

Arrangements financiers intergouvernementaux

Allemagne • Australie • Belgique
Espagne • États-Unis • Suisse

Document
d'information
pour le Symposium
international sur le
déséquilibre fiscal

Québec

13 et 14 septembre 2001

ISBN : 2-550-38020-7
Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec, 2001

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES SCHÉMAS ET TABLEAUX	iii
LISTE DES GRAPHIQUES.....	v
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 – ALLEMAGNE	3
CADRE INSTITUTIONNEL	3
PARTAGE DES RESPONSABILITÉS.....	4
<i>Partage général des compétences.....</i>	<i>4</i>
<i>Pouvoir fédéral de dépenser</i>	<i>5</i>
<i>Dépenses.....</i>	<i>5</i>
<i>Taxation</i>	<i>6</i>
RELATIONS FINANCIÈRES INTERGOUVERNEMENTALES.....	7
<i>Partage de la TVA</i>	<i>8</i>
<i>Péréquation</i>	<i>8</i>
Volet 1 : Partage de la TVA.....	8
Volet 2 : Länderfinanzausgleich (LFA)	9
Volet 3 : Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)	10
<i>Autres programmes de transferts.....</i>	<i>12</i>
<i>Mécanismes de règlement des litiges</i>	<i>12</i>
PERSPECTIVES	12
CHAPITRE 2 – AUSTRALIE	15
CADRE INSTITUTIONNEL	15
PARTAGE DES RESPONSABILITÉS.....	16
<i>Partage général des compétences.....</i>	<i>16</i>
<i>Pouvoir fédéral de dépenser</i>	<i>16</i>
<i>Dépenses.....</i>	<i>17</i>
<i>Taxation</i>	<i>18</i>
RELATIONS FINANCIÈRES INTERGOUVERNEMENTALES.....	20
<i>Programmes de transferts</i>	<i>20</i>
<i>Péréquation</i>	<i>21</i>
<i>La réforme fiscale de 2000.....</i>	<i>23</i>
PERSPECTIVES	24
CHAPITRE 3 – BELGIQUE	25
CADRE INSTITUTIONNEL	25
PARTAGE DES RESPONSABILITÉS.....	27
<i>Partage général des compétences.....</i>	<i>27</i>
<i>Pouvoir fédéral de dépenser</i>	<i>28</i>
<i>Dépenses.....</i>	<i>29</i>
<i>Taxation</i>	<i>30</i>
RELATIONS FINANCIÈRES INTERGOUVERNEMENTALES.....	32
<i>Programmes de transferts</i>	<i>32</i>
<i>Péréquation</i>	<i>33</i>
<i>Mécanismes de règlement des litiges</i>	<i>33</i>
PERSPECTIVES	34

CHAPITRE 4 – ESPAGNE	35
CADRE INSTITUTIONNEL	35
PARTAGE DES RESPONSABILITÉS.....	36
<i>Partage général des compétences.....</i>	<i>36</i>
<i>Pouvoir de dépenser.....</i>	<i>37</i>
<i>Dépenses.....</i>	<i>37</i>
<i>Taxation</i>	<i>40</i>
RELATIONS FINANCIÈRES INTERGOUVERNEMENTALES.....	41
<i>Programmes de transferts</i>	<i>42</i>
<i>Péréquation</i>	<i>43</i>
<i>Mécanismes de règlement des litiges</i>	<i>43</i>
PERSPECTIVES	44
CHAPITRE 5 – ÉTATS-UNIS	45
CADRE INSTITUTIONNEL	45
PARTAGE DES RESPONSABILITÉS.....	46
<i>Partage général des compétences.....</i>	<i>46</i>
<i>Pouvoir fédéral de dépenser</i>	<i>47</i>
<i>Dépenses.....</i>	<i>47</i>
<i>Taxation</i>	<i>49</i>
RELATIONS FINANCIÈRES INTERGOUVERNEMENTALES.....	50
<i>Programmes de transferts</i>	<i>50</i>
Santé.....	51
Autres programmes de transferts.....	52
<i>Péréquation</i>	<i>53</i>
<i>Mécanismes de règlement des litiges</i>	<i>53</i>
PERSPECTIVES	54
CHAPITRE 6 – SUISSE.....	55
CADRE INSTITUTIONNEL	55
PARTAGE DES RESPONSABILITÉS.....	56
<i>Partage général des compétences.....</i>	<i>56</i>
<i>Pouvoir fédéral de dépenser</i>	<i>57</i>
<i>Dépenses.....</i>	<i>57</i>
<i>Taxation</i>	<i>58</i>
RELATIONS FINANCIÈRES INTERGOUVERNEMENTALES.....	60
<i>Péréquation</i>	<i>60</i>
Les transferts spécifiques.....	62
Les parts cantonales aux revenus fédéraux.....	62
Les transferts des entités fédérées à la Confédération	62
L'indice de capacité financière	63
<i>Mécanismes de règlement des litiges</i>	<i>63</i>
PERSPECTIVES	64
ANNEXE 1 – TABLEAUX DESCRIPTIFS.....	65
ANNEXE 2 – BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE.....	73
OUVRAGES GÉNÉRAUX.....	73
ALLEMAGNE	73
AUSTRALIE	74
BELGIQUE	75
ESPAGNE	75
ÉTATS-UNIS	76
SUISSE	76

LISTE DES SCHÉMAS ET TABLEAUX

SCHÉMAS

SCHÉMA 1 – Modalités du partage du produit de la TVA entre le gouvernement fédéral, les <i>Länder</i> et les Communes.....	9
SCHÉMA 2 – La Belgique fédérale.....	26
SCHÉMA 3 – Transferts et Péréquation entre la Confédération et les Cantons	61

TABLEAUX

TABLEAU 1 – Compétences des Communautés autonomes en matière de dépenses	37
TABLEAU A1 – Les <i>Länder</i> allemands	65
TABLEAU A2 – Les États et Territoires australiens	66
TABLEAU A3 – Les Régions et Communautés belges.....	67
TABLEAU A4 – Les Communautés et villes autonomes espagnoles	68
TABLEAU A5 – Les États américains	69
TABLEAU A6 – Les Cantons suisses.....	71

LISTE DES GRAPHIQUES

ALLEMAGNE

GRAPHIQUE – 1	Répartition des dépenses publiques – 1995.....	5
GRAPHIQUE – 2	Répartition et décomposition des revenus fiscaux – 1998	7
GRAPHIQUE – 3	Transferts financiers en vertu du <i>Länderfinanzausgleich</i> (LFA) et des <i>Bundesergänzungszuweisungen</i> (BEZ) – 2000	11
GRAPHIQUE – 4	Capacités financières relatives des <i>Länder</i> – 2000	13

AUSTRALIE

GRAPHIQUE – 5	Répartition et composition des dépenses publiques – 1999-2000	17
GRAPHIQUE – 6	Répartition et composition des revenus – 1999-2000	19
GRAPHIQUE – 7	Paiements de transferts spécifiques aux États et aux administrations locales – 1999-2000	21

BELGIQUE

GRAPHIQUE – 8	Répartition et composition des dépenses publiques – 1998	29
GRAPHIQUE – 9	Répartition et composition des revenus – 1998.....	31

ESPAGNE

GRAPHIQUE – 10	Répartition des dépenses publiques – 1979-1997	38
GRAPHIQUE – 11	Répartition et composition des dépenses publiques – 1993	39
GRAPHIQUE – 12	Composition des revenus totaux – 1998	41

ETATS-UNIS

GRAPHIQUE – 13	Répartition et composition des dépenses publiques – 1998	48
GRAPHIQUE – 14	Répartition et composition des revenus – 1998.....	50
GRAPHIQUE – 15	Transferts fédéraux intergouvernementaux – 1940-1999	51
GRAPHIQUE – 16	Répartition des transferts fédéraux totaux aux États et aux administrations locales par fonction – 1998.....	52

SUISSE

GRAPHIQUE – 17	Répartition et composition des dépenses publiques – 1999	58
GRAPHIQUE – 18	Répartition et composition des revenus – 1999.....	59

INTRODUCTION

Plusieurs pays ont mis en œuvre ou entrepris récemment d'importantes réformes de leurs arrangements financiers intergouvernementaux. Ce document présente la situation du fédéralisme fiscal dans six de ces pays : l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, l'Espagne¹, les États-Unis et la Suisse. Ce groupe de pays développés présente une grande diversité. Certains d'entre eux possèdent des institutions fédérales bien établies, d'autres plus récentes. Dans tous les cas, les relations financières entre les divers ordres de gouvernement sont en évolution.

Chacun de ces pays fait l'objet d'un chapitre où sont abordés successivement le fonctionnement des institutions politiques, les principes généraux du partage constitutionnel des compétences, les arrangements financiers intergouvernementaux, notamment les mécanismes de péréquation, ainsi que les réformes récentes, actuelles ou envisagées.

Une revue de l'expérience étrangère peut s'avérer un outil précieux pour l'analyse du déséquilibre fiscal qui prévaut dans la fédération canadienne. En effet, un examen du fonctionnement d'autres fédérations, notamment des problèmes qu'elles vivent sur le plan des relations fiscales intergouvernementales et des réformes envisagées ou implantées pour les solutionner, ne peut qu'alimenter la réflexion sur la situation du Québec.

L'information contenue dans ce document permettra également de préparer les travaux du Symposium international sur le déséquilibre fiscal qui se tiendra à Québec, les 13 et 14 septembre 2001.

¹ L'Espagne n'est pas à proprement parler une fédération. Ce pays possède néanmoins des institutions qui, à divers égards, s'apparentent à celles d'une fédération.

ALLEMAGNE

Cadre institutionnel

La République fédérale d'Allemagne (RFA) a été fondée en 1949. La RFA réunit aujourd'hui 16 États, ou *Länder*, dont cinq sont issus de la réunification avec la République démocratique d'Allemagne (RDA) en 1990.

PORTRAIT GÉNÉRAL

Nom officiel : République fédérale d'Allemagne
Capitale : Berlin
Population : 82,2 millions d'habitants
Fédération: 1949
Langue officielle : allemand
Monnaie : le deutschemark, remplacé par l'euro en 2002 (1 EUR = 1,95583 DEM)
Dépenses publiques (2000) : 42,9 % du PIB

Le parlement fédéral est constitué de deux chambres, soit le *Bundestag*, devant lequel sont responsables les ministres, et le *Bundesrat*, doté d'une représentation régionale. La RFA est dirigée par un Président (chef de l'État fédéral) et un Chancelier fédéral (chef du gouvernement et détenteur du pouvoir exécutif). Chaque *Land*² est quant à lui doté d'un parlement n'ayant qu'une seule chambre³.

La moitié des députés du *Bundestag* est élue dans les circonscriptions alors que l'autre moitié est élue à la proportionnelle. Le *Bundesrat* est composé de membres des gouvernements des *Länder* (ministres, secrétaires permanents et chefs des gouvernements). Celui-ci joue un rôle central dans les relations fortement imbriquées qu'entretiennent les deux principaux ordres de gouvernement en Allemagne.

Au *Bundesrat*, chaque *Land* a droit à un minimum de trois votes. Il obtient un vote supplémentaire si sa population se situe entre 2 millions et 6 millions d'habitants, un cinquième vote s'il compte entre 6 millions et 7 millions d'habitants et six votes au total si sa population excède 7 millions d'habitants. Les votes de chaque *Land* sont enregistrés en bloc au *Bundesrat*, c'est-à-dire qu'ils sont indivisibles lorsqu'un *Land* se prononce sur un projet de loi ou une motion.

L'initiative des lois appartient au gouvernement, au *Bundestag* et au *Bundesrat*. L'approbation du *Bundesrat* est requise pour les modifications à la Constitution (*Loi fondamentale*) ainsi que pour les lois affectant les intérêts des *Länder* (soit environ 60 % des lois). Les matières législatives requérant

² *Land* est le singulier de *Länder*.

³ Le seul sénat encore existant en 2000 a été aboli par la Bavière.

obligatoirement l'approbation du *Bundesrat* sont identifiées dans la *Loi fondamentale*. Pour les autres lois, le *Bundesrat* se prononce également, mais son veto peut être levé par un nouveau vote du *Bundestag* statuant à la majorité de ses membres. Toutefois, si le veto du *Bundesrat* a été exprimé à la majorité des deux tiers, il ne peut être levé que par un vote des deux tiers du *Bundestag*.

Le *Bundesrat* a par ailleurs le droit d'être tenu informé des affaires de la fédération (du gouvernement et du *Bundestag* notamment) par les ministères et autres organismes. Il a également droit de regard dans les affaires étrangères et dans les affaires de l'Union européenne du fait que son approbation est requise pour l'adoption des résolutions relatives à ces domaines.

Partage des responsabilités

Partage général des compétences

La *Loi fondamentale* énumère explicitement⁴ les compétences exclusives du gouvernement fédéral et comporte une liste exhaustive des compétences partagées avec primauté fédérale. Elle prévoit par ailleurs un pouvoir fédéral d'adoption de « lois-cadres » dans certains domaines⁵ et accorde beaucoup d'importance à la décentralisation de l'administration des lois.

Ainsi, le gouvernement fédéral a généralement une compétence législative alors que les *Länder* et les Communes sont généralement chargés de la mise en œuvre et de l'administration des politiques. Conformément à ce principe de partage des compétences, les *Länder* assurent l'application d'environ 75 % des lois fédérales⁶, dont la perception des principaux impôts (taxe sur la valeur ajoutée et impôts sur le revenu des sociétés et des particuliers).

La compétence fédérale est exclusive en matière d'affaires étrangères, de défense, de citoyenneté, d'immigration, de monnaie et de transport aérien, notamment. Elle s'exerce de façon concurrente et prioritaire dans une vingtaine de domaines, dont le droit civil, le droit pénal et les autoroutes. Les *Länder* sont quant à eux compétents en matière de culture, de santé, d'éducation, de sécurité publique et de développement régional. Les Communes se voient attribuer les divers services publics locaux, les centres locaux de prestation de soins de santé, les immeubles scolaires, le logement et la voirie. La *Loi fondamentale* attribue aux *Länder* la compétence résiduaire, c'est-à-dire la compétence législative dans les matières non attribuées dans la *Loi fondamentale*⁷.

⁴ Articles 72 et 74 de la *Loi fondamentale*.

⁵ Par exemple, l'enseignement supérieur.

⁶ OCDE (1992).

⁷ Article 70-1 de la *Loi fondamentale*.

Pouvoir fédéral de dépenser

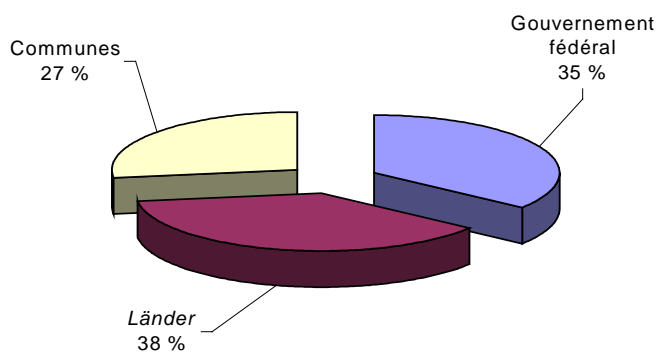
Le pouvoir fédéral de dépenser est encadré par le *Bundesrat*, qui doit approuver à la majorité absolue des voix toute utilisation de celui-ci affectant les *Länder*. En fait, le sens accordé généralement au concept de pouvoir fédéral de dépenser ne trouve pas d'écho en Allemagne puisque toute législation fédérale affectant les *Länder* nécessite l'approbation du *Bundesrat* qui est composé de membres de leurs gouvernements.

Dépenses

En raison de la forte intégration intergouvernementale dans la plupart des domaines, la répartition fonctionnelle des dépenses entre les divers ordres de gouvernement ne reflète que très approximativement la répartition des compétences relatives à ces mêmes fonctions. Par exemple, la mise en œuvre des politiques sociales (santé et éducation, notamment) fait intervenir les trois ordres de gouvernement, tout comme les investissements dans les infrastructures. Par conséquent, les données sur les niveaux effectifs de dépenses ne constituent pas un indicateur fiable du partage des compétences législatives en vigueur en RFA. Le graphique 1 présente néanmoins la répartition générale des dépenses publiques par ordre de gouvernement en 1995.

GRAPHIQUE 1

RÉPARTITION DES DÉPENSES PUBLIQUES – 1995
(en pourcentage du total)



Source : Spahn et Föttinger (1997), à partir des données du *Bundesministerium der Finanzen* (1996).

Taxation

La *Loi fondamentale* liste explicitement les impôts attribués aux Communes, aux *Länder* et au gouvernement fédéral. De plus, elle fixe les règles de partage du produit de l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP) et de l'impôt sur les sociétés entre le gouvernement fédéral et les *Länder*⁸. La part de l'IRP revenant aux Communes est quant à elle déterminée par le parlement fédéral (*Bundesrat* et *Bundestag*). En vertu de ces règles de partage :

- les Communes obtiennent 15 % de l'IRP (partagés selon le lieu de résidence) alors que le gouvernement fédéral et les *Länder* se partagent le reste à parts égales (42,5 % chacun) ;
- le gouvernement fédéral et les *Länder* se partagent l'impôt sur le revenu des sociétés à parts égales (selon l'emplacement du siège d'exploitation ou de distribution des sociétés).

Les revenus provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont également partagés entre le gouvernement fédéral et les *Länder*. Dans ce cas, cependant, les règles de partage sont déterminées par une loi fédérale requérant l'approbation du *Bundesrat*.

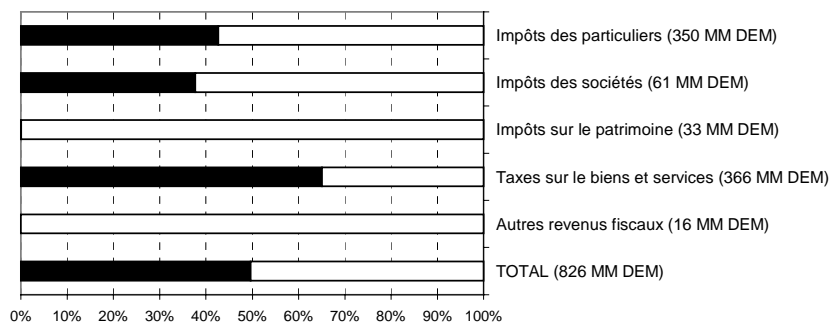
Ces impôts partagés sont perçus par les *Länder* pour le compte de la Fédération, qui leur retourne leurs parts établies selon les règles de partage inscrites dans la *Loi fondamentale* et dans une loi fédérale. Il faut toutefois souligner que le gouvernement fédéral établit, perçoit et remet le produit de deux taxes : les droits de douane, qu'il remet à l'Union européenne, et les droits sur la bière, qu'il verse entièrement aux *Länder*.

Le gouvernement fédéral est le seul à établir et percevoir des taxes d'accise. Quant à eux, les *Länder* sont les seuls à établir et percevoir les impôts sur les paris et les jeux, les droits de succession, les taxes sur les transactions immobilières, ainsi que la taxe sur les véhicules motorisés. Les Communes tirent une partie de leurs revenus des impôts fonciers. Elles perçoivent également des sommes importantes au titre de la taxe d'affaires locale (*Gewerbesteuer*). Avant le 1^{er} janvier 1998, cette taxe comprenait deux composantes. L'une de ces composantes est maintenant abolie, c'est-à-dire l'ancienne taxe locale sur la propriété des sociétés (*Gewerbekapitalsteuer*), et a été remplacée par une part (2,2 %) des revenus de la TVA fédérale.

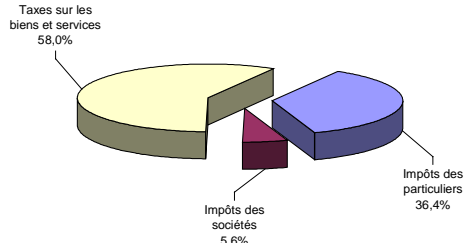
⁸ Article 106 de la *Loi fondamentale*.

GRAPHIQUE 2

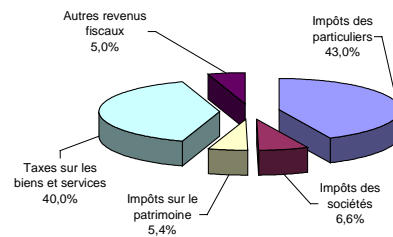
RÉPARTITION ET DÉCOMPOSITION DES REVENUS FISCAUX – 1998
(en pourcentage du total)



Gouvernement fédéral : 410 milliards de DEM



Länder et Communes : 416 milliards de DEM



Notes : Tous les montants sont en deutschemarks (DEM). Les *Impôts sur le patrimoine* incluent les impôts fonciers. Les *Impôts des sociétés* regroupent l'impôt sur le revenu des sociétés et la taxe d'affaires locale. Les *Taxes sur les biens et services* incluent la TVA, des taxes d'accise et les autres taxes spécifiques.

Source : OCDE (2000).

Relations financières intergouvernementales

Le système allemand de relations financières intergouvernementales est très élaboré. Outre le partage des revenus fiscaux mentionné précédemment, il est constitué d'un système de péréquation en trois volets – partage de la TVA, péréquation horizontale, paiements de transferts complémentaires – et d'une série de programmes à frais partagés. Ensemble, les trois volets de la péréquation incarnent, à travers une égalisation des capacités financières des différents *Länder*, le principe constitutionnel d'uniformité des conditions de vie des Allemands sur tout le territoire de la Fédération.

Partage de la TVA

Le partage des revenus de la TVA est un des éléments clés des relations financières intergouvernementales en RFA. La règle de partage entre le gouvernement fédéral et les autres ordres de gouvernement est déterminée par une loi fédérale qui nécessite l'approbation du *Bundesrat*. Ce partage constitue l'un des principaux instruments dont dispose la Fédération pour assurer un équilibre entre « revenus courants » et « dépenses nécessaires » des deux ordres de gouvernement.

Présentement, 2,2 % du produit de la TVA reviennent aux Communes (depuis l'abolition, en 1998, de la taxe locale sur la propriété des sociétés) et 5,63 % reviennent au gouvernement fédéral à titre de compensation pour avoir bonifié son régime de pensions. Du 92,17 % restant, le gouvernement fédéral reçoit 50,25 % alors que les *Länder* obtiennent 49,75 %. Les trois-quarts (au moins) de la part des *Länder* sont redistribués entre eux selon leur poids démographique.

Cette règle de partage diffère beaucoup de celle qui existait en 1994, avant l'entrée des *Länder* de l'ex-RDA dans le système de péréquation (63 % pour le gouvernement fédéral et 37 % pour les *Länder*). Cet élément de flexibilité des arrangements financiers allemands a facilité l'entrée des *Länder* de l'ex-RDA dans la péréquation horizontale en faisant en sorte que les montants qui y sont échangés n'augmentent pas de façon trop importante.

Péréquation⁹

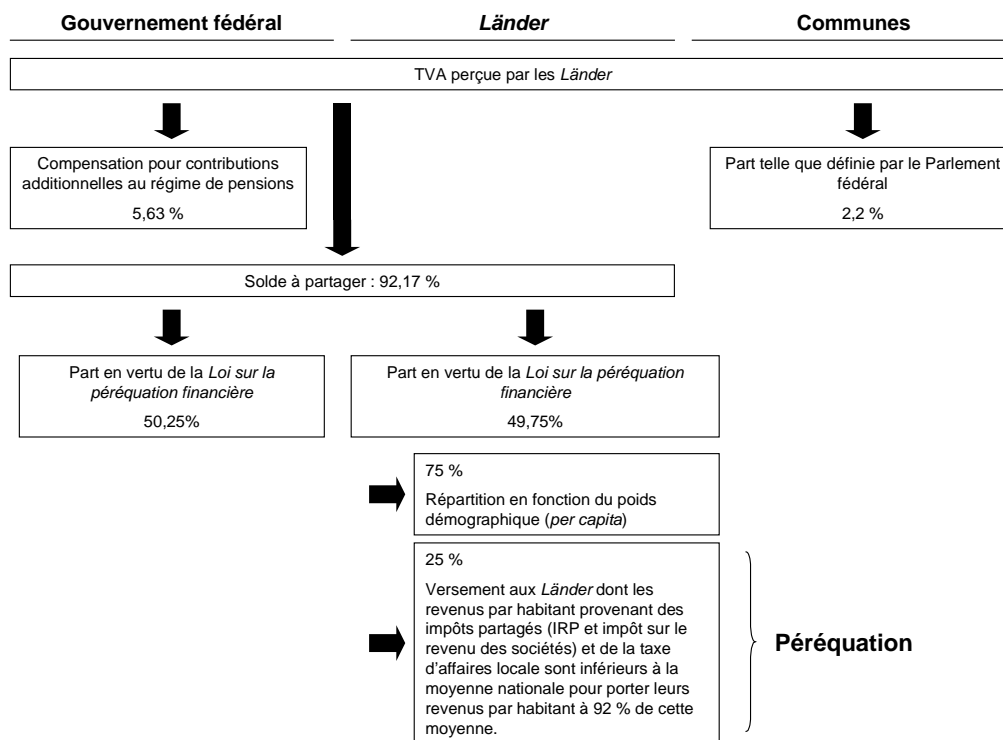
Volet 1 : Partage de la TVA

La portion revenant aux *Länder* qui est soumise aux règles de péréquation, soit 25 % de leur part, est versée aux *Länder* moins nantis afin d'élever leurs revenus par habitant jusqu'à 92 % de la moyenne nationale. Si l'objectif est atteint avec un montant inférieur aux 25 % prévus à cette fin, les sommes restantes sont redistribuées à tous les *Länder* selon leur poids démographique. À ce stade, seuls les revenus découlant du partage de l'IRP, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe d'affaires locale sont considérés dans les calculs. Les sommes versées à sept *Länder* dans le cadre de ce volet de la péréquation représentaient 17 milliards de deutschemarks en 2000.

⁹ Sauf indication contraire, les données employées dans cette section proviennent de *Statistisches Bundesamt* (2000), *Bundesministerium der Finanzen* (2001b) et *Bayerisches Staatsministerium der Finanzen* (2001).

SCHÉMA 1

MODALITÉS DU PARTAGE DU PRODUIT DE LA TVA ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, LES LÄNDER ET LES COMMUNES



Sources : *Bayerisches Staatsministerium der Finanzen* (2001) et *Loi sur la péréquation financière (Länderfinanzausgleichsgesetz)*.

Volet 2 : Länderfinanzausgleich (LFA)

Le LFA, ou péréquation financière horizontale¹⁰, est un mécanisme d'égalisation des capacités financières des *Länder* entièrement financé par ces derniers. En 2000, près de 16,3 milliards de deutschemarks ont été versés en compensation par les *Länder* mieux nantis.

Cette péréquation horizontale comporte quatre étapes :

- 1) Estimation de la capacité financière de chaque *Land* ;
 - La capacité financière correspond aux revenus fiscaux par habitant des *Länder* et à 50 % de ceux des Communes ;

¹⁰ Le principe de péréquation financière est enchâssé dans la *Loi fondamentale*. L'article 107-2 de la Loi stipule en effet que « la Loi doit assurer une compensation appropriée des inégalités de capacité financière entre les *Länder*, en tenant compte de la capacité et des besoins financiers des Communes (ou regroupement[s] de Communes) ».

- Les revenus fiscaux considérés dans le cas des *Länder* sont l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés, les impôts sur les paris et les jeux, les droits de succession, la taxe sur les véhicules motorisés, les droits sur la bière ainsi que la TVA obtenue par le biais du partage découlant du volet 1 de la péréquation.
- 2) Calcul de l'indice d'égalisation, soit une moyenne pondérée des capacités financières de l'ensemble des *Länder* ;
- La pondération est fonction de la taille et de la densité de la population, les besoins étant considérés comme croissant proportionnellement à ces deux facteurs.
- 3) Comparaison de la capacité financière de chaque *Land* à l'indice d'égalisation ;
- Un *Land* dont la capacité financière, exprimée en proportion de l'indice de référence, est supérieure (inférieure) à 100 % est considéré comme étant excédentaire (déficitaire).
- 4) Prélèvement de contributions auprès des *Länder* excédentaires et versement aux *Länder* déficitaires des sommes ainsi obtenues. Le LFA vise à ramener leur capacité financière à 95 % (au moins) de l'indice d'égalisation :
- capacité inférieure à 92 % : écart entièrement comblé ;
 - capacité variant entre 92 % et 100 % : écart comblé à 37,5 % ;
 - capacité entre 100 % et 101 % : prélèvement de 15 % de l'excédent ;
 - capacité entre 101 % et 110 % : prélèvement de 66 % de l'excédent ;
 - capacité supérieure à 110 % : prélèvement de 80 % de l'excédent.

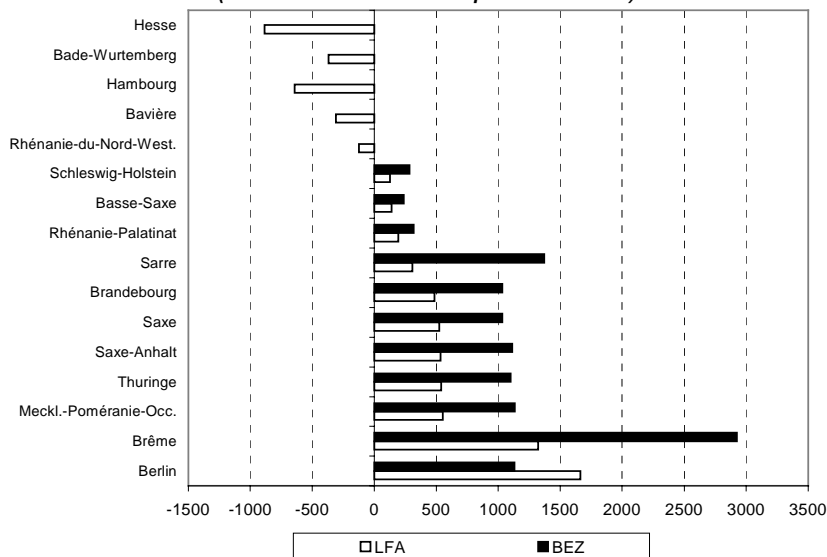
Dans l'éventualité où le total des montants devant être versés par les *Länder* excédentaires est inférieur à celui auquel les bénéficiaires ont droit, l'écart est entièrement comblé par les *Länder* excédentaires.

Volet 3 : Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)

Les BEZ, ou paiements de transferts complémentaires, constituent le troisième volet du régime de péréquation allemand. Certains BEZ ont été créés à la suite de la réunification avec la RDA et répondent, de ce fait, aux besoins particuliers des nouveaux *Länder* beaucoup moins nantis que ceux de l'Allemagne de l'Ouest. Le gouvernement fédéral assume le coût de ces programmes, soit 26,1 milliards de deutschemarks en 2000.

GRAPHIQUE 3

**TRANSFERTS FINANCIERS EN VERTU DU LÄNDERFINANZAUSGLEICH (LFA)
ET DES BUNDESERGÄNZUNGSZUWEISUNGEN (BEZ) – 2000**
(en deutschemarks par habitant)



Sources : Statistisches Bundesamt (2000) et Bundesrat (2001).

Les BEZ regroupent cinq programmes :

- transferts aux *Länder* dont l'indice de capacité financière demeure sous l'indice d'égalisation après le calcul des versements du LFA, afin d'amener leur capacité financière à 99,5 % de l'indice (7,2 milliards de deutschemarks en 2000) – ces transferts sont financés à même la part du gouvernement fédéral des revenus de la TVA ;
- transferts aux *Länder* de l'ex-RDA (14 milliards de deutschemarks annuellement jusqu'en 2004) pour faciliter leur intégration ;
- compensations aux *Länder* de l'Ouest qui, en raison de la réunification, ont subi une baisse de revenus ou de paiements de transferts (versements décroissants sur 10 ans, dont 0,7 milliard de deutschemarks en 2000) ;
- transferts aux *Länder* de petite taille pour compenser l'absence d'économies d'échelle dans la prestation de services et la gestion publique (1,5 milliard de deutschemarks annuellement) ;
- aide à Brême et à la Sarre pour faciliter leur restructuration budgétaire (1,6 milliard et 1,1 milliard de deutschemarks respectivement, en 2000).

Autres programmes de transferts

Le gouvernement fédéral et les *Länder* ont développé un certain nombre de programmes à frais partagés, notamment en matière d'amélioration des établissements d'enseignement supérieur et de développement de la structure économique régionale (part fédérale : 50 %), de soutien à l'agriculture et à ses infrastructures (part fédérale : 60 %) et de préservation des côtes (part fédérale : 70 %).

Mécanismes de règlement des litiges

Malgré le fait que la *Loi fondamentale* reconnaisse au *Bundesrat* un droit de regard sur tout projet législatif fédéral visant à modifier la Constitution ou affectant les finances ou la juridiction administrative des *Länder*, il arrive que les deux chambres ne s'entendent pas sur la portée de ce droit, l'une arguant pouvoir s'opposer à un projet de loi et l'autre prétendant que ce projet n'est pas de son ressort. Le cas échéant, la Cour constitutionnelle peut être appelée par les parties à se prononcer sur le litige.

Par ailleurs, il arrive fréquemment que les deux chambres ne parviennent pas à un compromis sur des projets de loi requérant l'accord du *Bundesrat* et du *Bundestag*, c'est-à-dire les projets de loi affectant les *Länder*. Dans de tels cas, l'une ou l'autre des chambres peut faire appel au Comité de médiation. Ce comité est composé d'un représentant du gouvernement de chaque *Land* (membre du *Bundesrat*) et de 16 députés du *Bundestag*, au prorata des sièges détenus par chaque parti, pour un total de 32 membres. Il est présidé en alternance par un membre de chaque chambre.

De plus, il existe plusieurs conseils intergouvernementaux assurant la coordination des différentes politiques des trois ordres de gouvernement. Bien que ces conseils n'aient qu'un rôle consultatif, leur avis est généralement pris en compte lors de la formulation des politiques. Les plus importants sont le Conseil de planification financière et le Conseil des politiques économiques (respectivement composés des ministres fédéraux des Finances et de l'Économie et de ceux des *Länder* et de représentants des Communes)¹¹.

Perspectives

La péréquation allemande fait depuis quelque temps l'objet de critiques. D'aucuns croient que les taux de récupération fiscale sont trop élevés et qu'ils réduisent les incitations au développement économique. Selon eux, les *Länder* ne conservent pas une part suffisamment importante des retombées fiscales qu'entraîne une croissance économique forte. Pour un *Land* bénéficiaire, par exemple, tout accroissement des revenus fiscaux supérieur

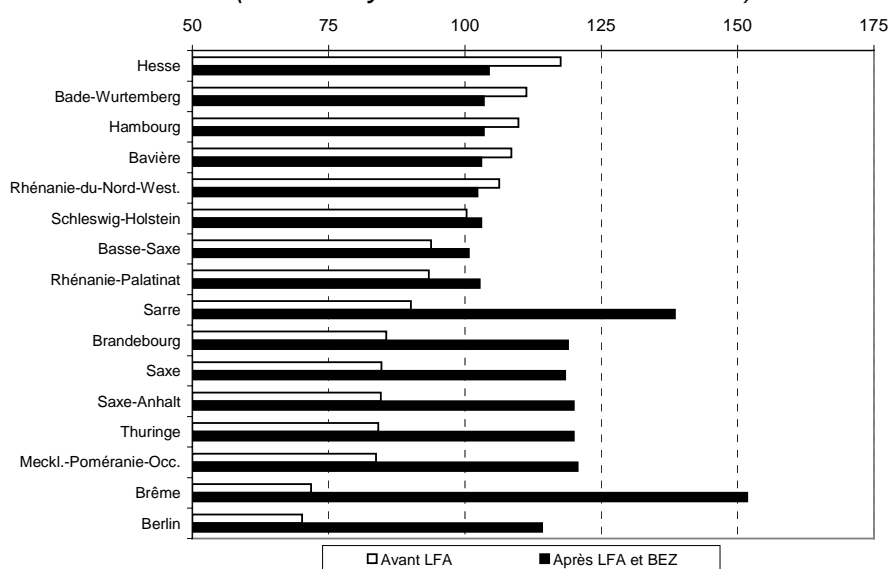
¹¹ OCDE (1992).

(inférieur) à la croissance moyenne de la capacité financière des *Länder* réduit (augmente) fortement les montants de péréquation reçus.

De plus, certains analystes ont démontré que, pris dans son ensemble, le système de péréquation allemand dépasse son objectif d'égalisation des capacités financières des *Länder*. En effet, les BEZ, qui ne sont pas considérés lors de l'évaluation de leur capacité financière, ont parfois pour effet d'accroître la capacité financière de *Länder* moins nantis au-delà de celle de *Länder* qui ont dû verser des contributions en vertu du LFA, une situation jugée inéquitable.

GRAPHIQUE 4

CAPACITÉS FINANCIÈRES RELATIVES DES LÄNDER – 2000
(100 = moyenne des Länder avant LFA)



Notes : *Länderfinanzausgleich* (LFA) et *Bundesergänzungszuweisungen* (BEZ).

Source : Spahn et Franz (2000).

Enfin, un récent jugement de la Cour constitutionnelle¹² à propos du système actuel de péréquation a entraîné une révision de ce programme (voir encadré). Les *Länder* et le gouvernement fédéral ont conclu, en juin 2001, une entente à cet égard prévoyant des modifications au système de péréquation qui doivent entrer en vigueur en 2005.

¹² La Cour constitutionnelle allemande est composée de 16 juges nommés par le *Bundestag* et le *Bundesrat* (huit chacun). Les magistrats sont répartis en deux chambres. Instance suprême en Allemagne, la Cour veille au respect des principes enchâssés dans la *Loi fondamentale*.

Parmi les modifications visant à répondre aux critiques formulées par la Cour constitutionnelle et par d'autres critiques, on retrouve notamment :

- l'abolition des déductions pour charges spéciales accordées auparavant aux *Länder* avec ports de mer ;
- l'inclusion des revenus des Communes à hauteur de 64 % au lieu de 50 % ;
- l'introduction d'une exonération pour favoriser l'accroissement des revenus fiscaux des *Länder* excédentaires.

Ces ajustements à la péréquation assureront, selon les estimations effectuées par les parties, qu'aucun *Land* ne sera pénalisé financièrement par la réforme.

L'entente politique prévoit également que le nouveau système de péréquation sera en vigueur pour une période de 15 ans. Après cette date, il est prévu que les *Länder* de l'ex-RDA seront alors traités comme les autres *Länder* et que certains versements prévus au titre des BEZ pourront être abolis.

LE JUGEMENT DE NOVEMBRE 1999

Une contestation judiciaire du système de péréquation, lancée par le Bade-Wurtemberg, la Bavière et la Hesse, a abouti en novembre 1999 à un jugement de la Cour constitutionnelle dans lequel celle-ci :

- demande que le partage de la TVA ne se fasse plus en fonction de la population, mais plutôt sur la base de critères reflétant les besoins des *Länder*, soit en comparant les *revenus courants* de chaque ordre de gouvernement à ses *dépenses nécessaires*, ces deux derniers concepts devant être définis de manière objective et scientifique sur la base de statistiques ;
- condamne le concept de charges spéciales considérées par le LFA, soit la pondération plus forte de la population des cités-États et des grandes villes et, surtout, les charges pour les ports ;
- appelle à la prise en compte de tous les revenus des *Länder* et des Communes lors du calcul de la capacité financière servant à la péréquation financière horizontale, les impôts municipaux n'étant actuellement comptabilisés qu'à hauteur de 50 % ;
- considère inappropriés les montants élevés et récurrents des BEZ.

AUSTRALIE

Cadre institutionnel

L'Australie, divisée en six États et deux Territoires, est une fédération depuis 1901. Le Territoire fédéral de Canberra et le Territoire du Nord sont des entités politiques autonomes aux pouvoirs presque identiques à ceux des six États¹³. Se rattachent aussi au pays huit territoires externes : le Territoire des îles de la mer de Corail, le Lord Howe et les îles Norfolk, Cocos, Christmas, Heard, McDonald et Macquarie.

PORTRAIT GÉNÉRAL

Nom officiel : Commonwealth d'Australie
Capitale : Canberra
Population : 19,3 millions d'habitants
Fédération : 1901
Langue officielle : anglais
Monnaie : le dollar australien
Dépenses publiques (2000) : 32,7% du PIB

L'Australie est une monarchie parlementaire. Le chef de l'État est la Reine d'Australie, Élisabeth II, représentée par un Gouverneur général dans le Commonwealth, et par un Gouverneur dans chaque État. Le pouvoir exécutif effectif repose cependant entre les mains du chef du gouvernement, le Premier ministre. Ce dernier, normalement le chef du parti ou de la coalition majoritaire à la Chambre des représentants du Parlement fédéral, est désigné par le Gouverneur général.

Le Parlement fédéral est bicaméral comme celui des États¹⁴, à l'exception du Parlement de Queensland qui ne possède pas de Conseil législatif (sénat). Le Parlement fédéral comprend la Chambre des représentants et le Sénat. Chaque représentant est élu au suffrage universel dans sa circonscription et aucun État ne peut avoir moins de cinq représentants. La Constitution impose également que le nombre total de représentants soit le double de celui des sénateurs.

Le Sénat compte douze sénateurs par État et deux par Territoire. Les membres du Sénat sont élus au suffrage universel selon un mode de scrutin proportionnel, et le Sénat a droit de veto sur tous les projets de loi adoptés par la Chambre des représentants. En cas de désaccord persistant entre les deux chambres, l'exécutif peut les dissoudre. Si le désaccord persiste après

¹³ Les Territoires demeurent néanmoins subordonnés au gouvernement central, contrairement aux États. Par exemple, il y a quelques années, le Parlement fédéral a annulé une loi controversée du Territoire du Nord qui autorisait l'euthanasie.

¹⁴ À moins d'indication contraire, l'expression « États » inclut les Territoires.

les élections qui suivent, les deux chambres se réunissent en séance commune pour trancher le litige.

Les litiges constitutionnels sont tranchés en dernier ressort par la Haute Cour de l'Australie, dont les sept membres sont nommés par le Cabinet fédéral. La loi fédérale sur la Haute Cour prévoit que le ministre fédéral de la Justice doit consulter ses homologues des États avant de recommander une nomination à la Cour.

Partage des responsabilités

Partage général des compétences

La Constitution australienne confère au Commonwealth une liste de compétences exclusives et énumère un grand nombre de domaines dans lesquels ce dernier et les gouvernements des États détiennent des compétences concurrentes avec primauté fédérale¹⁵.

En vertu de la Constitution, l'autorité fédérale s'étend à une quarantaine de domaines, incluant les affaires étrangères, la défense, l'immigration, le commerce, la monnaie, les pensions de vieillesse et d'invalidité, l'assurance-chômage et les allocations familiales. Un État peut aussi déléguer une compétence législative au Parlement fédéral.

Il n'y a pas de mention explicite des compétences résiduelles dans la Constitution. L'article 107 accorde néanmoins aux six anciennes colonies britanniques, qui ont constitué la fédération australienne, une compétence législative exclusive dans les domaines pour lesquels les parlements de ces colonies avaient auparavant une compétence¹⁶. De ce fait, les États ont conservé les responsabilités exclusives suivantes : sécurité publique, développement urbain, logement, transports et services publics.

Quant aux administrations locales, ces dernières relèvent du contrôle législatif des États et n'ont aucun pouvoir exclusif accordé par la Constitution.

Par ailleurs, les deux principaux ordres de gouvernement se partagent les compétences en santé (le gouvernement fédéral joue un rôle important dans le financement des hôpitaux privés et du régime *Medicare*) et en éducation (l'éducation post-secondaire est un champ de compétence partagé).

Pouvoir fédéral de dépenser

L'article 96 de la Constitution énonce que le Commonwealth peut octroyer des subventions à n'importe quel État, selon les termes et conditions qu'il juge à propos. Les tribunaux ont interprété très largement cet article dans le

¹⁵ Articles 51 et 109 de la Constitution.

¹⁶ La plupart des auteurs considèrent l'article 107 de la Constitution comme une clause résiduaire.

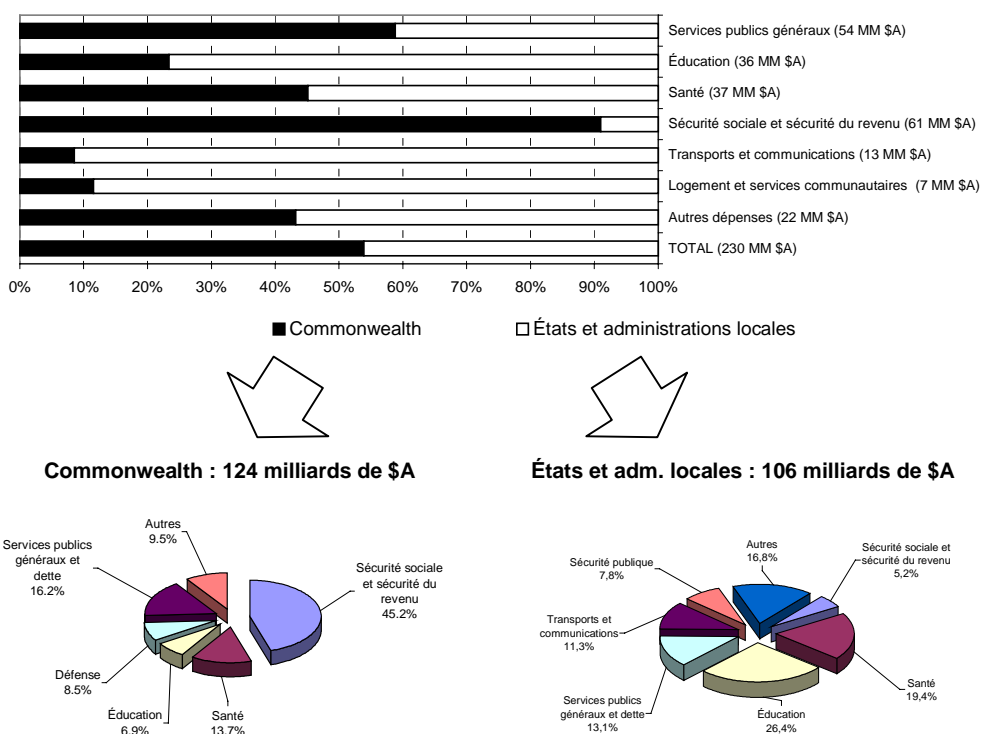
passé et la jurisprudence contribue à renforcer le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Ce dernier a fréquemment recouru à ce pouvoir pour influencer les décisions des gouvernements des États et des localités, imposer ses priorités et favoriser la coordination des politiques macroéconomiques.

Dépenses

Les dépenses du gouvernement fédéral, nettes des transferts aux autres ordres de gouvernement, représentent 54 % des dépenses totales des administrations publiques australiennes. La part des dépenses des États et des administrations locales est de 46 %.

GRAPHIQUE 5

RÉPARTITION ET COMPOSITION DES DÉPENSES PUBLIQUES – 1999-2000
(en pourcentage du total)



Notes : Tous les montants sont en dollars australiens (\$A). Les transferts fédéraux sont déduits des dépenses fédérales et inclus dans les dépenses des États et des administrations locales puisque ces gouvernements effectuent la dépense finale.

Source : *Australian Bureau of Statistics*, document 5512-0.

La sécurité du revenu constitue le plus important secteur de dépenses du gouvernement fédéral, la part assumée par les États et administrations locales dans ce domaine étant inférieure à 10 %. À l’opposé, les États et les

gouvernements locaux prédominent en éducation, quoique les transferts du gouvernement fédéral soient substantiels dans ce domaine (5,7 milliards de dollars australiens en 1999-2000, dont un peu plus de la moitié aux administrations locales pour le financement des écoles privées).

Les deux ordres de gouvernement effectuent des dépenses importantes dans le secteur de la santé, soit plus de 37 milliards de dollars australiens au total en 1999-2000. Une grande part de ces dépenses prend la forme de transferts spécifiques versés aux États par le gouvernement fédéral, soit plus du quart des 24,5 milliards de dollars australiens consacrés à la santé par les États pour la même année.

Taxation¹⁷

La Constitution confère aux parlements du Commonwealth et des États des compétences législatives distinctes en matière de taxation, tandis que les États délèguent aux administrations locales une portion de leur pouvoir de taxation.

L'Australie élabore ses principales politiques fiscales d'une façon extrêmement centralisée. La jurisprudence constitutionnelle contribue à renforcer la primauté fédérale en matière de taxation.

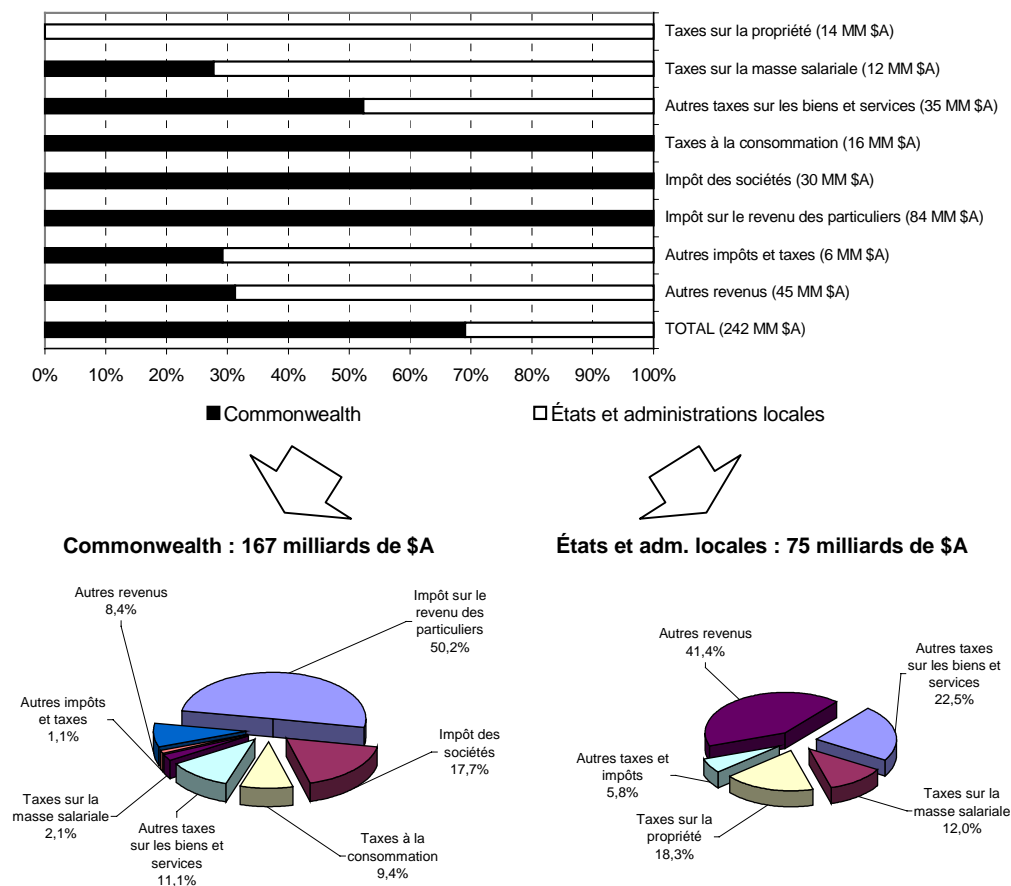
Lorsque la part des revenus prélevés par le gouvernement fédéral (69 %) est mise en parallèle avec sa part des dépenses publiques (54 %), on remarque un écart important entre le niveau de dépenses de programmes et de revenus perçus par les États et par le gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral exerce un contrôle exclusif effectif sur plusieurs grandes sources de revenus, dont l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur le revenu des sociétés. De plus, il occupe une part dominante du champ de taxation des biens et des services. Ainsi, la majeure partie de ses revenus provient de l'impôt sur le revenu des particuliers (50 %) et de l'impôt sur le revenu des sociétés (18 %).

Les États sont absents de ces deux champs fiscaux et ce, même si la Constitution et son interprétation subséquente n'interdisent pas leur présence. Cette situation résulte notamment de la perpétuation d'une acquisition temporaire, au cours de la Seconde Guerre mondiale (1942), de l'exclusivité du pouvoir de taxation des revenus des particuliers et des bénéfices des sociétés par le gouvernement fédéral.

¹⁷ La situation décrite ici est celle de la dernière année antérieure à la réforme de 2000.

GRAPHIQUE 6

RÉPARTITION ET COMPOSITION DES REVENUS – 1999-2000
 (en pourcentage du total)


Notes : Tous les montants sont en dollars australiens (\$A). Les revenus considérés n'incluent pas les transferts entre administrations publiques. La catégorie *Autres taxes sur les biens et services* comprend, dans le cas des États, les taxes spécifiques sur les carburants, l'alcool et le tabac (perçues par le gouvernement fédéral mais cédées aux États en vertu des *Revenue Replacement Payments*), les droits sur les véhicules motorisés et les taxes sur les assurances, alors qu'elle inclut les taxes d'accise dans le cas du gouvernement fédéral. Les *Autres revenus* incluent essentiellement les revenus non fiscaux.

Sources : *Australian Bureau of Statistics*, 5506-0 et 5512-0

Les États et les autorités locales tirent une part importante de leurs revenus des taxes sur la masse salariale ainsi que d'impôts sur la propriété (impôts fonciers et taxes sur les transactions financières).

Par ailleurs, les États ont reçu, jusqu'en juillet 2000, des paiements compensatoires (*Revenue Replacement Payments*) pour les taxes abolies par un jugement de la Haute Cour qui avait, en 1997, retiré aux États le droit d'imposer des taxes sur certains biens et services spécifiques. Ces

paiements compensatoires correspondaient à une ristourne sur le produit de l'accroissement des taux de taxation fédéraux des boissons alcooliques, des carburants et des produits du tabac.

Relations financières intergouvernementales

Le 13 août 1998, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il réformerait le système de taxation australien à compter du 1^{er} juillet 2000. Cette réforme prévoyait la mise en place d'une taxe sur les produits et services (TPS)¹⁸, l'abolition de certaines taxes prélevées par les États et la réduction de l'impôt sur le revenu et de certaines autres taxes. Cette réforme a également eu pour effet de modifier sensiblement les arrangements financiers entre le gouvernement fédéral et les États et Territoires.

La très grande centralisation des pouvoirs de taxation et l'important écart entre le niveau de dépenses de programmes et les revenus perçus par chaque ordre de gouvernement expliquent l'importance des transferts intergouvernementaux prévalant en Australie.

Programmes de transferts

Durant les années 1990, les transferts financiers du gouvernement fédéral aux autres ordres de gouvernement représentaient près de 36 % des revenus des États et près de 13 % de ceux des gouvernements locaux¹⁹. Ces transferts se répartissaient en 1999-2000 presque également entre *transferts spécifiques* (environ 16 milliards de dollars australiens²⁰), servant au financement de programmes particuliers, et *transferts inconditionnels* (environ 18 milliards de dollars australiens²¹), correspondant pour l'essentiel aux défunts *Federal Assistance Grants*.

Les programmes de transferts spécifiques touchent surtout les secteurs de la santé (aux États) et de l'éducation (aux États, une partie des montants reçus étant transférée aux administrations locales). Les montants versés directement aux municipalités par le Commonwealth ne représentent qu'une infime portion des transferts spécifiques (moins de 3 %) et sont destinés au financement des garderies.

Les montants des paiements de transferts spécifiques sont liés aux programmes auxquels ils sont destinés. Certains programmes allouent les montants en se basant sur des considérations historiques au moment de l'établissement du programme. D'autres allouent ces montants selon les besoins des régions bénéficiaires ou en fonction de leur poids

¹⁸ Cette TPS est en fait une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui porte le nom de *Goods and Services Tax*.

¹⁹ Australian Bureau of Statistics, *Government Financial Estimates*, 2000-2001, Document 5501-0.

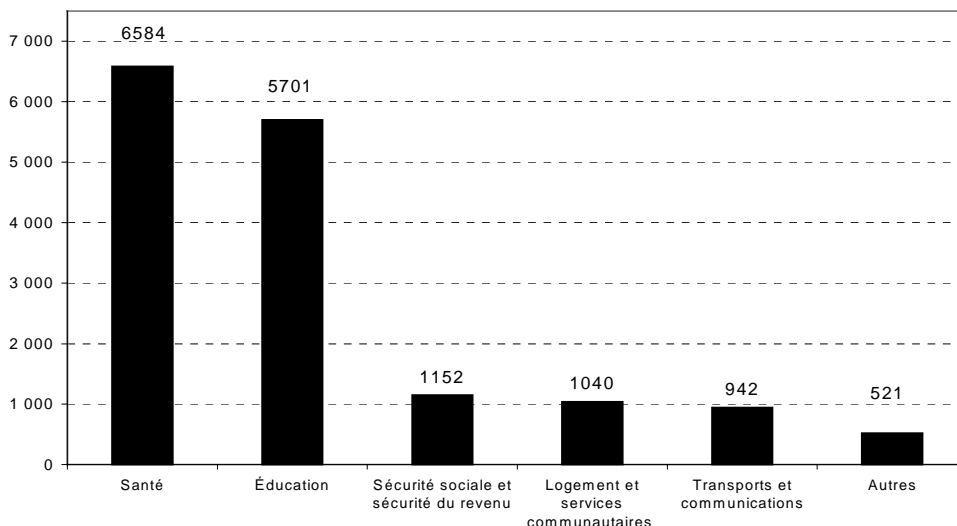
²⁰ Gouvernement australien, *Federal Financial Relations 2001-2002, Budget Paper number 3*.

²¹ Australian Bureau of Statistics, *Government Financial Estimates*, 2000-2001, Document 5501-0.

démographique respectif. La plupart des programmes de transferts spécifiques prévoient un mécanisme d'indexation en fonction de l'inflation.

GRAPHIQUE 7

**PAIEMENTS DE TRANSFERTS SPÉCIFIQUES AUX ÉTATS
ET AUX ADMINISTRATIONS LOCALES – 1999-2000**
(en millions de dollars australiens)



Note : La catégorie *Autres* inclut les transferts directs aux administrations locales.

Source : Gouvernement australien, *Budget Paper number 3, Federal Financial Relations 2001-2002*.

Péréquation

L'Australie fut l'une des premières fédérations à disposer d'un système formel de péréquation. Les *Financial Assistance Grants*, des transferts inconditionnels abolis par la réforme fiscale de 2000, et, depuis, le partage des revenus de la TPS, visent non seulement à combler l'écart entre les niveaux de revenus et de dépenses des États mais également à corriger le déséquilibre fiscal horizontal prévalant entre ces derniers en raison des écarts de capacité fiscale.

Ces transferts tiennent compte des deux principales sources de déséquilibre lors de l'établissement des montants de péréquation, soit les différences dans les coûts de prestation des services publics, en raison de la densité de la population et de la structure démographique, et les écarts de capacité fiscale entre États, notamment à cause des dotations en ressources naturelles.

Le mécanisme de péréquation australien fonctionne de la façon suivante :

1) Établissement de l'enveloppe totale de transferts inconditionnels ;

- Fixée par le gouvernement fédéral avant la réforme fiscale de 2000 (*Financial Assistance Grants*) ;
- Produit de la TPS depuis 2000 ;

2) Distribution de l'enveloppe entre les États selon la règle de répartition *per capita* proposée par la *Commonwealth Grant Commission* (CGC) ;

- Cette règle de répartition, désignée sous le terme de *relativité*, est établie annuellement à la suite de calculs complexes dont la méthodologie est soumise à un processus de révision quinquennal²² ;

- Les recommandations de la CGC (ainsi que les propositions du gouvernement fédéral sur le montant total des paiements de transferts, avant 2000) sont discutées lors des conférences annuelles des premiers ministres des États et Territoires.

3) Détermination des *relativités per capita* :

- Calcul des dépenses *per capita* standardisées de chaque État, soit le montant de dépenses qu'il devrait défrayer pour fournir le niveau moyen de services publics de l'ensemble des États étant donné ses coûts de prestation ;
- Calcul des revenus *per capita* standardisés de chaque État, soit les montants de revenus qu'il pourrait obtenir s'il appliquait la structure de taxation moyenne de l'ensemble des États à ses propres assiettes fiscales ;
- Calcul, à l'aide de ces montants standardisés, du financement que chaque État requiert pour fournir un niveau de services publics équivalent à la moyenne des États ;

COMMONWEALTH GRANTS COMMISSION

Créée en 1933, la CGC est un organisme quasi indépendant (établi par voie législative) dont la mission consiste à contrôler et coordonner la répartition des subventions versées aux États dans le cadre de la péréquation. La principale tâche confiée à la CGC est l'établissement des *relativités* employées pour répartir les montants de péréquation entre les États et Territoires.

Avant de rendre une décision, l'organisme recueille des informations auprès des parties concernées par le biais de consultations et d'audiences publiques. Les décisions de l'organisme n'ont pas force de loi mais le gouvernement fédéral donne habituellement suite aux recommandations de la CGC. Les rapports de la CGC sont remis au gouvernement fédéral et mis à la disposition des États.

Depuis la réforme de l'an 2000, les tâches de la CGC demeurent essentiellement les mêmes, c'est-à-dire la distribution des fonds versés aux gouvernements locaux, le financement des territoires externes et la détermination des *relativités*, mais ce pour assurer la redistribution du produit de la TPS fédérale.

²² La CGC considère 41 catégories de dépenses et 18 catégories de revenus dans ses calculs de relativité financière. La méthode est présentée en détail dans *Report on General Grant Relativities*, CGC, 1999, Volume II, appendice A.

- Calcul de la différence entre ce montant et le montant de transferts spécifiques fédéraux versés à cet État. On obtient ainsi la déficience de l'État (ou son besoin financier net) qui sera comblée par le versement d'un transfert.

Le montant *per capita* d'assistance, au titre de la péréquation, consiste donc en une part égale *per capita* des transferts fédéraux inconditionnels *plus* un ajustement pour les coûts de prestation *plus* un autre ajustement tenant compte de la capacité fiscale.

Il importe de souligner que la péréquation en Australie doit satisfaire le principe selon lequel chaque État doit avoir la capacité (et non l'obligation, sans quoi les paiements de péréquation seraient conditionnels) d'offrir des services de niveau comparable à ceux des autres États s'il appliquait chez lui les taux moyens de taxation des États et conduisait ses affaires avec une efficacité comparable à ceux-ci.

La réforme fiscale de 2000

La réforme fiscale de 2000, ou *Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth-State Financial Relations*, a entraîné :

- la mise en place d'une taxe sur la valeur ajoutée, ou taxe sur les produits et services (TPS), dont le taux a été fixé initialement à 10 % ;
 - Tout changement apporté à la taxe doit recevoir l'approbation unanime du Parlement du Commonwealth et des parlements des États.
- le remplacement des transferts inconditionnels par le produit de la TPS, la CGC assurant l'établissement des paramètres de partage entre les États, et le maintien des programmes de transferts spécifiques ;
- l'abolition des paiements compensatoires obtenus à la suite du jugement de la Haute Cour de 1997 ;
- l'instauration de compensations transitoires assurant des montants de transferts minimums (*Guaranteed Minimum Amounts, GMA*), s'échelonnant jusqu'en 2006-2007, pour prémunir les États contre toute perte de revenus à la suite de la réforme ;
- l'établissement d'un Conseil ministériel pour gérer les relations financières entre le Commonwealth et les États, soit le *Ministerial Council for Commonwealth-State Financial Relations*, regroupant tous les ministres des finances.

Perspectives

L'introduction de la TPS uniforme, jumelée à l'abolition de certaines taxes, assure maintenant aux États un accès à une assiette fiscale plus stable et moins sujette à une concurrence fiscale entre États. La volonté des États d'assurer un financement adéquat et stable de services tels que la santé, l'éducation et la sécurité publique étaient d'ailleurs l'une des principales motivations de la réforme. La réforme entraîne une réduction des revenus autonomes des États, mais leur donne un droit de veto sur toute modification de la TPS, et donc un veto sur tout changement affectant le volume des transferts.

De leur côté, les GMA, jumelés au partage de la TPS, garantissent aux États des niveaux de revenus équivalents à ce qu'ils auraient obtenus en l'absence de réforme. Dans son document intitulé *1999 Update Report*, la CGC prévoit que la TPS devrait générer près de 28 milliards de dollars australiens en 2001-2002, ce qui, jumelé aux 2 milliards de dollars australiens à verser en vertu des GMA, compensera les pertes encourues à la suite de l'abolition de certaines taxes (11 milliards de dollars australiens) et des transferts inconditionnels (19 milliards de dollars australiens). Il est prévu qu'à la fin de la période transitoire, les revenus totaux de chaque État dépasseront ceux qu'ils auraient obtenus sans réforme.

La réforme aura vraisemblablement un impact significatif sur les relations intergouvernementales et sur le financement des transferts, mais il est encore tôt pour l'évaluer.

BELGIQUE

Cadre institutionnel

La Belgique est une monarchie parlementaire. Le Roi est le chef de l'État fédéral et le Premier ministre, celui du gouvernement. La Constitution belge de 1831 a été amendée de façon importante en 1993 de façon à faire du pays une fédération. Ce changement a constitué la quatrième étape du processus de fédéralisation entamé il y a plus de 30 ans.

PORTRAIT GÉNÉRAL

Nom officiel : Royaume de Belgique
Capitale : Bruxelles
Population : 10,2 millions d'habitants
Fédération : 1993
Langues officielles : allemand, français et néerlandais
Monnaie : le franc belge, remplacé par l'euro en 2002 (1 EUR = 40,3399 BEF)
Dépenses publiques (2000) : 47,0 % du PIB

Le Parlement fédéral se compose de la Chambre des représentants et du Sénat. Les 150 membres de la Chambre des représentants sont élus au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle sur une base provinciale²³. Le Sénat compte 71 membres : 40 sont élus au suffrage direct (25 néerlandophones et 15 francophones, élus par leurs groupes linguistiques respectifs), 21 sont désignés par les Conseils communautaires flamand (10), francophone (10) et germanophone (1), et les 10 autres sont cooptés par les précédents, siégeant en groupes linguistiques distincts.

L'approbation du Sénat est requise notamment pour les modifications constitutionnelles et pour les lois spéciales intéressant les Communautés. Pour les autres projets de loi, le Sénat a un droit de veto suspensif de 60 jours. Toutefois, en matière budgétaire, le Sénat ne jouit d'aucun pouvoir.

Il n'existe plus de partis politiques nationaux en Belgique, chacune des familles politiques traditionnelles s'étant scindée sur une base régionale. Cependant, les coalitions gouvernementales ont regroupé, jusqu'ici, tous les élus d'une même famille politique.

Le gouvernement est responsable devant la Chambre des représentants. Il compte au plus 15 membres, dont la moitié doivent provenir de chaque communauté linguistique.

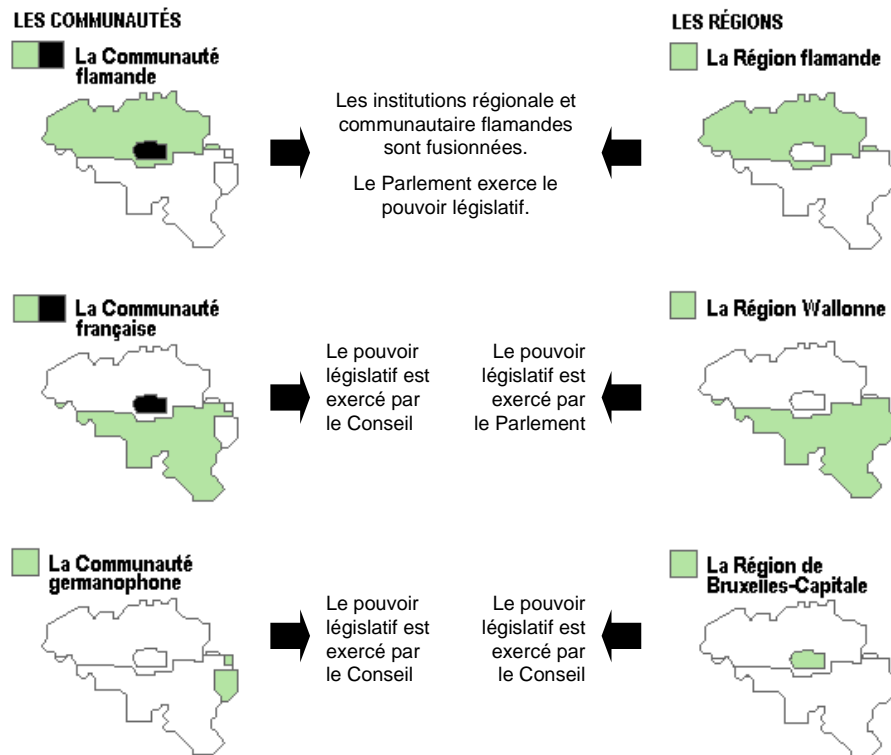
²³ Le territoire belge est divisé en 10 provinces et 589 Communes. Les lois organisant les provinces et les Communes sont des lois fédérales.

La Belgique fédérale est caractérisée par l'existence simultanée de deux types d'entités fédérées géographiquement superposées : les Communautés et les Régions. Les Régions sont définies sur une base strictement géographique, tandis que les Communautés sont en principe définies sur des bases culturelles et linguistiques.

En pratique toutefois, la Communauté flamande a juridiction sur le territoire de la Région flamande et sur celui de la Région de Bruxelles-Capitale. La Communauté germanophone a quant à elle juridiction dans neuf Communes de la Région wallonne. Enfin, la Communauté française a juridiction dans la Région de Bruxelles-Capitale de même que sur le territoire de la Région wallonne, à l'exception des Communes germanophones. La présence d'un seul gouvernement flamand et de deux gouvernements francophones (la Communauté française et la Région wallonne) confère au fédéralisme belge un caractère asymétrique.

SCHÉMA 2

LA BELGIQUE FÉDÉRALE



Source : Service fédéral d'information de la Belgique.

Le caractère bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale, qui compte environ 85 % de francophones et 15 % de néerlandophones, a entraîné la mise en place d'un système complexe de gestion des compétences des Communautés française et flamande. Ces dernières sont en effet responsables d'une série de matières, telles que les services de santé et l'éducation.

Ce partage des compétences pose des problèmes pour la prestation des services et, surtout, pour le prélèvement des revenus. Dans le contexte bruxellois, imposer des individus sur une base linguistique se révèle d'ailleurs particulièrement problématique.

LES INSTITUTIONS BRUXELLOISES

Bruxelles est le cœur et la capitale de la Région de Bruxelles-Capitale, la seule Région bilingue en Belgique. Ce statut a forcé la mise en place d'institutions spéciales pour assurer l'exercice des compétences communautaires dans la Région, soit les commissions communautaires française (COCOF) et flamande (COCON), qui, une fois réunies, forment la Commission communautaire commune (COCOM).

Ces assemblées s'occupent des matières relevant de la compétence de leur communauté respective et la COCOM s'occupe des matières communautaires relevant des deux groupes linguistiques à la fois.

Cependant, seule la COCOF peut voter des décrets et ce, dans les domaines de compétences qui lui ont été déléguées par la Communauté française. La COCON ne vote que des règlements, tandis que la COCOM peut voter des ordonnances dans les domaines où les compétences des Communautés ne peuvent pas s'exercer à Bruxelles (notamment en matière de santé et d'aide aux personnes).

Partage des responsabilités

Partage général des compétences

La Constitution belge ne fournit pas une liste explicite des compétences spécifiques du Parlement fédéral. Ce dernier possède plutôt des compétences dans de vastes secteurs d'activités. C'est à ce titre que, sans préjudice aux compétences des Communautés et des Régions, le Parlement fédéral a des compétences dans les secteurs de la défense nationale, de la justice, de la politique étrangère et de la sécurité sociale.

Tous les aspects de la sécurité sociale, à l'exception des centres publics d'aide sociale, sont financés par des cotisations spécifiques des employeurs et des employés régies par le gouvernement fédéral (soins de santé, allocations familiales, accidents de travail, chômage et pensions). La sécurité sociale est donc, dans l'ensemble, une compétence fédérale²⁴.

Selon les articles 127 à 130 de la Constitution, les Communautés ont des compétences dans les matières culturelles, en éducation (avec quelques restrictions, notamment les conditions minimales pour la délivrance des

²⁴ À l'exception de certains sous-ensembles du système de sécurité sociale tels que la politique du troisième âge, l'assistance sociale et le recyclage et la formation professionnelle, qui sont de juridiction communautaire, ainsi que le placement des chômeurs, qui relève des Régions.

diplômes), les matières personnalisables²⁵, la politique linguistique, la coopération entre les Communautés et la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, dans les matières qui sont de leur ressort exclusif. Le Parlement fédéral est également compétent dans la plupart de ces domaines, notamment en santé, où il conserve d'importantes prérogatives (législation organique, assurance maladie-invalidité et financement).

Enfin, la Constitution ne précise pas explicitement les compétences des Régions, celles-ci étant plutôt précisées par voie de loi spéciale requérant une majorité des deux tiers dans les deux chambres du Parlement. C'est ainsi que les Régions ont maintenant compétence dans plusieurs domaines à vocation économique tels que la politique économique, l'emploi, les transports, les travaux publics, l'agriculture, le commerce extérieur et les relations internationales dans les matières relevant de leur compétence. Dans certains cas, dont le commerce extérieur²⁶, leur compétence est partagée avec le Parlement fédéral.

Depuis 1993, le pouvoir résiduaire revient aux entités fédérées²⁷. Dans les faits cependant, le gouvernement fédéral dispose de ce pouvoir jusqu'à ce que ses compétences soient clairement énoncées dans un nouvel article de la Constitution, ce qui, à ce jour, n'est pas encore fait.

L'exercice des compétences donne lieu à un certain enchevêtrement. En effet, certaines compétences communautaires sont exercées par les Régions, et vice-versa. De plus, dans certains domaines, tels que la santé et l'assurance-chômage, la présence simultanée des divers ordres de gouvernement peut conduire à des chevauchements nuisibles²⁸.

Pouvoir fédéral de dépenser

Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral demeure imprécis dans la mesure où la Constitution n'énumère pas encore ses compétences exclusives. Par ailleurs, si les grands champs de compétence des Communautés leur sont explicitement attribués par la Constitution, cette dernière ne prévoit rien de tel pour les Régions. Aussi, les compétences actuelles des Régions résultent de négociations politiques et de lois fédérales spéciales prévoyant la dévolution de pouvoirs.

Si le gouvernement fédéral souhaite effectuer des dépenses dans des domaines qui relèvent de la compétence d'un autre ordre de gouvernement, il peut le faire à l'aide d'une loi spéciale (requérant une majorité des deux tiers dans chaque chambre du Parlement fédéral ainsi que la majorité de chaque groupe linguistique dans chaque chambre).

²⁵ Les matières personnalisables incluent la politique de santé, notamment en matière de prévention, et certains aspects de la politique d'aide aux familles et aux enfants.

²⁶ La réforme de 2001 propose d'accroître la compétence des Régions dans ce domaine.

²⁷ Article 35 de la Constitution.

²⁸ Voir notamment Cattoir (1998), à ce sujet.

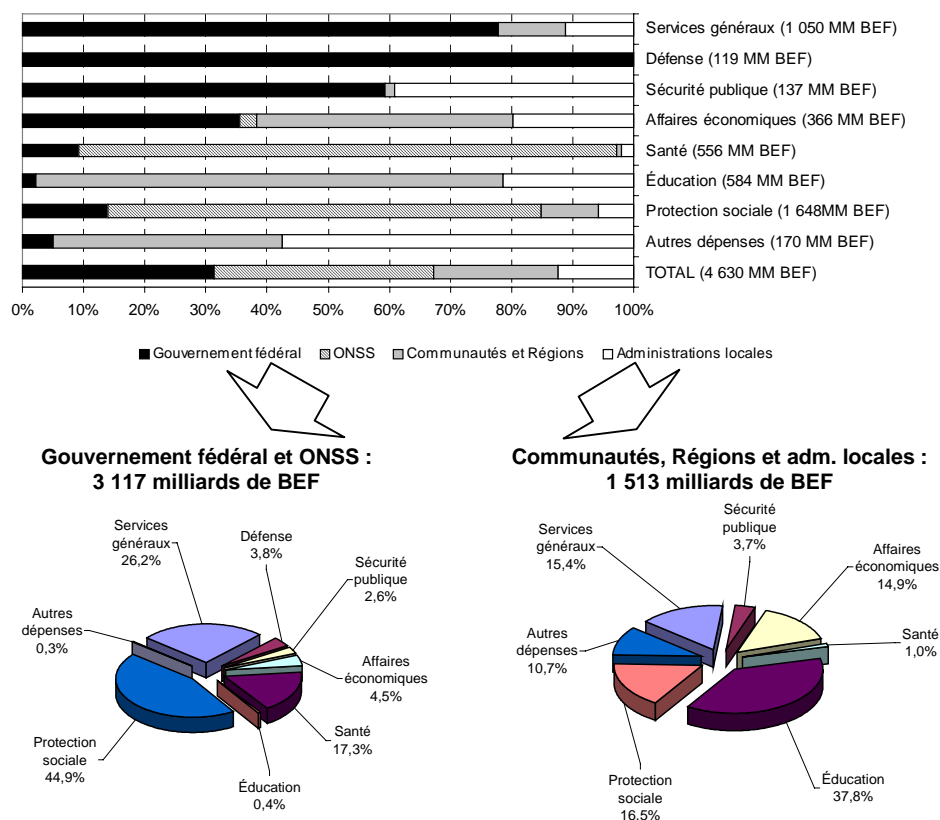
Dépenses

Malgré la fédéralisation de la Belgique, le gouvernement central demeure celui qui effectue la plus grande part des dépenses publiques au pays. Ainsi, les dépenses dans le vaste secteur des politiques sociales, incluant la santé, les allocations familiales, les systèmes d'assurances sociales et le minimum garanti d'existence, sont surtout assumées par le gouvernement fédéral et l'Office national de la sécurité sociale (ONSS). Ce dernier est régi par des lois fédérales et financé par des cotisations sur la masse salariale et des subventions de l'État fédéral.

GRAPHIQUE 8

RÉPARTITION ET COMPOSITION DES DÉPENSES PUBLIQUES – 1998

(en pourcentage du total)



Notes : Tous les montants sont en francs belges (BEF). Bien que les administrations locales relèvent du gouvernement fédéral, elles sont incluses avec les Communautés et les Régions pour assurer une présentation similaire à celle des autres chapitres de ce document. Les transferts entre administrations publiques sont comptabilisés comme une dépense dans les comptes du bénéficiaire et non comme une dépense dans ceux de l'ordre effectuant ce transfert.

Source : Comptes nationaux de la Banque nationale de Belgique (2001).

Cette prédominance fédérale masque cependant le fait que les autres ordres de gouvernement sont également présents dans les domaines de la santé, de l'aide sociale et du chômage, tel que souligné précédemment.

L'éducation constitue le principal poste de dépenses des Communautés, suivi de près par la protection sociale, alors que les affaires économiques forment une partie importante des dépenses des Régions.

Taxation

En Belgique, la vaste majorité des taxes et impôts sont déterminés et perçus par le gouvernement fédéral. L'impôt sur le revenu des particuliers (IRP) est de loin sa principale source de revenus, suivi de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Par ailleurs, comme dans tous les pays membres de l'Union européenne (UE), les droits de douane sont prélevés par le gouvernement central et remis à l'UE.

La plupart des impôts des autres ordres de gouvernement sont prélevés et légiférés par le gouvernement fédéral, qui leur en retourne le produit. Même si la Constitution permet aux Régions et Communautés de lever leurs propres impôts, la *Loi spéciale de financement*²⁹ stipule que les Régions ne doivent pas taxer des matières déjà grevées par un impôt fédéral.

Les Communautés ne disposent d'aucune autonomie fiscale puisqu'elles n'établissent et ne prélèvent aucun impôt par elle-même. Bien qu'elles bénéficient de l'entière du produit de la redevance radio-télévision, elles ne possèdent aucune compétence dans sa détermination à cause de la double juridiction en vigueur dans la Région de Bruxelles-Capitale. Son produit bruxellois est réparti entre les Communautés française et flamande selon une règle de partage reflétant approximativement l'importance des groupes linguistiques de cette Région (80 %-20 %). Ainsi, les Communautés sont principalement financées par des transferts fédéraux qui sont composés d'une part par la TVA et de l'autre par l'IRP.

Les Régions disposent d'une marge de manœuvre un peu plus grande puisqu'il leur est permis, après concertation avec le gouvernement fédéral, d'ajouter leur taux à l'IRP ou d'accorder une remise, à l'intérieur d'une limite de 3,25 %. Toutefois, aucune ne s'est prévaluée de cette possibilité, à ce jour.

Par ailleurs, les Régions reçoivent une part des droits d'enregistrement³⁰ et, à titre d'impôt cédé, le produit des écotaxes. Conjointement avec le gouvernement fédéral et les Communes, elles reçoivent aussi une partie du produit de l'impôt foncier, à la détermination duquel elles peuvent participer. Elles peuvent imposer des droits additionnels sur la redevance radio-télévision dont le produit revient normalement aux Communautés. Les Régions disposent enfin de quelques impôts qui leur sont spécifiques : la

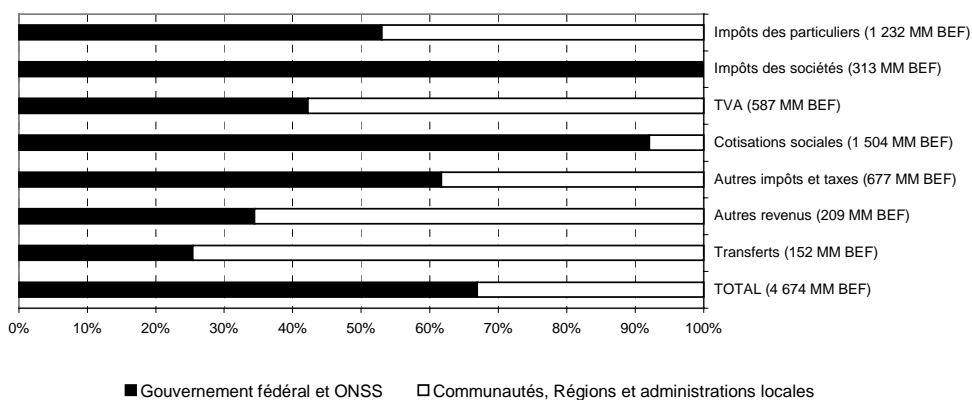
²⁹ Adoptée le 23 janvier 1989.

³⁰ Depuis 1993, cette part doit être modifiée par loi spéciale. Les Régions peuvent établir des droits additionnels ou accorder des remises sur cette taxe.

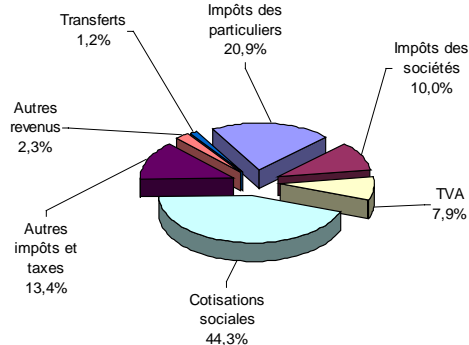
taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils de divertissement, la taxe sur l'ouverture de débits de boisson et l'impôt sur les mutations et les successions³¹.

GRAPHIQUE 9

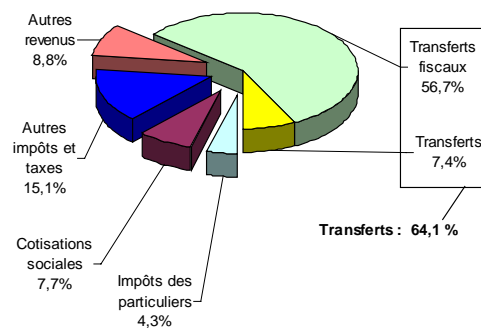
RÉPARTITION ET COMPOSITION DES REVENUS – 1998 (en pourcentage du total)



Gouvernement fédéral et ONSS : 3 127 milliards de BEF



Communautés, Régions et adm. locales : 1 547 milliards de BEF



Notes : Tous les montants sont en francs belges (BEF). Bien que les administrations locales relèvent du gouvernement fédéral, elles sont incluses avec les Communautés et les Régions pour assurer une présentation similaire à celle des autres chapitres de ce document. Les impôts transférés aux Communautés et Régions sont comptabilisés dans leurs rubriques respectives dans le graphique du haut et comptabilisés dans la rubrique *Transferts fiscaux* dans les graphiques du bas (et donc, déduits des revenus du gouvernement fédéral dans ces graphiques). Dans les graphiques du bas, les transferts entre administrations publiques sont consolidés.

Source : Comptes nationaux de la Banque nationale de Belgique (2001).

³¹ La détermination de l'assiette imposable de cet impôt demeure une responsabilité fédérale.

Relations financières intergouvernementales

Le financement des entités fédérées est inscrit dans une loi spéciale fédérale. Les lois spéciales requièrent l'approbation des deux tiers des membres de chaque chambre du Parlement fédéral et de la majorité simple au sein de chaque groupe linguistique (francophone et néerlandophone) et ce, dans chacune des chambres.

Les transferts du gouvernement fédéral constituent la principale source de revenus des Communautés et des Régions. Les plus importants sont le partage de la TVA et de l'IRP, auxquels s'ajoutent de petits transferts spécifiques à l'endroit des Régions notamment.

Programmes de transferts

Le financement des Communautés repose essentiellement sur les transferts de revenus fiscaux en provenance du gouvernement fédéral. D'abord, elles reçoivent l'entièreté du produit de la redevance radio-télévision perçu par le gouvernement fédéral. Ensuite, elles bénéficient d'une part des revenus de l'IRP dont la répartition actuelle repose sur une distribution historique des montants et sur une règle d'indexation de ceux-ci au PNB.

L'essentiel des revenus des Communautés provient cependant de leur part du produit de la TVA. Par exemple, la Communauté française tirait, en 1999, près des deux tiers de ses revenus de cette source³². La répartition entre les Communautés est établie sur la base du nombre d'élèves sous leur responsabilité.

Le financement des Régions dépend en très grande partie du partage du produit de l'IRP. La règle de partage entre le gouvernement fédéral et les Régions est déterminée par une loi spéciale fédérale. Elle change à travers le temps, en vertu des règles d'indexation établies.

La *Loi de régionalisation* d'août 1988 a transféré des compétences aux Régions représentant, dans le budget fédéral de l'époque, environ 235 milliards de francs belges. Il fut alors décidé de financer ces compétences à même le produit de l'IRP (28 % de l'IRP furent cédés aux Régions). Ensuite, l'enveloppe globale du transfert fut indexée à l'inflation et, à partir de 1994, graduellement indexée à la croissance du PNB. Au départ, la répartition entre les Régions était identique à la répartition régionale des dépenses fédérales, mais la Belgique est progressivement passée à un mode de répartition en fonction du rendement régional de l'IRP. Le rendement de l'IRP par habitant en Région wallonne étant inférieur à celui de la Région flamande, ce passage a rendu la répartition de moins en moins favorable à la Wallonie, une situation partiellement corrigée par un programme de péréquation destiné aux Régions.

³² Marcel Gérard, *Le fédéralisme fiscal en Belgique*, manuscrit, 2001, à partir de données du Ministère des Finances belge.

Des transferts spécifiques (conditionnels) peu importants existent également, notamment en matière d'emploi et de programmes pour les étudiants étrangers (Communautés) et en matière de programmes de remise au travail des chômeurs (Régions).

Il existe enfin un transfert spécifique du gouvernement fédéral en faveur de Bruxelles, visant à compenser les charges supportées par la ville en tant que capitale nationale et internationale. Cette dotation, qui s'élevait à 3,2 milliards de francs belges en 1996, est cependant versée directement à la municipalité et n'apparaît donc pas dans les comptes de la Région.

Péréquation

Le seul mécanisme visant à réduire les écarts de capacité financière entre les entités fédérées en Belgique est un programme relativement modeste appelé Intervention de solidarité nationale (ISN). En vertu de ce programme, les Régions dont le produit moyen par habitant de l'IRP est inférieur à la moyenne nationale ont droit à un transfert inconditionnel du gouvernement fédéral.

Le montant versé à chaque Région correspond à l'écart du rendement de l'IRP de la Région par rapport à la moyenne nationale, pondéré par un facteur d'indexation et par un paramètre lié aux sommes reçues par les bénéficiaires au moment de l'introduction de l'ISN. Pour l'année fiscale 1999, la Wallonie et la Région bruxelloise ont bénéficié de paiements en vertu de l'ISN à la hauteur de 23,9 milliards et 1,4 milliard de francs belges respectivement.

Mécanismes de règlement des litiges

Des conférences interministérielles sont périodiquement organisées entre les gouvernements. Elles visent à permettre la coordination, l'harmonisation et la mise en œuvre des politiques.

Le Conseil d'État fournit une interprétation uniforme et cohérente de la législation, donnant des avis sur les avant-projets de loi (et de décrets) de façon à ce que chaque ordre de gouvernement n'outrepasse pas ses compétences. Il s'agit d'une instance consultative formée d'experts de divers domaines, à laquelle le gouvernement fédéral est tenu de présenter les projets de loi touchant certains domaines, comme ceux modifiant la Constitution.

Un Comité de concertation peut aussi être saisi par le Conseil d'État d'un excès de compétence constaté dans un avant-projet de législation. Ce Comité, formé de représentants de tous les gouvernements, est chargé d'arriver à un consensus sur la question afin de donner un avis unique.

En matière de résolution de litiges, la Cour d'arbitrage est habilitée à trancher dans les conflits de juridiction entre le gouvernement fédéral, les

Communautés et les Régions lorsqu'il s'agit de mesures législatives. La Cour est régie par une loi spéciale fédérale. Elle est formée de 12 juristes et anciens parlementaires, dont six francophones et six néerlandophones. La présidence de la Cour alterne entre les deux groupes sur une base annuelle.

Perspectives

La Belgique a hérité, au fil des dernières décennies, d'une structure politique et administrative complexe et en constante évolution. Les accords politiques menant à des changements dans la Fédération se succèdent et leur application est tantôt rapide, tantôt renégociée. Le dernier accord survenu est celui « de la Saint-Polycarpe », conclu en janvier 2001.

Cet accord augmente le financement des Communautés d'un montant forfaitaire pour la période 2002-2006, puis d'un montant partiellement lié à la croissance économique pour la période 2007-2011, et enfin d'un montant supplémentaire entièrement indexé à la croissance des revenus fédéraux après 2011. Ce refinancement des Communautés était devenu nécessaire en raison notamment des difficultés financières de la Communauté française dans le domaine de l'éducation.

L'autonomie fiscale des Régions a également été rehaussée dans le cadre de cet accord, notamment en matière d'IRP, de droits d'enregistrement et de redevance radio-télévision, dont le produit a été transféré des Communautés aux Régions.

Si l'autonomie des Régions est à l'ordre du jour, les défis à relever par les Communautés restent grands, notamment en matière de financement des services publics et tout particulièrement dans la Région bruxelloise. Le système complexe mis en place au cours des dernières décennies laisse entrevoir des solutions originales aux problèmes actuels, qui s'inscrivent dans un processus d'évolution constante des structures en place.

ESPAGNE

Cadre institutionnel

L'Espagne est un pays doté d'une constitution relativement récente : elle fut adoptée à l'automne 1978, après la fin du régime du général Franco. En vertu de cette constitution, l'Espagne n'est pas à proprement parler une fédération mais se définit plutôt comme un « État des autonomies »³³.

PORTRAIT GÉNÉRAL

Nom officiel : Royaume d'Espagne
 Capitale : Madrid
 Population : 39,9 millions d'habitants
 Constitution : 1978
 Langue officielle nationale : espagnol (castillan)
 Langues officielles régionales : basque, catalan, galicien et valencien
 Monnaie : la peseta, remplacée par l'euro en 2002 (1 EUR = 166,386 PTA)
 Dépenses publiques (2000) : 38,7 % du PIB

En effet, la Constitution garantit aux « collectivités » le droit de se constituer en Communautés autonomes, un privilège dont toutes les collectivités espagnoles se sont prévaluées entre 1979 et 1983. Depuis lors, l'ensemble du territoire est divisé en 17 Communautés autonomes (CA) de taille et de richesse diverses. Chacune comprend une ou plusieurs provinces (il y en a 50 au total), qui sont les divisions administratives de l'État central et dont la délimitation remonte dans la plupart des cas au XIX^e siècle.

Le Roi est le chef de l'État espagnol. Le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement, responsable devant le Congrès des députés, la première chambre du parlement espagnol. Le Congrès compte 350 membres élus à la proportionnelle sur une base provinciale. Ainsi, les villes autonomes de Ceuta et Melilla ont chacune un député, alors que les 348 autres députés sont répartis entre les 50 provinces au prorata de leur population, chaque province en comptant au moins deux.

La deuxième chambre du Parlement (*Cortes Generales*) est le Sénat, qui compte 259 membres répartis en deux catégories. La plupart (208) sont élus au suffrage universel direct à raison de quatre par province. Les 51 autres sont désignés par les assemblées législatives des CA. Le Sénat a un veto absolu en matière de modification constitutionnelle, mais n'a qu'un veto suspensif sur les projets de loi.

³³ Article 2 de la Constitution : « La Constitution (...) reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui la constituent [la nation espagnole] et la solidarité entre elles ».

Dans chaque CA, le pouvoir législatif est confié à une seule assemblée élue au suffrage direct selon un mode de scrutin proportionnel. Un conseil de gouvernement détient le pouvoir exécutif. Le gouvernement et son président, élu par l'assemblée, sont responsables devant cette dernière.

Partage des responsabilités

Partage général des compétences

La Constitution de 1978 énumère les compétences exclusives du Parlement espagnol, ce qui inclut la défense, les douanes et la justice. Elle énumère également les domaines dans lesquels les CA pourront exercer des compétences, sans leur attribuer explicitement ces compétences. C'est plutôt dans les statuts d'autonomie³⁴ des CA que l'on trouve une énumération des compétences que chacune d'elles exerçait au moment de l'adoption de son statut. Cinq des 17 CA jouissent de la compétence résiduaire, alors que cette dernière repose entre les mains de l'État central pour les 12 autres CA.

Il existe trois régimes différents de partage des compétences en Espagne, correspondant aux trois groupes de CA. Le premier groupe, dit de l'article 143, comprend les CA qui ont d'abord bénéficié des compétences de base (voir tableau 1). Celles de l'article 151 ont bénéficié dès leur création des mêmes compétences que celles de l'article 143, mais aussi des compétences en matière de santé et d'éducation. Notons qu'éventuellement, toutes les CA exerceront les mêmes compétences en matière de dépenses, c'est-à-dire celles assumées par les CA de l'article 151. Ce processus s'effectue via les « transferts de compétences », une opération courante dans le cadre institutionnel espagnol.

Le dernier régime, dit « *foral* », correspond quant à lui au plus grand degré d'autonomie obtenu par une CA. Ce régime confère les mêmes compétences que celles de l'article 151, en plus de permettre aux CA de percevoir tous les impôts sur leur territoire, incluant les impôts nationaux. La Constitution a reconnu ce statut historique à deux CA, soit le Pays basque et la Navarre.

Les arrangements fiscaux, financiers et administratifs entre l'État central et les gouvernements régionaux, de même que le partage précis des compétences, diffèrent généralement d'une CA à l'autre. La possibilité d'asymétrie dans l'attribution des compétences est une caractéristique importante de ce pays. En pratique, en régime commun, on constate une forte similitude dans les compétences effectivement exercées par les Communautés autonomes.

³⁴ Le statut d'autonomie d'une CA est son acte constitutif. Adopté par les *Cortes Generales* sous forme de *Loi organique*, il joue le rôle de constitution de la CA. Il convient toutefois de rappeler qu'il s'agit essentiellement d'une loi de l'État central, qui l'adopte à la suite d'un accord avec les provinces concernées, et qui a le pouvoir de la modifier.

TABLEAU 1**COMPÉTENCES DES COMMUNAUTÉS AUTONOMES EN MATIÈRE DE DÉPENSES**

Groupes	Compétences
Article 143	Forêts, agriculture, élevage et pêche intérieure Urbanisme et logement Routes Ports et aéroports non commerciaux Exploitation hydraulique, canaux et irrigation Protection de l'environnement Patrimoine des CA (promotion culturelle des langues régionales, bibliothèques et musées) Institutions gouvernementales des CA Foires commerciales régionales, tourisme et promotion des sports
Article 151 et régime <i>foral</i>	<i>Toutes les compétences énumérées précédemment plus :</i> Éducation (gestion du système à tous les niveaux) Santé (toute assistance médicale)

Source : Castells (2001).

Pouvoir de dépenser

Le concept de pouvoir de dépenser s'applique difficilement à l'Espagne puisque les compétences exclusives des CA résultent de lois, notamment les statuts d'autonomie, votées par les *Cortes Generales*. Dans la mesure où les statuts d'autonomie des CA ont une valeur constitutionnelle, cependant, il peut s'avérer difficile pour l'État central de justifier des dépenses dans des domaines qui ne relèvent plus de sa compétence³⁵.

Les sections 1.1 et 1.13 de l'article 149 de la Constitution accordent tout de même à l'État central des compétences en matière de réglementation, afin de garantir à tous les Espagnols l'égalité dans l'exercice de leurs droits, et en matière de coordination et de planification de l'activité économique. Dans le passé, l'État central a invoqué ces sections de l'article 149 pour intervenir dans des domaines qui ne relèvent pas expressément de sa compétence.

Dépenses

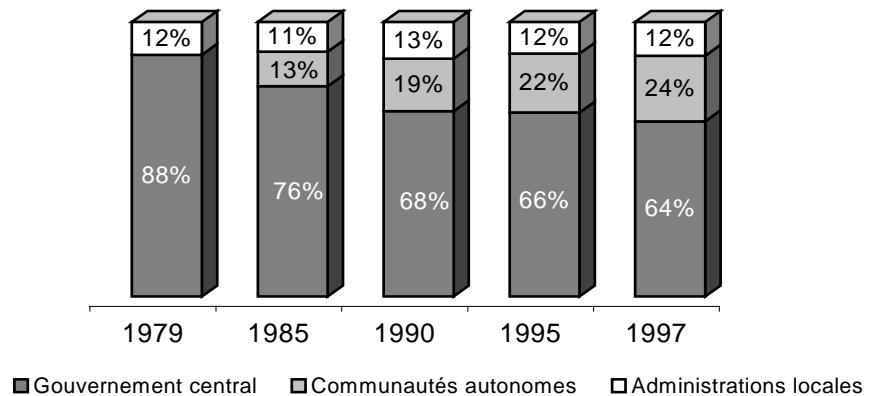
La plus grande part des dépenses publiques espagnoles est effectuée par le gouvernement central. Cependant, les CA jouent un rôle croissant dans le secteur public depuis leur création. En effet, la part des dépenses publiques effectuées par les CA est passée de 19,2 % à 23,9 % en sept ans. Depuis 1997, la part des dépenses publiques effectuées par les CA a encore augmenté puisque le transfert des compétences en matière d'éducation aux

³⁵ Dans une de ses décisions, le Tribunal constitutionnel juge que ces statuts ont une valeur constitutionnelle.

CA de l'article 143 a été complété à la fin de 1999 et que le transfert de la santé devrait être mené à terme au cours des prochaines années. En 1998, le gouvernement central estimait que les CA seraient à l'origine de 34 % des dépenses publiques une fois le processus complété.

GRAPHIQUE 10

RÉPARTITION DES DÉPENSES PUBLIQUES – 1979-1997
(en pourcentage du total)



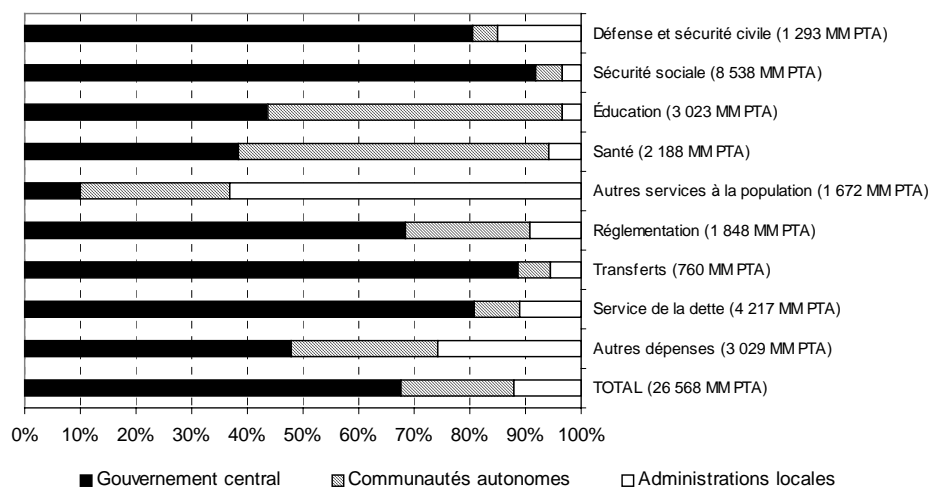
Source : Castells (2001).

Par ailleurs, la composition des dépenses de chacun des ordres de gouvernement demeure assez différente. En effet, la santé et l'éducation constituent les deux principaux postes de dépenses des CA, tandis que l'État central dépense surtout pour la protection sociale et le service de la dette³⁶, dont la taille et l'évolution sont contraintes par les dispositions du traité de Maastricht sur l'Union européenne.

³⁶ Il représente 18,9 % des dépenses de l'État central.

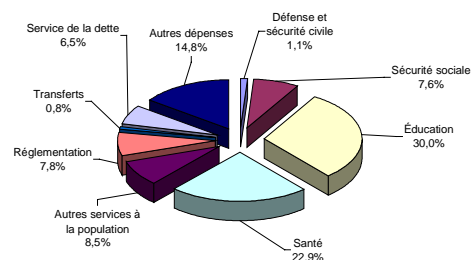
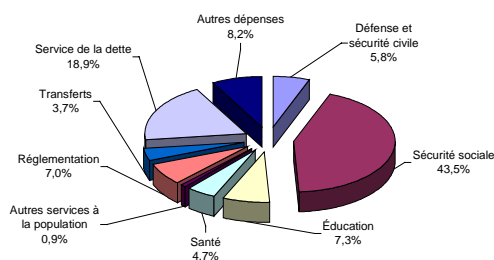
GRAPHIQUE 11

RÉPARTITION ET COMPOSITION DES DÉPENSES PUBLIQUES – 1993
(en pourcentage du total)



Gouvernement central : 17 997 milliards de PTA

Commun. autonomes : 5 323 milliards de PTA



Notes : Tous les montants sont en pesetas (PTA). Le total des montants indiqués dans les graphiques du bas ne correspond pas à celui du graphique du haut puisque la décomposition des dépenses des administrations locales n'est pas présentée. Les *Autres services à la population* comprennent notamment la culture et les autres services sociaux. La *Réglementation économique* correspond aux interventions publiques pour réguler les marchés. Enfin, les *Autres dépenses* incluent notamment les communications.

Source : Castells (2001) à partir des données de *Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales* (1995).

Taxation³⁷

Tous les ordres de gouvernement en Espagne sont habilités à lever des impôts. Par exemple, les CA peuvent appliquer des surtaxes aux impôts levés par le gouvernement central. De façon générale toutefois, la levée d'impôts par les CA est strictement réglementée par la Constitution³⁸ et par la LOFCA³⁹.

L'impôt sur le revenu des particuliers (IRP), l'impôt des sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée représentent près de 70 % des revenus du gouvernement central, qui en redistribue une partie aux CA.

Les impôts sur le patrimoine forment la seule catégorie de revenus perçus majoritairement par les CA et les administrations locales. Ces impôts, avec les impôts sur les successions et les dons ainsi que les taxes sur les jeux, constituent les sources de revenus autonomes des CA.

Par ailleurs, les CA de l'article 151 sont financées à 75 % par divers transferts en provenance du gouvernement central, dont un partage de l'IRP qui représente à lui seul 11 % de leurs revenus totaux.

En effet, depuis 1997, 30 % du produit régional de l'IRP est remis par l'État central aux CA, la moitié sous la forme d'un transfert inconditionnel⁴⁰ – impôt dont les CA ne peuvent modifier ni les taux, ni l'assiette – et l'autre sous la forme d'une cession partielle de champ fiscal, champ dans lequel les CA⁴¹ ayant accepté le modèle de financement de 1997-2001 peuvent fixer leurs propres taux et certains crédits d'impôts non remboursables⁴².

LE PAYS BASQUE ET LA NAVARRE

Le Pays basque et la Navarre jouissent d'un statut particulier pour des raisons historiques. Ces Communautés autonomes (CA) sont régies par le système d'administration *foral* qui est la version moderne d'un ancien système de gestion décentralisé (par province) en vigueur avant le régime du général Franco.

Leur financement est assuré par une application stricte du principe de territorialité en matière fiscale puisqu'elles perçoivent elles-mêmes tous les impôts sur leur territoire, y compris les impôts nationaux, à l'exception des droits de douane et des revenus générés par les monopoles fiscaux du gouvernement central. Cette application du principe de territorialité est garantie par des ententes bilatérales.

Chaque CA verse une quote-part au gouvernement central – le *cupo* ou « apport économique » – qui est fonction « de l'importance des charges du gouvernement central et des ajustements territoriaux pertinents pour la CA » (Cattoir 1998). Cette somme ne dépend donc pas du montant de revenus fiscaux perçus dans la CA, mais plutôt de l'ampleur des services fournis par le gouvernement central dans la CA et à l'échelle nationale.

³⁷ Cette section s'applique d'une manière générale aux 15 CA financées en régime commun (articles 143 et 151 de la Constitution). Le Pays basque et la Navarre, en régime *foral*, font l'objet d'un encadré.

³⁸ Article 157-2 de la Constitution.

³⁹ LOFCA : *Loi organique sur le financement des Communautés autonomes (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas)*, 1980. L'article 6 de cette Loi interdit aux CA de taxer les objets déjà imposés par le gouvernement central ou les autorités locales.

⁴⁰ Madrid ne bénéficie que de 10% du produit de l'IRP à ce chapitre.

⁴¹ L'Andalousie, la Castille-La Manche et l'Estrémadure ne sont pas signataires de cet accord. Leur financement est assuré en vertu des dispositions de l'accord précédent.

⁴² Certaines limites sont toutefois fixées à la marge de manœuvre des CA en la matière.

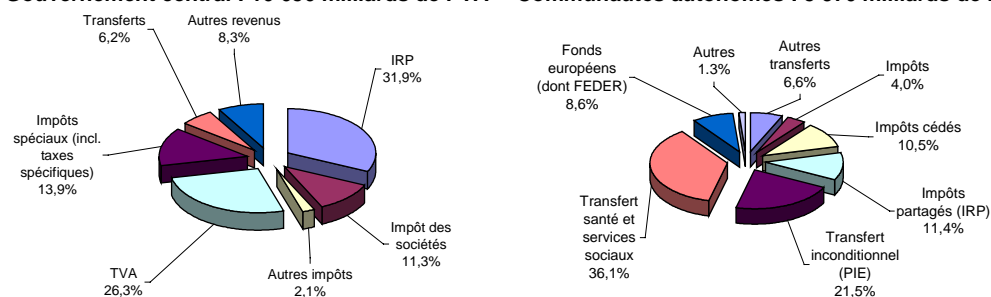
À défaut de réguler elle-même cet espace fiscal, une CA verra le gouvernement central y imposer un taux complémentaire national uniforme et lui retourner le produit de cette portion, auquel cas, la CA recevra en fait 30 % du produit d'un IRP entièrement déterminé par l'État central. Notons que jusqu'à ce jour, aucune CA n'a choisi de modifier le taux sur sa portion de l'IRP.

GRAPHIQUE 12

COMPOSITION DES REVENUS TOTAUX – 1998

(en pourcentage du total)

Gouvernement central : 16 656 milliards de PTA Communautés autonomes : 5 970 milliards de PTA



Notes : Tous les montants sont en pesetas (PTA). Seuls les revenus des CA de l'article 151 sont présentés. Les *Impôts cédés* sont perçus et légiférés par l'État central mais versés aux Communautés autonomes. La PIE est la participation au partage des revenus généraux de l'État central (*Participación en los Ingresos generales del Estado*). Pour le gouvernement central, la catégorie *Transferts* inclut notamment le *cupo* du Pays basque et de la Navarre et des transferts en provenance d'autres agents économiques. Pour les CA, les *Autres transferts* comprennent, entre autres, les montants du Fonds de compensation interrégional (FCI).

Sources : *Ministerio de Economía y Hacienda* (1998) et Castells (2001).

Relations financières intergouvernementales⁴³

L'article 156-1 de la Constitution stipule que « les CA doivent jouir d'une autonomie financière pour le développement et l'exercice de leurs compétences ». Pour s'y conformer, le gouvernement central négocie périodiquement des accords de financement avec les CA : les *concierto* ou *convenio económico* avec les CA en régime *foral* et les accords de financement avec les CA en régime commun. Ces accords régissent le financement des CA, tant en ce qui a trait aux impôts cédés ou partagés, qu'en ce qui concerne les transferts et leurs mécanismes de calcul.

Les grandes lignes des accords de financement des CA en régime commun sont généralement proposées par un comité du Conseil de politique fiscale et

⁴³ Cette section s'intéresse avant tout aux CA de l'article 151 et uniquement à celles en régime commun, les CA en régime *foral* ayant fait l'objet d'un encadré.

financière⁴⁴, puis approuvées par les gouvernements régionaux et par la session plénière de ce Conseil. Finalement, les modalités précises du financement de chaque CA sont négociées à la pièce entre le gouvernement central et chacun des gouvernements régionaux.

Programmes de transferts

Les principaux transferts intergouvernementaux inconditionnels en Espagne correspondent à la part des CA dans les revenus généraux du gouvernement central (*Participación en los Ingresos generales del Estado*, PIE) et à leur part de l'IRP récolté sur leur territoire. Il existe aussi d'importants transferts liés à la sécurité sociale, incluant la santé, conditionnels à la prestation des divers services financés. La part de la PIE et des transferts de sécurité sociale que reçoit chaque CA est déterminée sur la base d'une liste de variables⁴⁵ pondérées, d'où peut émaner un degré relativement élevé de redistribution.

Il existe par ailleurs un Fonds de compensation interrégional (*Fondo de compensación interterritorial*, FCI) destiné à aider les régions moins bien nanties à se rapprocher du niveau de vie national. Ainsi, les CA dont le revenu par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne (UE) sont admissibles à recevoir des paiements du FCI. Ce critère correspond à celui utilisé par l'UE pour établir l'admissibilité d'une région d'un pays membre à recevoir des paiements des Fonds structurels de l'UE destinés au développement régional.

Le FCI est réparti parmi les CA bénéficiaires selon les variables suivantes : population (87,5 %), superficie (3 %), chômage (1 %), solde migratoire (1,6 %) et dispersion de la population (6,9 %). Une seconde pondération est ensuite effectuée en fonction du revenu par habitant et de l'insularité, pour lesquels une valeur plus grande entraîne une diminution de la part de la CA. En 2001, 10 des 17 CA bénéficient du FCI. La taille du FCI reste relativement modeste, puisque celui-ci permet une redistribution inférieure à 2 % des revenus totaux des CA. En comparaison, les sommes reçues du Fonds européen de développement régional (FEDER) représentaient 8,6 % des revenus des CA en 1998. Les sommes versées par le gouvernement central en vertu du FCI sont conditionnelles, dans la mesure où elles sont affectées à des projets d'investissements.

Enfin, des mécanismes de garantie de revenus pour les CA ont été mis en place conformément aux dispositions de l'Accord de financement 1997-2001. Un fonds spécial du gouvernement central dont la taille maximale est déterminée à l'avance permet en effet de garantir aux CA que le taux de

⁴⁴ Organisme de coopération et de coordination regroupant des représentants du gouvernement central et de toutes les CA concernées.

⁴⁵ Les variables utilisées pour le calcul des parts de chaque CA au titre de l'un ou l'autre de ces transferts sont les suivantes : population, superficie, insularité, unités administratives, dispersion, richesse relative et effort fiscal.

croissance de l'ensemble de leurs ressources n'est pas inférieur à 90 % du taux de croissance moyen de ces mêmes ressources pour l'ensemble des CA.

Péréquation

Il n'existe pas de système de transfert inconditionnel visant à égaliser les capacités financières des CA. Cependant, les transferts mentionnés, notamment le FCI, ont un effet de péréquation de par leurs règles de répartition. En fait, la péréquation s'effectue presque exclusivement par la redistribution entre les CA d'une partie des revenus de l'État central (PIE). Ceux-ci sont en effet perçus via un système d'imposition uniforme sur tout le territoire espagnol, lequel génère des revenus par habitant sensiblement différents d'une CA à l'autre.

Mécanismes de règlement des litiges

Même si tous les intervenants touchés par un projet de loi sont généralement consultés de façon informelle (et facultative) dans le processus législatif, il arrive que des litiges émergent entre les différentes juridictions.

Bien que certaines instances préventives comme le Conseil d'État⁴⁶ soient en place, le Tribunal constitutionnel occupe une place importante dans l'évolution du système espagnol. Il a entendu au fil des ans de nombreux litiges opposant les deux ordres de gouvernement⁴⁷.

Malgré les mécanismes en place, les relations entre l'État central et les CA sont souvent problématiques. Ainsi, Cattoir (1998) soutient que « (...) les incertitudes qui entourent le calcul des transferts entre entités sont sources de conflits divers et soulèvent de nombreux problèmes techniques ». De même,

LE TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL

Le Tribunal constitutionnel est le gardien de la Constitution et des droits et libertés fondamentaux qui y sont inscrits. Tout recours judiciaire peut se rendre, à une étape ultime, devant le Tribunal, dans la mesure où des arguments de nature constitutionnelle sont invoqués dans le litige.

Le Tribunal est notamment compétent en matière de contestation de lois et règlements, d'abus des autorités envers les citoyens, de conflits entre organes constitutionnels de l'État central (gouvernement, Sénat, Congrès des députés et Conseil général du pouvoir judiciaire) et de conflits de compétences entre ordres de gouvernement (État central et CA).

Ce tribunal est formé de 12 magistrats répartis en deux chambres et nommés pour une période de neuf ans. Les membres sont renouvelés en alternance, à raison de trois par période de trois ans. Le Sénat et l'Assemblée législative en nomment chacun quatre, tandis que le gouvernement et le Conseil général du pouvoir judiciaire élisent chacun deux magistrats. Ce dernier est un conseil indépendant chargé de l'administration de la justice espagnole.

⁴⁶ Le Conseil d'État est une structure héritée de l'ancienne monarchie qui joue aujourd'hui un rôle purement consultatif auprès du gouvernement. Composé d'experts en droit ou en économie, ou d'anciens politiciens, il donne son avis lorsqu'il est consulté sur une question particulière. Dans certains cas, il est obligatoire pour le gouvernement d'obtenir l'avis du Conseil avant d'aller de l'avant avec un projet.

⁴⁷ Un communiqué de presse du gouvernement central datant du 9 juillet 1999 fait état de près de 1 000 recours ayant trait au partage des compétences depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1978.

Castells (2001) affirme que « (...) de nos jours, en Espagne, l'absence de mécanismes institutionnels efficaces constitue un problème majeur pour les relations entre les différents ordres de gouvernement »⁴⁸.

Le gouvernement central annonçait, le 11 avril 2001, la tenue d'un séminaire visant à entamer la rédaction d'un projet de loi de « coopération autonome » qui serait présenté à compter de 2002, lorsqu'un « large consensus [sur la question] sera obtenu entre les parties, les CA comme les partis politiques »⁴⁹.

Perspectives

L'Espagne est en constante évolution depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1978. Après l'adoption des statuts d'autonomie, un nombre croissant de responsabilités en matière de dépenses ont été transférées aux CA au fil des ans. Si l'on peut dire que l'autonomie fiscale des CA n'a pas suivi le même rythme que leurs prérogatives en matière de dépenses, on constate néanmoins certains progrès à cet égard. En effet, un nouvel accord de financement des CA en régime commun a été conclu le 27 juillet 2001 et doit entrer en vigueur dès 2002⁵⁰. Cet accord prévoit une augmentation importante de l'autonomie fiscale des CA et de leurs ressources en général.

Avec ce nouvel accord, les CA obtiennent, entre autres, une hausse de leur part d'IRP prélevé sur leur territoire (de 30 % à 33 %), une cession complète du produit des taxes sur l'immatriculation et l'électricité, 35 % du produit de la TVA et 40 % du produit des taxes sur le tabac, l'alcool et les hydrocarbures. De plus, elles obtiennent le droit de déterminer les taxes sur les hydrocarbures et un élargissement de leur compétence relativement à la perception d'autres impôts (droits de succession, impôt sur le patrimoine, etc.).

Pour certains, la suite logique de cette évolution est la fédéralisation de l'Espagne. Ainsi, Jauregui (2001) évoque-t-il cette possibilité comme solution potentielle à la situation au Pays basque. C'est aussi la position soutenue par Castells (2001), qui y voit une façon d'améliorer les structures institutionnelles de l'Espagne, qu'il croit déficientes. Ainsi, il note⁵¹ que « La législation de l'État [central] pose souvent des limites à la marge de manœuvre des CA, les finances régionales créent un degré élevé de dépendance financière, la responsabilité des gouvernements régionaux quant à l'administration de leur propre territoire est limitée et il n'y a aucun mécanisme qui facilite la participation des gouvernements régionaux à la détermination des volontés de l'État central ».

⁴⁸ Traduction libre.

⁴⁹ Traduction libre d'un communiqué de presse du gouvernement central datant du 11 avril 2001.

⁵⁰ Il s'agit du premier accord en 10 ans à être entériné par toutes les Communautés autonomes concernées.

⁵¹ Traduction libre.

ÉTATS-UNIS

Cadre institutionnel

Les États-Unis d'Amérique forment la plus ancienne des fédérations existantes. La Constitution, en vigueur depuis 1789, a été rédigée en 1787, à Philadelphie, par les délégués des treize États originaux. Elle visait à remplacer les *Articles de la Confédération* qui avaient créé les États-Unis d'Amérique en 1781.

PORTRAIT GÉNÉRAL

Nom officiel : États-Unis d'Amérique
Capitale : Washington, D.C.
Population : 281,4 millions d'habitants
Fédération : 1789
Langue principale : anglais
Monnaie : le dollar américain
Dépenses publiques (2000) : 29,4 % du PIB

Le pays compte 50 États et le District de Columbia, auxquels s'ajoutent des États associés et des territoires, dont Porto Rico, les îles Vierges américaines et les îles Mariannes du Nord. Cela donne lieu à une très grande diversité de structures administratives locales. Par exemple, en 1997, on dénombrait 87 453 entités gouvernementales locales : 3 043 comtés, 36 001 juridictions locales, 13 726 districts scolaires et 34 683 districts à vocations spécifiques (développement communautaire, prévention des incendies, ressources naturelles, habitation, etc.).

Le système gouvernemental américain est fondé sur le principe de la stricte séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Le pouvoir exécutif est détenu par le Président, élu par un Collège électoral dont les 538 membres sont élus par la population dans chaque État et le district de Columbia. Les membres de ce Collège votent en bloc en faveur du candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix dans l'entité qu'ils représentent. Chaque État dispose, au sein du Collège électoral, d'un nombre de voix égal au nombre de ses représentants et de ses sénateurs, alors que le district de Columbia dispose de trois voix.

Les tâches administratives de l'exécutif sont prises en charge par 14 départements⁵² (ministères), chacun dirigé par un secrétaire (ministre). Aussi, un grand nombre d'agences, incluant des organismes de réglementation, s'ajoutent à ces départements.

⁵² Les départements sont : Agriculture, Commerce, Défense, Éducation, Énergie, Santé et services sociaux, Habitation et développement urbain, Intérieur, Justice, Travail, État, Transports, Trésor et Vétérans.

Le pouvoir législatif fédéral est détenu par le Congrès formé de deux chambres, soit la Chambre des représentants et le Sénat. La Chambre des représentants est composée de 435 membres élus dans leur district électoral au suffrage universel à tous les deux ans. Le nombre de représentants en provenance d'un État dépend de sa population. Chaque État a droit à au moins un siège.

Le Sénat américain compte 100 sénateurs, à raison de deux par État. Ceux-ci sont élus par la population de leur État pour des mandats d'une durée de six ans. Le tiers du Sénat est renouvelé à tous les deux ans. L'égalité du nombre de sièges pour tous les États est une caractéristique importante du fédéralisme américain. Le Sénat et la Chambre des représentants ont les mêmes pouvoirs législatifs, sauf en ce qui a trait aux questions touchant le prélèvement des revenus. Dans ce cas, les projets de loi doivent d'abord être adoptés par la Chambre avant d'être introduits au Sénat.

Dans chaque État, le pouvoir exécutif est confié à un Gouverneur élu directement par la population. La législature de l'État comprend deux chambres élues au suffrage universel et disposant de pouvoirs égaux, sauf au Nebraska, où il n'y en a qu'une.

La Cour suprême, composée de neuf juges nommés à vie par le Président, moyennant l'approbation du Sénat, est la plus haute cour de justice du pays. Elle a compétence pour trancher tout litige en matière de relations intergouvernementales et en matière constitutionnelle.

Partage des responsabilités

Partage général des compétences

La Constitution indique quels sont les domaines de compétence exclusive des États et du gouvernement fédéral, de même que ceux dans lesquels l'intervention de l'autre ordre de gouvernement est interdite. C'est à ce titre que le Congrès a compétence exclusive en matière de défense nationale et de commerce, par exemple. Le gouvernement fédéral se voit également attribuer certaines compétences de façon explicite sans que l'intervention des États dans ces domaines soit interdite. Dans ces domaines, les États et le gouvernement fédéral ont alors une compétence concurrente avec primauté fédérale. Le vaste domaine de la fiscalité entre dans cette dernière catégorie. Les pouvoirs non délégués au gouvernement fédéral par la Constitution et non prohibés par elle aux États, sont réservés aux États ou au peuple.⁵³

⁵³ Amendements à la Constitution, article 10.

Pouvoir fédéral de dépenser

Le pouvoir général de dépenser du gouvernement fédéral américain est considérable. Ce dernier peut en effet étendre ses interventions économiques et sociales en vertu de quatre principes inscrits dans la Constitution :

- la *Supremacy clause*⁵⁴ : la loi fédérale prime toujours dans les domaines concurrents ;
- la *Necessary and proper clause*⁵⁵ : le Congrès peut faire ce qu'il veut si le but visé est légitime sur le plan constitutionnel ;
- le *Taxing power* et le *Spending power*⁵⁶ : le Congrès peut taxer ce qu'il veut et subventionner ce qu'il veut si le but visé est légitime sur le plan constitutionnel ;
- le *Commerce power*⁵⁷ : le gouvernement fédéral peut légiférer dans des domaines de compétence des États afin de réglementer le commerce entre États.

C'est surtout en vertu du quatrième principe que le gouvernement fédéral peut intervenir directement dans plusieurs champs de compétence des États.

Dépenses

Dans les secteurs d'activité qui ne sont pas exclusivement de compétence fédérale, les deux grands ordres de gouvernement sont généralement présents simultanément. La présence fédérale s'exerce notamment par l'intermédiaire de ses nombreux programmes de transferts spécifiques aux États et aux administrations locales.

Dans le domaine des programmes sociaux, la présence fédérale n'est pas explicitement prévue dans la Constitution. Elle se manifeste toutefois par l'exercice de son pouvoir de dépenser. Le plus grand secteur de dépenses du gouvernement fédéral est la sécurité du revenu, qui représente à elle seule environ le tiers de toutes les dépenses fédérales. L'ensemble que constitue la défense nationale et le programme spatial suit avec 20 % des dépenses. Dans le cas de l'aide sociale (*welfare*), les programmes sont encadrés et financés en partie par le gouvernement fédéral, mais les États les gèrent de façon autonome et peuvent modifier certains paramètres importants.

⁵⁴ Article 6, alinéa 2 de la Constitution.

⁵⁵ Article 1, section 8, alinéa 18 de la Constitution.

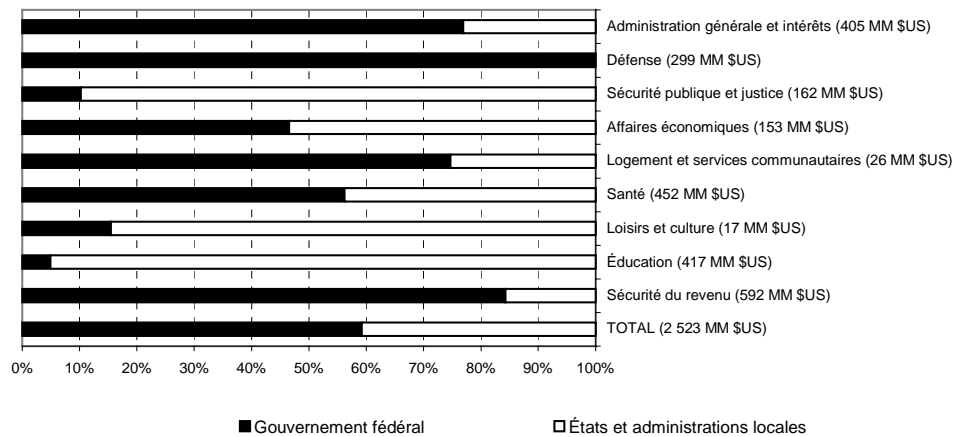
⁵⁶ Article 1, section 8, alinéa 1 de la Constitution.

⁵⁷ Article 1, section 8, alinéa 3 de la Constitution.

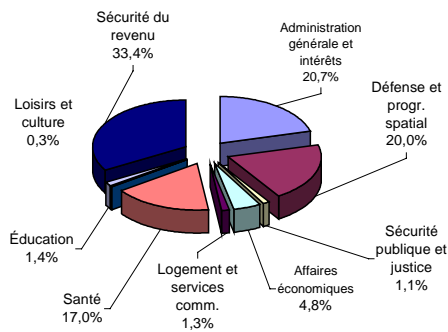
La santé constitue une des dépenses importantes du gouvernement fédéral car ce dernier finance en partie les programmes *Medicare*, un programme universel de soins de santé pour les personnes âgées, et *Medicaid*, un programme de soins de santé destiné aux personnes à faible revenu.

GRAPHIQUE 13

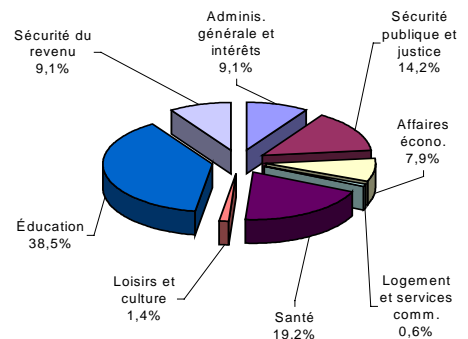
RÉPARTITION ET COMPOSITION DES DÉPENSES PUBLIQUES – 1998
(en pourcentage du total)



Gouvernement fédéral : 1 494 milliards de \$US



États et adm. locales : 1 029 milliards de \$US



Notes : Tous les montants sont en dollars américains (\$US). Les transferts spécifiques courants du gouvernement fédéral, d'une valeur de 209 milliards de dollars américains, sont exclus des dépenses fédérales et inclus dans les dépenses des États et des administrations locales puisque ces gouvernements effectuent la dépense finale.

Sources : *National Income and Product Accounts (NIPA)*, Bureau of Economic Analysis.

Le plus important poste de dépenses des États et des administrations locales est l'éducation. Le domaine de l'éducation primaire et secondaire est traditionnellement une responsabilité locale, mais les États assument une part croissante de ces dépenses. L'enseignement post-secondaire relève toutefois essentiellement des États. Les États gèrent le programme *Medicaid* ainsi que des programmes complémentaires récents s'adressant aux enfants (*Children Health Insurance Program*). Les États sont également chargés de la mise en œuvre de programmes d'aide sociale.

Taxation

La Constitution américaine accorde au législateur fédéral et aux États des compétences indépendantes en matière de taxation, alors que les administrations locales exercent en cette matière une législation déléguée par les États. Ainsi, chaque ordre de gouvernement a pleine autorité sur ses champs fiscaux et peut établir sa politique fiscale comme il l'entend.

Le gouvernement fédéral, les États et souvent même les administrations locales effectuent leur propre perception. Le gouvernement fédéral a offert aux États d'effectuer la perception de leurs impôts en 1972, ce qu'aucun n'a encore accepté à ce jour. Il en résulte une fiscalité décentralisée et variée d'un État à l'autre et d'une localité à l'autre. Aussi, on retrouve fréquemment plusieurs ordres de gouvernement dans les mêmes champs fiscaux.

Le législateur fédéral dispose de la compétence de prélever des revenus de toutes les sources possibles, excepté les revenus issus de la taxation de la propriété⁵⁸. Il perçoit plus de 60 % des revenus de tous les ordres de gouvernement. Ses plus importantes sources de revenus sont les impôts sur le revenu des particuliers et les cotisations des caisses d'assurances publiques (principalement la *Social Security* et le *Medicare*). Il tire environ 12 % de ses revenus de l'impôt sur le revenu des sociétés.

En vertu de leur compétence résiduaire, les États peuvent non seulement introduire des taxes dans des domaines qui ne sont pas de ressort fédéral, mais également exercer une compétence concurrente dans les domaines de taxation fédéraux. Toutefois, les États ne peuvent imposer de droits de douanes.

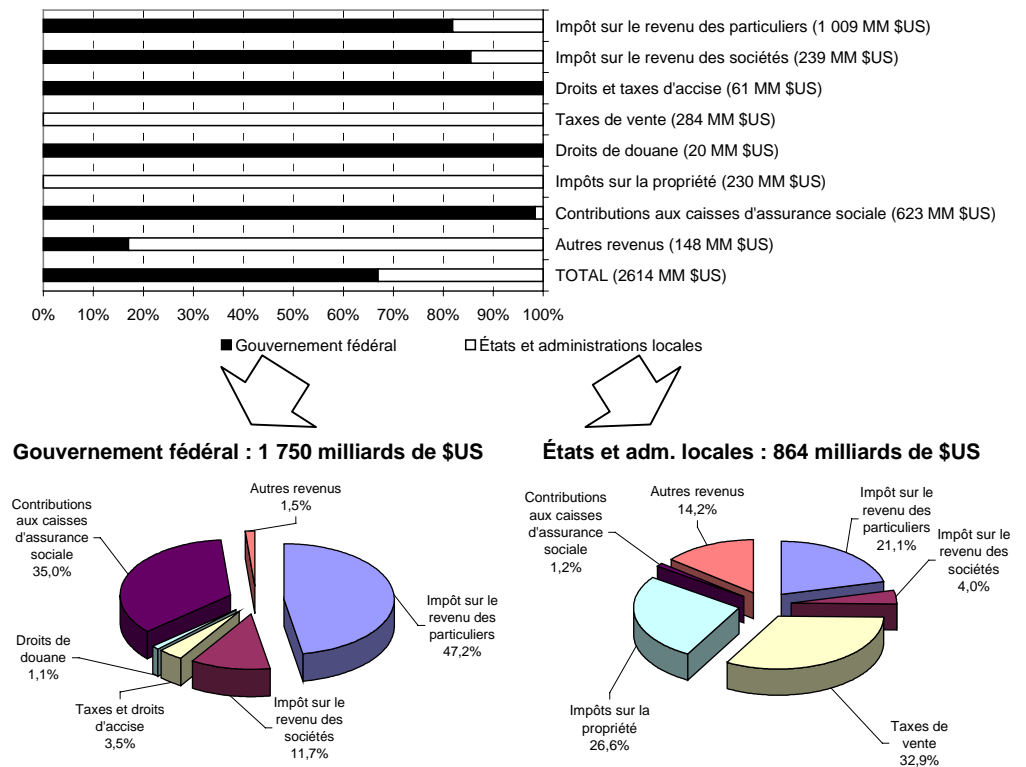
Les États et les administrations locales ont des sources de revenus variées. Le champ des taxes de vente, générales et spécifiques, était leur principale source de revenus en 1998, situation facilitée par le fait que le gouvernement central a choisi de ne pas instaurer une taxe de vente générale. Les autres sources de revenus importantes sont la taxation foncière, champ dominé par les administrations locales, et les impôts sur les revenus des particuliers. Dans ce dernier champ de taxation, les pratiques fiscales des États varient sensiblement. Ainsi, sept États ne perçoivent aucun impôt sur le revenu,

⁵⁸ Incluant les dividendes selon la jurisprudence constitutionnelle.

deux n'imposent que les revenus de placement et près de 4 000 gouvernements locaux, répartis dans 11 États, et le District de Columbia imposent le revenu des particuliers. De plus, les taux d'imposition varient d'un État à l'autre⁵⁹.

GRAPHIQUE 14

RÉPARTITION ET COMPOSITION DES REVENUS – 1998 (en pourcentage du total)



Note : Tous les montants sont en dollars américains (\$US).

Source : *National Income and Product Accounts (NIPA)*, Bureau of Economic Analysis.

Relations financières intergouvernementales

Programmes de transferts

Le volume total des transferts du gouvernement fédéral vers les États et les administrations locales, par rapport à la taille de l'économie américaine, s'est accru au cours des cinquante dernières années, notamment parce que le rôle du gouvernement fédéral dans le financement de programmes sociaux gérés par les États s'est accru. Cette part, qui avait chuté à la suite des réductions de

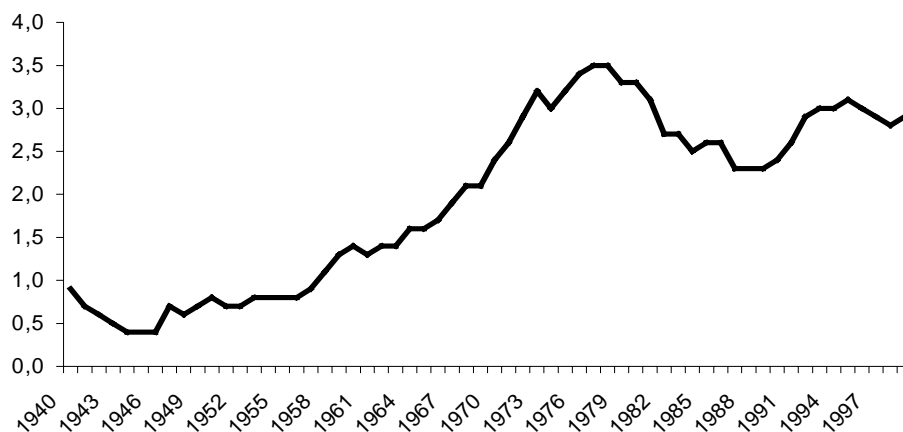
⁵⁹ Cattoir (1998).

transferts décrétées par l'administration Reagan au cours des années quatre-vingt, est remontée à un niveau comparable à celui qui prévalait en 1981, soit 3 % du PIB pour l'année 2001.

GRAPHIQUE 15

TRANSFERTS FÉDÉRAUX INTERGOUVERNEMENTAUX – 1940-1999

(en pourcentage du PIB)



Source : Budget des États-Unis 2001.

En 1995, on comptait 633 programmes différents de transferts fédéraux aux États et aux gouvernements locaux, parmi lesquels 617 finançaient des programmes spécifiques (75 % du total des sommes transférées) et 16, des secteurs d'activité plus larges. Pour tous les programmes, des conditions plus ou moins rigides sont rattachées à l'utilisation des fonds.

Santé

La plus grande part des montants de transferts fédéraux sert à financer des programmes de santé gérés par les États. Les gouvernements fédéral et des États consacrent plus de 200 milliards de dollars américains au programme *Medicaid* qui permet de fournir des soins de santé à environ 40 millions d'Américains à faible revenu. La part fédérale dans le financement du programme varie entre 50 % et 83 %, selon le revenu par habitant de l'État par rapport à la moyenne nationale.

Les États disposent d'une grande marge de manœuvre dans la gestion du programme (conditions d'admissibilité, étendue des prestations, etc.) mais ils doivent respecter certaines conditions fixées par le gouvernement fédéral.

Ce dernier exige notamment que certaines catégories d'individus soient automatiquement admissibles au programme. Il s'agit des bénéficiaires de certaines prestations d'aide sociale, des femmes enceintes et des

nourrissons vivant dans des familles dont le revenu ne dépasse pas 133 % du seuil officiel de pauvreté et des enfants de familles dont le revenu est inférieur au seuil officiel de pauvreté.

D'autre part, le *Children Health Insurance Program* rend admissibles au programme *Medicaid* les enfants de familles dont le revenu est inférieur à 200 % du seuil de pauvreté. Le gouvernement fédéral verse un financement en bloc aux États, sa participation allant de 65 % pour des États bien nantis tels que le Connecticut, à 84 % pour un État comme le Mississippi.

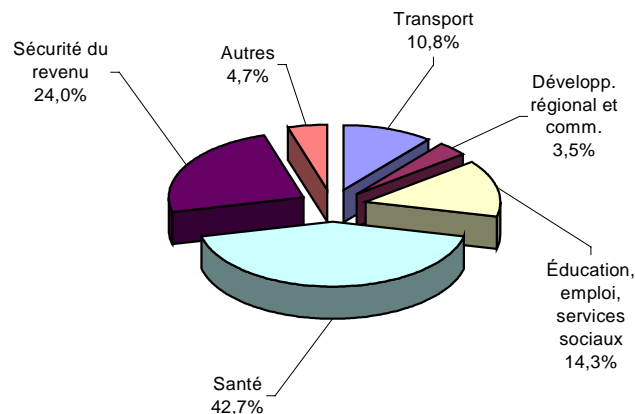
Autres programmes de transferts

Les transferts fédéraux financent également des programmes d'aide sociale, lesquels relèvent de plus en plus des États depuis la réforme de 1996 (*The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*). Cette réforme a notamment entraîné le remplacement de 44 programmes fédéraux d'aide sociale par cinq programmes de transferts forfaitaires aux États.

GRAPHIQUE 16

RÉPARTITION DES TRANSFERTS FÉDÉRAUX TOTAUX AUX ÉTATS ET AUX ADMINISTRATIONS LOCALES PAR FONCTION – 1998

(en pourcentage du total)



Source : *Statistical Abstract of the United States 2000, U.S. Census Bureau.*

Les montants versés aux États sont fonction des montants de transferts fédéraux reçus antérieurement, durant la période 1992-1995, en vertu de certains programmes remplacés⁶⁰ par le programme *Temporary Assistance to Needy Families* (TANF). L'enveloppe globale remise aux États pour ce programme est de 16,8 milliards de dollars américains par année pour la

⁶⁰ *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) par exemple, un programme à frais partagés dans lequel la part des dépenses assumée par le gouvernement fédéral oscillait entre 50 % et 64 %, selon le revenu par habitant de l'État.

période allant de 1998 à 2002⁶¹. Il existe aussi un fonds d'urgence de 2,5 milliards de dollars américains sur cinq ans pour faire face aux besoins spéciaux des États dont le chômage est élevé et croissant. Les États doivent assumer tous les coûts associés à une bonification du programme au-delà de l'enveloppe fédérale. Des pénalités sont prévues en cas de non respect des conditions fédérales, et des primes de performance peuvent être versées aux États dont les efforts de réinsertion professionnelle et de prévention des naissances hors mariage s'avèrent fructueux.

Les transferts fédéraux financent également des programmes dans les domaines de l'éducation, tels que le financement de programmes destinés aux enfants handicapés et moins bien nantis, et des transports, tels que le transport en commun et les infrastructures autoroutières. Dans le cas des montants versés par le Fonds pour les autoroutes (*Highway Trust Fund*), la part fédérale des programmes ainsi financés s'élève souvent à 90 %.

Péréquation

Il n'existe pas de programme de transferts inconditionnels visant à réduire ou éliminer les écarts de capacité fiscale entre les États. Toutefois, de tels mécanismes de péréquation existent au sein de certains États afin de réduire les inégalités de ressources entre les districts scolaires, dont le financement repose sur des impôts inégalement répartis sur le territoire.

Par ailleurs, certains programmes de transferts fédéraux entraînent une redistribution de la richesse entre les États. En effet, pour la quasi-totalité des programmes dont les montants sont établis par une formule de calcul (*Formula Grants*), l'aide fédérale est octroyée en fonction des besoins (par exemple, le revenu par habitant de l'État). Malgré tout, le *General Accounting Office* des États-Unis, dans une étude⁶² publiée en 1996, conclut que le système de transferts américain ne permet pas aux États dont la capacité financière est faible de fournir des services d'un niveau comparable à celui des États dont la capacité financière est supérieure.

Mécanismes de règlement des litiges

Il n'existe pas de mécanisme formel de décision regroupant les représentants des divers ordres de gouvernement aux États-Unis. C'est davantage par le biais de représentations auprès des élus du Congrès, par exemple, que les gouvernements des États tentent d'exercer une influence sur l'élaboration des politiques les affectant.

Le comité du Sénat américain sur les affaires gouvernementales et le comité sur la réforme gouvernementale de la Chambre des représentants ont tous

⁶¹ Neill Bruce, *Public Finance and the American Economy*, 2001.

⁶² United States General Accounting Office, *Federal Grants : Design Improvements Could Help Federal Resources Go Further*, décembre 1996.

deux le mandat d'étudier l'impact des législations sur les relations entre le gouvernement fédéral et les États.

Il existe plusieurs associations, telles que le *National Governors Association* et le *Council of State Governments*, par lesquelles les États échangent de l'information, et dans certains cas, articulent des points de vue communs face au gouvernement fédéral. Par ailleurs, la Cour suprême peut être saisie de tout litige en matière de relations intergouvernementales et de conflits de compétences.

Perspectives

La réforme de l'aide sociale et de ses mécanismes de financement intergouvernementaux⁶³ en 1996 a contribué à modifier le rôle relatif des deux ordres de gouvernement aux États-Unis. Cette réforme s'inscrit dans un mouvement plus large de décentralisation des responsabilités du gouvernement fédéral vers les États⁶⁴, accompagné de tentatives de réduction des interventions réglementaires fédérales⁶⁵. À la veille du renouvellement du financement des programmes créés en 1996, les experts tentent d'établir le bilan de la réforme.

À l'époque de l'adoption de la réforme, certains analystes prévoyaient que le passage d'un financement à frais partagés à un financement en bloc réduirait la générosité des États. En effet, un État qui décide de bonifier son programme doit aujourd'hui en assumer tous les coûts.

Ce n'est pourtant pas la conclusion du *General Accounting Office*. Dans une étude récente, il montre que plusieurs États ont maintenu, voire accru, les dépenses liées aux divers programmes d'aide sociale et de réinsertion, si on tient compte du fait que la création d'emplois des dernières années a réduit les besoins. Les auteurs de l'étude remarquent que les États ont souvent utilisé leur plus grande autonomie administrative et les ressources libérées par la conjoncture favorable pour mettre en place et financer de nouvelles politiques sociales⁶⁶. Cela semble donner raison à ceux qui prévoyaient que la réforme favoriserait la diversité des politiques sociales.

Plus globalement, le bilan de la réforme est difficile à faire. Si la plupart des analystes affirment qu'elle a joué un rôle dans la réduction du nombre de prestataires d'aide sociale et dans les efforts des États pour leur intégration au marché du travail, ils reconnaissent qu'il est difficile de distinguer son impact de celui de la croissance économique soutenue.

⁶³ La plupart des autorisations budgétaires finançant le *TANF* viennent à échéance à la fin de l'année fiscale 2002.

⁶⁴ Voir notamment Robert Tannenwald, *Devolution : The New Federalism, an Overview*, *New England Economic Review*, mai/juin 1998.

⁶⁵ La loi *Unfunded Mandates Act* de 1995 est le principal exemple de tels efforts et vise à empêcher le gouvernement fédéral d'imposer aux États des mandats sans les financer.

⁶⁶ United States General Accounting Office, *Welfare Reform : Challenges in Maintaining a Federal-State Fiscal Partnership*, août 2001.

SUISSE

Cadre institutionnel

La Suisse, deuxième plus ancienne fédération moderne après les États-Unis, est une fédération depuis 1848. Elle est aujourd'hui constituée de 26 Cantons, chacun ayant conservé sa constitution, son parlement, son gouvernement et ses tribunaux.

PORTRAIT GÉNÉRAL

Nom officiel : Confédération suisse
Capitale : Berne
Population : 7,3 millions d'habitants
Fédération : 1848
Langues officielles : allemand, français, italien et romanche
Monnaie : le franc suisse
Dépenses publiques (2000) : 37,7 % du PIB

Le parlement fédéral, appelé Assemblée fédérale, est constitué du Conseil des États (sénat), qui représente les Cantons, et du Conseil national (chambre des représentants), qui représente le peuple. Les deux chambres ont des pouvoirs législatifs égaux.

Le Conseil fédéral, organe collégial de sept membres élus par l'Assemblée fédérale, exerce le pouvoir exécutif. Les membres du Conseil fédéral doivent provenir de Cantons différents. La tradition veut que les trois principaux groupes linguistiques y soient représentés. Chaque année, l'un des sept membres est élu Président de la Confédération par l'Assemblée fédérale et fait office de chef de l'État, mais il ne jouit pas d'une préséance significative par rapport aux autres membres du Conseil fédéral. Depuis 1959, des représentants des quatre principaux partis y siègent selon la pondération 2-2-2-1, dite « formule magique ».

Le Conseil des États compte 46 membres, soit deux membres par Canton, sauf pour six petits Cantons qui n'en ont qu'un seul. Les membres de ce Conseil sont élus par la population selon des règles déterminées individuellement par chaque Canton. Un scrutin de type majoritaire est utilisé partout, sauf au Jura où prévaut la proportionnelle. Dans quatre Cantons, les membres du Conseil des États sont choisis par l'assemblée des citoyens du canton (*Landsgemeinde*). Au Conseil national, les 200 sièges sont distribués au prorata de la population des Cantons, chaque Canton ayant toutefois droit à au moins un siège. Les membres du Conseil national sont élus à la proportionnelle.

Le référendum et l'initiative populaire tiennent une place importante dans la vie politique suisse. Si 50 000 électeurs ou huit Cantons le demandent, toute

loi fédérale, certains arrêtés fédéraux et certains traités internationaux doivent être soumis à un référendum. Les modifications constitutionnelles adoptées par l'Assemblée fédérale doivent obligatoirement être ratifiées par référendum, à la majorité de la population et à la majorité des Cantons. Lorsqu'un projet de modification constitutionnelle est appuyé par 100 000 électeurs, il doit également faire l'objet d'un référendum.

Chaque Canton dispose de sa propre constitution. Le mode de gouvernement est assez proche de celui qui existe dans l'ordre fédéral, et le référendum y est courant. Cependant, les parlements cantonaux ne comptent qu'une seule chambre, et les membres de l'exécutif collégial sont élus au suffrage universel direct.

Les Cantons sont subdivisés en Communes politiques, actuellement au nombre de 2 896. Près d'une Commune sur cinq dispose de son propre parlement, tandis que quatre sur cinq pratiquent encore la démocratie directe, au sein de l'assemblée communale.

Partage des responsabilités

Partage général des compétences

En vertu de l'article 3 de la Constitution fédérale, « (...) les Cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération ». De ce principe découle la très grande importance attachée à l'application du principe de *subsidiarité*⁶⁷ dans la répartition des responsabilités entre les Cantons et le gouvernement fédéral.

Les compétences de la Confédération sont fixées par la Constitution fédérale⁶⁸. La Confédération est notamment compétente en matière de politique étrangère, de sécurité nationale, de douanes, de monnaie, de droit civil et de droit pénal. Elle est également compétente dans les domaines qui touchent l'intérêt général et peut légiférer sur tout sujet concernant l'ensemble du territoire national. Les tâches qui ne relèvent pas expressément de sa compétence sont du ressort des Cantons, qui bénéficient ainsi des compétences résiduelles.

Par ailleurs, et ce, même dans les domaines réservés à la Confédération, les Cantons peuvent établir des législations complémentaires aux lois fédérales lorsque la Confédération n'a pas encore exercé sa compétence. Il existe ainsi plusieurs domaines qui sont de compétence conjointe (ou concurrente). D'autre part, les Cantons assument fréquemment l'application pratique des tâches confiées à la Confédération. Les Cantons sont notamment

⁶⁷ Subsidiarité : principe selon lequel les compétences doivent être attribuées à l'ordre de gouvernement le plus proche du citoyen et ne doivent être attribuées au gouvernement éloigné (par exemple, le gouvernement fédéral) que si l'efficacité dans la prestation de biens et de services publics l'exige.

⁶⁸ Articles 54 à 135 de la Constitution.

responsables de l'enseignement, des hôpitaux et des prisons, bien que des subventions puissent leur être versées dans ces domaines par la Confédération.

Les Cantons déterminent le degré d'autonomie des Communes, lequel varie considérablement d'un Canton à l'autre. Ainsi, les Communes exercent des compétences en matière d'éducation, de services sociaux, d'infrastructures routières, d'approvisionnement en énergie et d'aménagement du territoire, en plus d'assumer diverses autres tâches, telles que la tenue du registre des habitants ou la protection civile.

Pouvoir fédéral de dépenser

Les décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétence des Cantons appartiennent au gouvernement fédéral. Toutefois, ce dernier doit obligatoirement consulter les Cantons dans certaines circonstances et, surtout, toute loi fédérale peut être contestée par voie de référendum. Il résulte de ces dispositions que les gouvernements cantonaux peuvent réellement influencer l'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral.

Dépenses

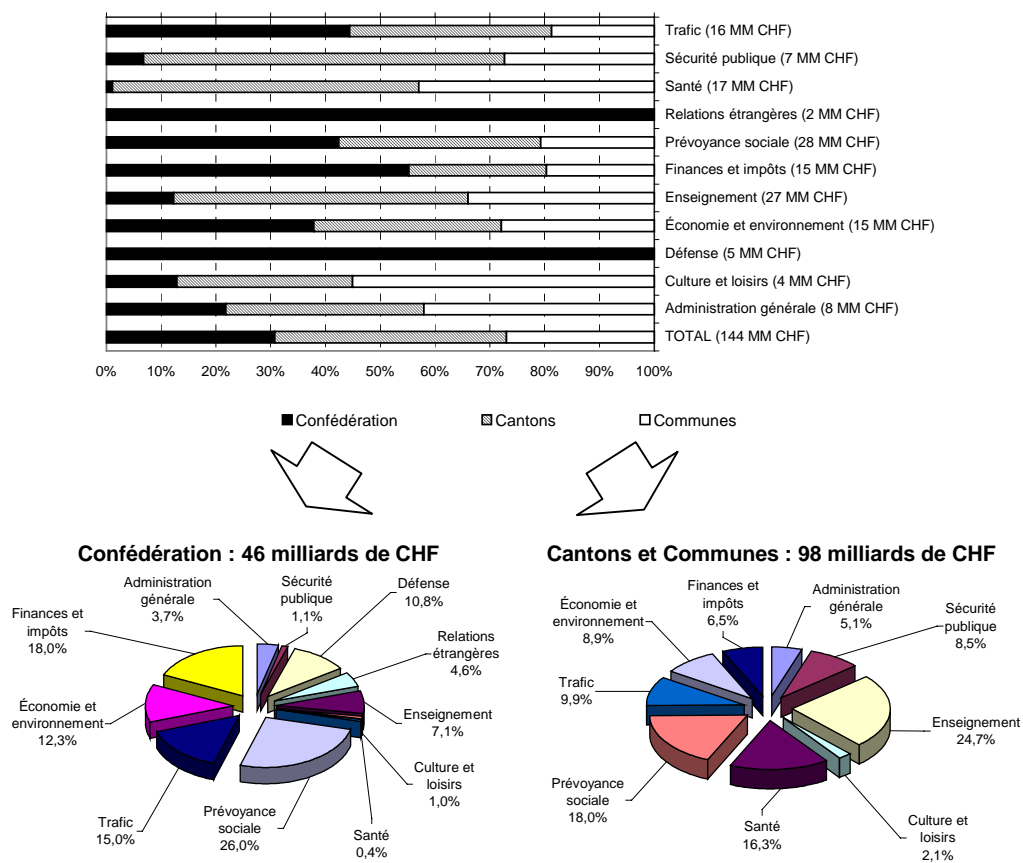
Les Cantons effectuent la majorité des dépenses publiques, soit 42 % du total. L'éducation, la prévoyance sociale et la santé accaparent à elles seules près de 60 % de leur budget de dépenses. La prévoyance sociale est également un des principaux postes budgétaires de la Confédération (26 % des dépenses), suivie par les questions financières, ce qui inclut le service de la dette, et les transports.

L'éducation est un bel exemple de l'application du principe de subsidiarité. Dans ce domaine, les Communes assument les dépenses liées aux maternelles et aux écoles publiques alors que les Cantons assument les charges du réseau collégial et universitaire et que la Confédération est peu présente, sa part des dépenses correspondant essentiellement à certains transferts spécifiques. Ainsi, ces dépenses se répartissent à raison de 54 % pour les Cantons, 34 % pour les Communes et 12 % pour la Confédération.

Les données en matière de dépenses dans le domaine de la santé, qui semblent indiquer que le gouvernement fédéral est virtuellement absent, doivent être nuancées. La Confédération possède le pouvoir d'établir des lois-cadres que les Cantons et les Communes sont chargés de mettre en œuvre.

GRAPHIQUE 17

RÉPARTITION ET COMPOSITION DES DÉPENSES PUBLIQUES – 1999
(en pourcentage du total)



Notes : Tous les montants sont en francs suisses (CHF). La fonction *Trafic* correspond principalement aux transports terrestres alors que la fonction *Économie et environnement* regroupe notamment l'aménagement, le tourisme, l'agriculture et l'énergie. Certaines dépenses peuvent être comptabilisées en double lorsque des transferts spécifiques à un poste ne sont pas comptabilisés comme tels mais plutôt comme des dépenses à ce poste, à la fois pour l'administration qui effectue le transfert et pour celle qui le reçoit. Ceci peut gonfler soit les dépenses de la confédération, soit celles des cantons et communes, à cause des transferts entre ces entités.

Source : Administration fédérale des finances, Suisse.

Taxation

Bien que le partage des compétences fiscales soit défini de façon très précise dans la Constitution, plusieurs impôts entrent dans la catégorie dite des « compétences parallèles »⁶⁹. La Constitution prévoit notamment que le gouvernement fédéral, avec la collaboration des Cantons, doit veiller à harmoniser les impôts directs. Ainsi, une loi d'harmonisation fiscale,

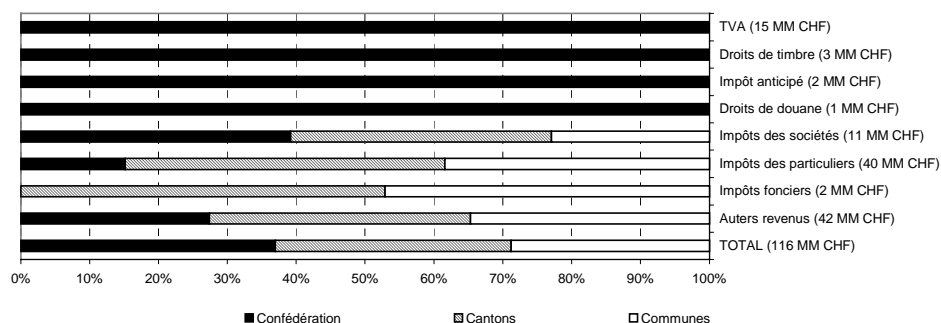
⁶⁹ Où les deux ordres de gouvernement peuvent intervenir simultanément et en toute indépendance.

progressivement mise en œuvre entre 1993 et 2001, a permis un certain rapprochement des lois cantonales, surtout en ce qui a trait à la définition des assiettes imposables.

GRAPHIQUE 18

RÉPARTITION ET COMPOSITION DES REVENUS – 1999

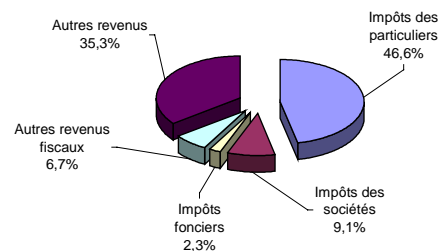
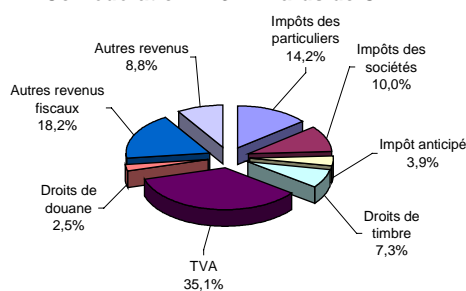
(en pourcentage du total)



Confédération : 43 milliards de CHF



Cantons et Communes : 73 milliards de CHF



Notes : Tous les montants sont en francs suisses (CHF). Taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les impôts partagés et les transferts spécifiques sont exclus des revenus des Cantons et des Communes (26 MM CHF). Il n'y a donc aucune double comptabilisation de ces montants, contrairement au graphique précédent. Les *Impôts des sociétés* incluent l'impôt sur le rendement et l'impôt sur le capital. Les *Impôts fonciers* incluent les droits de mutation. Les *Autres revenus fiscaux* correspondent à la somme des revenus suivants : impôt sur les gains en capital, impôts sur les dons et successions, taxes à la consommation (nettes de la TVA et des droits de douane) et revenus des monopoles fiscaux. Les *Autres revenus* comprennent les revenus de propriété, les indemnités et les ventes de biens et services.

Source : Administration fédérale des finances, Suisse.

De plus, la Constitution précise que les Cantons doivent respecter quatre grands principes en matière de taxation : l'exclusivité des impôts fédéraux, l'immunité fédérale, le respect des droits fondamentaux et la territorialité de l'impôt. Elle stipule également que les Cantons ne sont pas autorisés à percevoir des impôts et taxes grevant des objets exonérés par la

Confédération ou déjà soumis à la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA), à des taxes spéciales, au droit de timbre fédéral ou à l'impôt anticipé.

Les Cantons disposent néanmoins d'une très grande autonomie fiscale et ont des compétences relativement importantes en matière de politique fiscale. Les impôts sur le revenu des particuliers, sur le revenu et le capital des sociétés, sur les gains immobiliers et les droits de succession constituent leurs principales sources de revenus autonomes.

Quant à la Confédération, elle dispose d'une compétence exclusive dans le domaine des droits de douanes, de la TVA ainsi que de plusieurs taxes spécifiques. De plus, la Constitution prévoit un taux maximal d'imposition pour certains impôts prélevés par la Confédération, tels que la TVA et les impôts sur le revenu, sur le rendement et sur le capital.

Il existe aussi plusieurs impôts partagés entre la Confédération et les Cantons, soit l'impôt fédéral direct⁷⁰ (IFD, partagé 70-30 entre la Confédération et les Cantons), l'impôt anticipé (90-10), la taxe d'exemption militaire (80-20), la taxe sur les alcools (90-10) et la taxe sur les jeux (25-75).

Enfin, les Communes ont d'importantes prérogatives dans le domaine fiscal étant donné l'importance de leurs tâches. De façon générale, les trois ordres de gouvernement se chargent du prélèvement de leurs impôts respectifs.

Relations financières intergouvernementales

Péréquation

On observe d'importantes disparités fiscales entre les Cantons⁷¹. En 2000-2001, sur un indice de 100, le canton le plus riche (Zoug) avait une capacité fiscale de 218, alors que le plus pauvre (Valais) avait une capacité de 30.

Afin d'amenuiser ces disparités, une péréquation s'effectue via les divers programmes de transferts intergouvernementaux. Les sommes transférées dans le cadre de ces programmes sont réparties selon un indice de la capacité fiscale des Cantons⁷². Ces programmes de transferts sont regroupés en trois grandes catégories : les transferts spécifiques, les parts cantonales des revenus fédéraux et les transferts des entités fédérées à la Confédération.

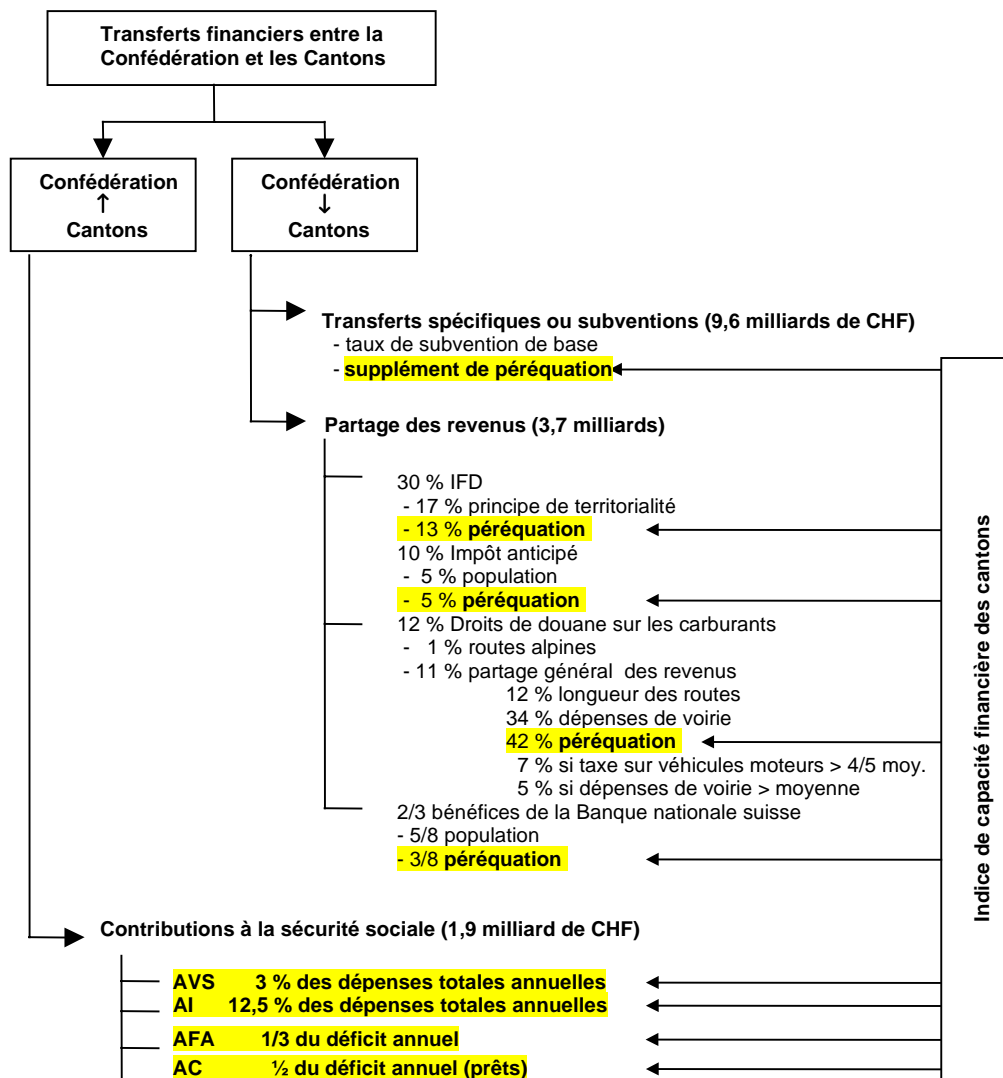
⁷⁰ L'IFD comprend les impôts fédéraux sur le revenu, la fortune, le rendement, le capital et les gains en capital.

⁷¹ L'écart tend cependant à être accentué par les petits Cantons.

⁷² L'article 135 de la Constitution stipule que la Confédération doit encourager la péréquation entre les Cantons et que, dans l'octroi des subventions, elle doit prendre en considération leur capacité financière.

SCHÉMA 3

TRANSFERTS ET PÉRÉQUATION ENTRE LA CONFÉDÉRATION ET LES CANTONS



Notes : Tous les montants sont en francs suisses (CHF). Les composantes des relations financières où il y a péréquation sont indiquées en caractères gras surlignés. Assurance-vieillesse et de survie (AVS). Assurance-invalidité (AI). Allocations familiales dans l'agriculture (AFA). Assurance-chômage (AC).

Sources : Dafflon (2001), à partir des données de l'Administration fédérale des finances (2001) et Dafflon (1995), avec l'autorisation de l'auteur.

Les transferts spécifiques

Les transferts spécifiques servent à financer des projets dans une quarantaine de domaines de dépenses et sont ainsi liés aux dépenses des Cantons. La part de financement du gouvernement fédéral est généralement définie de telle sorte que ces transferts entraînent une redistribution de la richesse entre les Cantons.

Toutefois, ces transferts profitent surtout aux Cantons riches puisqu'ils disposent d'une plus grande capacité de dépenser et reçoivent donc des subventions plus élevées, même si leur taux de subvention est plus faible.

Les parts cantonales aux revenus fédéraux

Les Cantons et la Confédération partagent les revenus de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, du bénéfice de la Banque nationale et des droits de douane sur les carburants. Dans ce dernier cas, la ristourne prend la forme d'un remboursement versé aux Cantons pour les compenser pour des dépenses imposées par la Constitution fédérale (exemple : les routes nationales).

Le partage prend la forme suivante :

- 30 % du produit de l'impôt fédéral direct est versé aux Cantons à raison de 17 % distribué sur le territoire d'origine (principe de territorialité) et 13 % selon une règle de péréquation prenant en compte l'indice de capacité financière de chaque Canton ;
- 10 % des revenus de l'impôt anticipé sont versés aux Cantons. La moitié leur est retournée sur une base égale *per capita* et l'autre sur la base de leur capacité financière respective ;
- les droits de douanes sur les carburants sont versés aux Cantons jusqu'à concurrence de 12 %, dont près de la moitié (42 %) suivant un critère de redistribution ;
- deux tiers des bénéfices de la Banque nationale suisse sont versés aux Cantons, dont cinq huitièmes sur une base de territorialité et trois huitièmes sur la base de leur capacité financière.

Les transferts des entités fédérées à la Confédération

Les Cantons contribuent aux dépenses fédérales dans le cadre de quatre programmes, soit les allocations familiales dans l'agriculture (AFA), l'assurance-vieillesse et de survie (AVS), l'assurance-invalidité (AI) et l'assurance-chômage (AC).

Les contributions des Cantons à ces programmes peuvent être assimilées à de la péréquation puisque les indices de capacité financière des Cantons

sont utilisés pour répartir les sommes transférées à la Confédération. Les règles de partage diffèrent cependant d'un programme à l'autre.

L'indice de capacité financière

L'indice de capacité financière est utilisé dans les formules de répartition des transferts spécifiques, des parts cantonales aux revenus fédéraux et des contributions des Cantons aux dépenses fédérales. Cet indice est calculé en tenant compte :

- du revenu cantonal par habitant (pondération de 30 %) ;
- des revenus potentiels de taxation par habitant (pondération de 30 %) ;
- du fardeau fiscal (pondération de 20 %) ;
- des besoins des Cantons (pondération de 20 %).

L'utilisation de cet indice est cependant fortement critiquée, particulièrement à cause de sa complexité et de son manque de transparence. En effet, l'indice de capacité financière prend des formes diverses selon le programme considéré, ce qui rend difficile la mesure des résultats des mécanismes de péréquation.

Mécanismes de règlement des litiges

Il n'y a pas de mécanisme officiel de règlement des litiges portant sur les arrangements fiscaux entre les Cantons et la Confédération. Comme il n'y a pas de distinction entre les pouvoirs de légiférer et de dépenser des gouvernements, si une législation fédérale est jugée inacceptable par un gouvernement cantonal, ce dernier peut bloquer ou ralentir le processus par référendum, soit en ralliant sept autres gouvernements à sa cause, soit en réunissant un nombre suffisant de signatures au sein du Canton.

L'autorité judiciaire suprême du pays est le Tribunal fédéral, composé de 30 membres élus par l'Assemblée fédérale pour un mandat renouvelable de six ans. Ces juges sont choisis selon des critères de compétences, mais également selon des critères linguistiques, politiques et selon des considérations de provenance régionale. Ce tribunal tranche en dernière instance les litiges entre les Cantons et la Confédération. Il peut déclarer invalides les lois cantonales, mais non les lois fédérales.

Perspectives

Le système de péréquation, introduit en 1959, induit une telle quantité de flux financiers bidirectionnels entre la Confédération et les Cantons qu'il est difficile de déterminer s'il atteint efficacement ses objectifs.

Certains experts estiment que l'objectif principal visé par la péréquation financière, à savoir la réduction des inégalités entre Cantons riches et pauvres, n'est pas atteint et que les Cantons, en comptant sur des transferts pour financer une partie de leurs dépenses, ont ainsi perdu une partie de leur autonomie budgétaire et politique. De plus, il existe dans de nombreux secteurs des mesures incitatives favorisant l'accroissement des dépenses plutôt qu'une gestion efficiente de ces dernières.

Dans ces circonstances, l'administration fédérale et les Cantons ont conjointement mis sur pied, en 1990, une organisation paritaire ayant pour but de proposer une réforme de la péréquation et de revoir la répartition des fonctions au sein de la Confédération. Si cette réforme se concrétise, chaque fonction administrative sera confiée à l'ordre de gouvernement qui dispose des meilleurs atouts pour l'assumer efficacement, ce qui se traduirait par une meilleure écoute des citoyens ainsi que par un accroissement de l'efficacité et de la rentabilité. Ce sera la consécration du principe de subsidiarité à la base du fonctionnement de la Confédération.

Toutefois, toute réforme doit être entreprise au sein du système actuel qui prévoit le recours à des référendums et des pétitions. Ainsi, les réformes sont souvent longues et leurs résultats incertains. Par exemple, un projet de réforme des transferts conditionnels a échoué en 1966. En 1971 et 1978, des tentatives pour instaurer une nouvelle répartition des tâches ont également échoué.

Dans ce contexte, plusieurs experts craignent que le projet actuel, étant donné son ampleur, connaisse un sort similaire. Des craintes d'autant plus fortes que certains Cantons ont exprimé publiquement leur réticence envers la réforme à la suite de la publication d'études, en novembre 2000, révélant que certains d'entre eux seraient financièrement pénalisés par les mécanismes de péréquation envisagés.

TABLEAUX DESCRIPTIFS

TABLEAU A1

LES LÄNDER ALLEMANDS

<i>Länder</i>	Date d'entrée dans la fédération	Population en 2000	Votes au Bundesrat
		Millions d'habitants	Nombre
13 Länder territoriaux			
<i>Baden-Württemberg</i> (Bade-Wurtemberg)	1952	10,50	6
<i>Bayern</i> (Bavière)	1949	12,18	6
<i>Hessen</i> (Hesse)	1949	6,06	5
<i>Niedersachsen</i> (Basse-Saxe)	1949	7,91	6
<i>Nordrhein-Westfalen</i> (Rhénanie-du-Nord-Westphalie)	1949	18,00	6
<i>Rheinland-Pfalz</i> (Rhénanie-Palatinat)	1949	4,03	4
<i>Saarland</i> (Sarre)	1957	1,07	3
<i>Schleswig-Holstein</i>	1949	2,78	4
<i>Brandenburg</i> (Brandebourg)	1990	2,60	4
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i> (Mecklembourg-Poméranie-Occidentale)	1990	1,78	3
<i>Sachsen</i> (Saxe)	1990	4,44	4
<i>Sachsen-Anhalt</i> (Saxe-Anhalt)	1990	2,63	4
<i>Thüringen</i> (Thuringe)	1990	2,44	4
3 cités-États			
Berlin	1949 et 1990	3,38	4
<i>Bremen</i> (Brême)	1949	0,66	3
<i>Hamburg</i> (Hambourg)	1949	1,71	3
TOTAL		82,17	69

Sources : *Bundesrat* 2001.

TABLEAU A2

LES ÉTATS ET TERRITOIRES AUSTRALIENS

États et Territoires	Population en 2000	Revenu disponible en 2000	Coefficient de relativité en 2001-2002	Montant de TVA à recevoir en 2001-2002
	Nombre d'habitants	\$A par habitant	Base 100	\$A par habitant
6 États				
<i>New South Wales</i> (Nouvelle-Galles du Sud)	6 497 259	23 009	92,032	1 267
<i>Victoria</i>	4 795 911	22 486	87,539	1 198
<i>Queensland</i>	3 596 572	19 899	100,269	1 422
<i>Western Australia</i> (Australie-Occidentale)	1 896 120	21 741	97,516	1 373
<i>South Australia</i> (Australie-Méridionale)	1 500 353	19 951	117,941	1 688
<i>Tasmania</i> (Tasmanie)	470 231	17 972	150,095	2 316
2 Territoires				
<i>Australian Capital Territory</i> (Territoire fédéral de Canberra)	311 294	29 364	114,633	1 737
<i>Northern Territory</i> (Territoire du Nord)	197 364	21 751	402,166	6 666
TOTAL (Australie continentale)	19 265 104	21 904	100,000	1 410

Notes : Dollars australiens (\$A). L'Australie continentale exclut les territoires extérieurs sous administration.

Sources : Gouvernement australien, *Budget Paper number 3, Federal Financial Relations 2001-2002* et *Australian Bureau of Statistics*.

TABLEAU A3**LES RÉGIONS ET COMMUNAUTÉS BELGES**

Entités fédérées	Année de constitution	Population en 1999	Provinces	Communes
		Millions d'habitants	Nombre	Nombre
3 Régions				
Région flamande (Flandre)	1980	5,93	5	308
Région wallonne (Wallonie)	1980	3,33	5	262
Région de Bruxelles-Capitale	1989	0,95	0	19
TOTAL		10,21	10	589
		Répartition en % du total	Nombre	Nombre
3 Communautés				
Communauté flamande	1970	env. 60 %	—	327
Communauté française	1970	env. 40 %	—	272
Communauté germanophone	1983	moins de 1 %	—	9
TOTAL		10,21	—	608

Note : Les Communautés française et flamande ont toutes deux juridiction dans la Région de Bruxelles-Capitale. En conséquence, les Communes de cette région sont comptabilisées deux fois dans le total, soit 589 + 19 = 608.

Sources : Service fédéral belge d'information et OCDE (1997).

TABLEAU A4

LES COMMUNAUTÉS ET VILLES AUTONOMES ESPAGNOLES

Entités régionales	Année d'adoption du statut d'autonomie	Population en 1998	PIB en 1998	Provinces
		Millions d'habitants	PTA par habitant	Nombre
17 Communautés autonomes				
- Régime foral				
• País Vasco (Pays basque)	1979	2,10	2 637 506	3
• Navarra (Navarre)	1982	0,53	2 695 945	1
- Régime commun				
<i>Article 151</i>				
• Cataluña (Catalogne)	1979	6,15	2 845 089	4
• Galicia (Galice)	1981	2,72	1 942 136	4
• Andalucía (Andalousie)	1981	7,26	1 662 807	8
• Comunidad Valenciana (Valence)	1982	4,03	2 295 223	3
• Canarias (Canaries)	1982	1,64	2 244 096	2
<i>Article 143</i>				
• Asturias (Asturies)	1981	1,08	1 964 694	1
• Cantabria (Cantabrique)	1981	0,53	2 138 849	1
• La Rioja	1982	0,26	2 583 943	1
• Murcia (Murcie)	1982	1,12	1 839 837	1
• Aragón (Aragon)	1982	1,18	2 504 889	3
• Castilla-La Mancha (Castille-La Manche)	1982	1,72	1 840 467	5
• Islas Baleares (Baléares)	1983	0,80	3 554 649	1
• Castilla y León (Castille-León)	1983	2,48	2 109 499	9
• Extremadura (Estrémadure)	1983	1,07	1 685 843	2
• Madrid	1983	5,10	2 911 311	1
2 villes autonomes				
• Melilla et Ceuta	1983	0,13	1 707 610	-
TOTAL		39,90	2 301 071	50

Note : Pesetas (PTA).

Sources : Castells (2001) et *Ministerio de Administraciones públicas*.

TABLEAU A5

LES ÉTATS AMÉRICAINS

États et District fédéral	Année d'entrée	Population	PIB	Indice de capacité
		en 1999	en 1999	financière relative
		Milliers	\$US par	En base 100
		d'habitants	habitant	(moy. 1992-94)
50 États				
Alabama	1819	4 370	26 332	92
Alaska	1959	620	42 505	134
Arizona	1912	4 778	30 072	88
Arkansas	1836	2 551	25 391	90
<i>California</i> (Californie)	1850	33 145	37 082	95
Colorado	1876	4 056	37 901	102
Connecticut	1788	3 282	46 246	115
Delaware	1787	754	45 980	123
<i>Florida</i> (Floride)	1845	15 111	29 309	93
<i>Georgia</i> (Géorgie)	1788	7 788	35 403	99
Hawaii	1959	1 185	34 527	99
Idaho	1890	1 252	27 177	93
Illinois	1818	12 128	36 747	107
Indiana	1816	5 943	30 658	100
Iowa	1846	2 869	29 712	104
Kansas	1861	2 654	30 461	107
Kentucky	1792	3 961	28 664	96
<i>Louisiana</i> (Louisiane)	1812	4 372	29 497	97
Maine	1820	1 253	27 186	94
Maryland	1788	5 172	33 780	102
Massachusetts	1788	6 175	42 520	107
Michigan	1837	9 864	31 256	98
Minnesota	1858	4 776	36 219	107
Mississippi	1817	2 769	23 216	85
Missouri	1821	5 468	31 176	103
Montana	1889	883	23 370	94
Nebraska	1867	1 666	32 259	111
Nevada	1864	1 809	38 620	109
New Hampshire	1788	1 201	36 827	101
New Jersey	1787	8 143	40 715	106
<i>New Mexico</i> (Nouveau-Mexique)	1912	1 740	29 325	90
New York	1788	18 197	41 468	106

TABLEAU A5

LES ÉTATS AMÉRICAINS (SUITE ET FIN)

États et District fédéral	Année d'entrée	Population	PIB	Indice de capacité
		en 1999	en 1999	financière relative
		Milliers d'habitants	\$US par habitant	En base 100 (moy. 1992-94)
<i>North Carolina</i> (Caroline du Nord)	1789	7 651	33 798	105
<i>North Dakota</i> (Dakota du Nord)	1889	634	26 800	102
Ohio	1803	11 257	32 156	101
Oklahoma	1907	3 358	25 724	92
Oregon	1859	3 316	33 080	96
<i>Pennsylvania</i> (Pennsylvanie)	1787	11 994	31 931	102
Rhode Island	1790	991	32 842	95
<i>South Carolina</i> (Caroline du Sud)	1788	3 886	27 513	92
<i>South Dakota</i> (Dakota du Sud)	1889	733	29 510	106
Tennessee	1796	5 484	31 015	100
Texas	1845	20 044	34 288	98
Utah	1896	2 130	29 409	86
Vermont	1791	594	28 896	96
<i>Virginia</i> (Virginie)	1788	6 873	35 242	103
Washington	1889	5 756	36 355	105
<i>West Virginia</i> (Virginie-Occidentale)	1863	1 807	22 515	87
Wisconsin	1848	5 250	31 711	102
Wyoming	1890	480	36 350	121
1 District fédéral				
<i>District of Columbia</i> (District de Columbia)	1791	519	n.d.	n.d.
TOTAL		272 691	34 137	

Note : Dollars américains (\$US). Dans le cas des États dont la date d'entrée est antérieure à 1789, il s'agit de l'année où l'État a ratifié la Constitution rédigée à Philadelphie en 1787. L'indice de capacité financière relative correspond à l'indice appelé *Total Taxable Resources*, qui est une mesure de l'assiette fiscale totale *per capita* d'un État divisée par l'assiette fiscale totale *per capita* des États-Unis.

Sources : *Bureau of Economic Analysis, US Census Bureau et US Department of the Treasury.*

TABLEAU A6

LES CANTONS SUISSES

Cantons	Population en 1998	Indice de capacité financière 2000-2001	Langues officielles
	Nombre d'habitants	En base 100	
Appenzell Rhodes-Extérieures	53 816	59	Allemand
Appenzell Rhodes-Intérieures	14 873	60	Allemand
Argovie	536 462	100	Allemand
Bâle-Campagne	256 761	120	Allemand
Bâle-Ville	190 505	158	Allemand
Berne	941 144	66	Allemand et français
Fribourg	232 086	52	Allemand et français
Genève	398 910	130	Français
Glaris	38 698	78	Allemand
Grisons	186 118	75	Allemand, italien et romanche
Jura	68 995	31	Français
Lucerne	343 254	72	Allemand
Neuchâtel	165 594	58	Français
Nidwald	37 320	124	Allemand
Obwald	31 989	40	Allemand
Saint-Gall	444 891	82	Allemand
Schaffhouse	73 725	106	Allemand
Schwyz	126 479	96	Allemand
Soleure	243 450	87	Allemand
Tessin	306 179	78	Italien
Thurgovie	226 479	87	Allemand
Uri	35 612	67	Allemand
Valais	274 458	30	Allemand et français
Vaud	611 613	95	Français
Zoug	96 517	218	Allemand
Zurich	1 187 609	157	Allemand
TOTAL	7 123 537	100	

Sources : Dafflon (2000) et Bullinger (2001).

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE***Ouvrages généraux***

BIRD, Richard (1986). *Federal Finance in Comparative Perspective*, Association canadienne d'études fiscales, Toronto.

CATTOIR, Philippe (1998). *Fédéralisme et solidarité financière : Étude comparative de six pays*, Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), Bruxelles.

CATTOIR, Philippe, et Magali VERDONCK (1999). Péréquation financière et fédéralisme, in F. Docquier (éd.), *La solidarité entre les Régions. Bilan et perspectives*, Université De Boeck.

OCDE (2000). *Statistiques des recettes publiques 1965-1999*, Paris.

OCDE (2001), *Perspectives économiques de l'OCDE*, juin, Paris.

TER-MINASSIAN, Teresa (éd.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fonds Monétaire international, Washington, D.C.

WATTS, Ronald (1999) *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux*, McGill-Queen's University Press, Montréal et Kingston.

WATTS, Ronald (1999) *Comparing Federal Systems*, 2^e édition, McGill-Queen's University Press, Montréal et Kingston.

Allemagne

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN (2001). *Finanzausgleich für das Jahr 2000 – vorläufig*, Munich.

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN (2001). *Der Neue Finanzausgleich ab 2005*, Munich.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2001). *Facts on Public Finance*, Monthly Report 4 / 2001, Berlin.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2001). *Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit 2000*.

BUNDESRAT (2001). *Welcome to the Bundesrat!*
<http://www.bundesrat.de/Englisch>

OCDE (1992). *Public Management : Profiles 1992 – Germany*, Paris,

OCDE (1997). *Managing across levels of government – Germany*, Paris.

OCDE (2001). *Allemagne, Études économiques de l'OCDE*, Paris.

SPAHN, Paul Bernd (2000). *Germany at the junction between solidarity and subsidiarity*, manuscrit.

SPAHN, Paul Bernd. (2001). *The German Constitutional Court takes on the Principle of 'Solidarity', Federations 1(1)*, mars.

SPAHN, Paul Bernd et Wolfgang FÖTTINGER (1997), « Germany », in Teresa TER-MINASSIAN (éd.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fonds Monétaire international, Washington, D.C.

SPAHN, Paul Bernd, et Oliver FRANZ (2000). *Consensus democracy and interjurisdictional fiscal solidarity in Germany*, Conférence du Fonds monétaire international sur la décentralisation fiscale, Washington, D.C.

Australie

AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS. *Government Financial Estimates 2000-2001*, Document 5501-0, Canberra.

AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS. *Taxation Revenue 1999-2000*, Document 5506-0, Canberra.

AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS. *Government Financial Statistics 2000-2001*, Document 5512-0, Canberra.

AUSTRALIAN GOVERNMENT, *Federal Financial Relations 2001-2002*, Budget Paper number 3, Canberra.

BOOTHE, Paul (1996). *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition : A Canada-Australia Comparison*, The University of Alberta Press.

COLLINS, David (2000). *The Impact of the GST Package on Commonwealth-State Financial Relations*. Australian Tax Research Foundation, Sydney.

COMMONWEALTH GRANTS COMMISSION (1999). *Report on General Grant Relativities*, Canberra.

COMMONWEALTH GRANTS COMMISSION (2001). *2001 Update Report*, Canberra.

CRAIG, Jon (1997), « Australia », in Teresa TER-MINASSIAN (éd.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fonds Monétaire international, Washington, D.C.

OCDE (2000). *Australie*, Études économiques de l'OCDE, Paris, janvier.

Belgique

GÉRARD, Marcel (2001). Le fédéralisme fiscal en Belgique, manuscrit.

INSTITUT DES COMPTES NATIONAUX (2001). *Comptes nationaux 2000 – Comptes des administrations publiques*, Banque Nationale de Belgique, Bruxelles.

OCDE (1997). *Managing across levels of government – Belgium*, Paris.

OCDE (1992). *Public Management : Profiles 1992 – Belgium*, Paris.

OCDE (2001). *Belgique*, Études économiques de l'OCDE, Paris, mars.

SERVICE FÉDÉRAL BELGE D'INFORMATION (2000). *La Belgique en chiffres*, Bruxelles.

Espagne

ADAME, Francisco (1998). Le système de financement des Communautés Autonomes espagnoles pour la période 1997-2001, *Revue Française de Finances Publiques* 62, avril, 175-196.

CASTELLS, Antoni (2001). *The role of intergovernmental finance in achieving diversity and cohesion : the case of Spain*, *Environment and Planning C : Government and Policy* 19, 189-206.

JAUREGUI, Gurutz (2001). La violence de l'ETA et le Pays basque : le fédéralisme représente-t-il une solution? *Fédérations* 1(2), janvier.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2001). *Comunidades Autónomas y Entes Locales*, Madrid.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2001). Communiqué de presse du gouvernement du 1998-09-10.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1998). *El presupuesto del Estado para 1999, Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999.*

MINISTERIO DE HACIENDA (2000). *Informe Económico y Financiero para 2001*, Madrid.

OCDE (2000). *Espagne, Études économiques de l'OCDE*, Paris, janvier.

OCDE (2000). *Statistiques des recettes publiques 1965-1999*, Paris, 2000, 294 p.

États-Unis

BRUCE, Neil (2001). *Public Finance and the American Economy*, 2^e édition, Addison-Wesley Longman.

CENSUS BUREAU (2001). *Federal Aid to States for Fiscal Year 2000*, Washington, D.C.

CENSUS BUREAU (2001). *Statistical Abstract of the United States 2000*, Washington, D.C.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1996). *Federal Grants : Design Improvements Could Help Federal Resources Go Further*, décembre, Washington, D.C.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE (2001). *Welfare Reform : Challenges in Maintaining a Federal-State Relationship*, août, Washington, D.C.

STOTSKY, Janet, et Emil SUNLEY (1997), « United States », in Teresa TERMINASSIAN (éd.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fonds Monétaire international, Washington, D.C.

TANNENWALD, Robert (1998). *Devolution : The New Federalism, an Overview*, *New England Economic Review*, mai/juin.

Suisse

BULLINGER Anne-Béatrice (2001), *Equalization Reform in Switzerland: Ideal Solutions, Unpredictable Outcomes*, manuscrit, CRDE, Université de Montréal.

BULLINGER, Anne-Béatrice (2001). Rapports de force et changements en Suisse, *Fédérations* 1(4), Mai.

CHANCELLERIE FÉDÉRALE (2001). *La Confédération en bref 2001*, Berne.

DAFFLON Bernard (1995). *Fédéralisme et solidarité: étude de la péréquation en Suisse*, publication de l'Institut de Fédéralisme, Université de Fribourg.

DAFFLON, Bernard (2001). Fiscal federalism in Switzerland : a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation, Université de Fribourg, manuscrit.

OCDE (1999). *Suisse*, Études économiques de l'OCDE (Thème spécial : Réforme fiscale), Paris.

OCDE (2000). *Suisse*, Études économiques de l'OCDE, Paris, décembre.

SPAHN, Paul Bernd (1997), « Switzerland », in Teresa TER-MINASSIAN (éd.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fonds Monétaire international, Washington, D.C.