



Etats-Unis, Canada,
Allemagne

Juin 2005

Relations entre l'Etat et les collectivités territoriales

Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales sont complexes et très variées d'un pays à l'autre. Dans certains pays, les collectivités sont très autonomes, dans d'autres, elles dépendent fortement de l'Etat. Cette fiche présente les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales aux Etats-Unis, au Canada et en Allemagne.

Source : extrait du Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations de finances publiques (juin 2005), contributions de l'agence financière de Washington, la mission économique d'Ottawa et la mission économique de Berlin

États-Unis : les relations entre l'État central et les collectivités locales dans le domaine budgétaire

La répartition des pouvoirs entre l'État fédéral et les collectivités locales était l'une des questions essentielles posées aux fondateurs de la démocratie américaine. James Madison résumait en une formule succincte la réponse qu'apportait la Constitution dont il était l'un des architectes : « Les pouvoirs délégués (...) au gouvernement fédéral sont peu nombreux et bien définis ». Les fondateurs des États-Unis avaient ainsi déterminé que les autorités locales élues auraient des comptes à rendre (au sens large du terme) aux administrés de leur État et non au gouvernement fédéral, considérant que la meilleure forme de gouvernement est celle qui se rapproche le plus du peuple.

Ce principe est affirmé dans le dixième amendement de la Constitution : « les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis (c'est-à-dire au gouvernement fédéral) par la Constitution, ni refusés par elle aux États, sont réservés aux États ou au peuple ». Cette disposition s'applique, en particulier, dans le domaine budgétaire.

Les États fédérés et l'ensemble des administrations locales (comtés et municipalités) jouissent d'une grande autonomie en matière budgétaire

Les règles de fonctionnement relatives au déroulement du processus ou aux principes budgétaires de l'ensemble des collectivités locales (États fédérés, comtés, municipalités) sont prévues au niveau de chaque État, soit par la Constitution de l'État soit par des lois budgétaires propres.

Les États fédérés

À l'exception du Vermont, tous les États sont dotés de dispositifs de contrôle, plus ou moins souples, limitant le déficit de leur budget de fonctionnement. L'équilibre du budget de fonctionnement est, dans la plupart des cas, exigé dans la présentation ou au moment du vote du budget. Mais un déficit (ou un excédent) peut être constaté en exécution. C'est pourquoi les États disposent de comptes de réserves qui permettent de financer les déficits pendant les périodes difficiles (ce qui a été le cas au cours de ces dernières années). Le prélèvement de fonds sur ces comptes constitue le signe qu'un redressement est nécessaire ; il s'est traduit ces dernières années par des mesures de relèvement de la pression fiscale et surtout, par des économies sur les dépenses. Le financement du déficit par l'emprunt est exceptionnel, très encadré (par exemple approbation par référendum en Californie qui s'est prononcée sur un emprunt de 15



milliards de dollars en 2004) et accompagné de mesures visant un retour rapide à l'équilibre.

Le recours à l'endettement est en revanche possible (dans 47 États) pour le financement des investissements. Mais celui-ci est généralement limité par un plafond et même dans certains cas (14 États) soumis à référendum ou à l'approbation d'une forte majorité d'élus (les $\frac{3}{4}$ ou les $\frac{4}{5}$ ème).

Compte tenu des règles restrictives qu'ils s'imposent, les États ne sont pas lourdement endettés. Ils sont tout de même, depuis 2001, confrontés à une situation budgétaire difficile : le déficit cumulé des trois dernières années (2002 à 2004) se monte à 190 milliards de dollars et le déficit prévisionnel pour l'année fiscale 2005 devrait atteindre environ 40 milliards de dollars soit entre 0,3 et 0,4% du PIB.

Les autres collectivités locales (comtés, municipalités)

C'est au niveau des États que sont définies les règles budgétaires des collectivités locales. Dans ce cadre, la marge d'autonomie des collectivités locales (essentiellement comtés et municipalités) dépend surtout de leur capacité à autofinancer leurs politiques alors que leurs recettes propres ne comptent que pour 65% de leurs ressources. Le reste provient pour l'essentiel de leur État (les aides allouées par l'administration d'un État aux collectivités locales absorbent en moyenne le tiers de toutes les dépenses des États), fonds qu'elles ne sont pas toujours libres d'utiliser comme elles l'entendent.

Aussi, l'arbitrage entre la gestion d'un programme financé par l'échelon local supérieur et son financement sur ressources propres dépend de la volonté politique des responsables locaux. La relation entre l'administration d'un État et celle des collectivités locales se révèle dans ce cadre complexe, mouvante et très diverse, les autorités locales élues étant beaucoup plus indépendantes dans certains États que dans d'autres. Il n'existe pas de modèle type d'administration locale aux États-Unis ni de relation universelle entre un État et les unités administratives sous sa juridiction. Certaines villes sont plus riches que d'autres et plus à même de diriger leurs propres affaires. D'autres doivent compter davantage sur l'aide de l'administration de leur État.

Le fédéralisme américain est toutefois caractérisé par l'influence croissante du budget fédéral sur les États fédérés

Le partage des responsabilités s'opère selon différentes formes : programmes propres aux États (l'État fédéral n'intervient ni dans la décision ni dans le paiement), programmes conjoints dans lesquels les États peuvent avoir une marge plus ou moins grande dans les modalités de gestion. Ces programmes peuvent être financés par l'État fédéral (*Medicaid*, *Food Stamp*) ou non financés (*unfunded mandates*). Environ 20% des recettes des États proviennent des subventions versées par l'État fédéral et la réglementation fédérale sur les programmes à mettre en oeuvre dans les États fédérés détermine en partie le niveau de leurs dépenses. Le mode de subventionnement de ces programmes par l'État fédéral fait appel à plusieurs techniques : paiement d'une fraction des dépenses réelles ou versement forfaitaire pour un ou plusieurs programmes. La tendance récente du gouvernement fédéral étant de limiter la dépense pour réduire le déficit, ces subventions évoluent moins rapidement que la dépense réelle (notamment sur le programme *Medicaid*) ce qui conduit les États à prendre en charge une part de plus en plus importante de la dépense ou à réduire les prestations.

La législation fiscale de l'État fédéral conditionne le niveau des recettes fiscales collectées en propre par les États fédérés car de nombreux barèmes d'imposition des États sont calés sur le barème de l'impôt fédéral. De ce fait, la politique fiscale fédérale entre 2002 et 2005 représenterait un coût de 42 milliards de dollars par an en moyenne pour les finances des États (8,4% de leur budget général). C'est pourquoi un certain nombre d'États ont pris des mesures pour limiter le couplage de leur code fiscal avec celui de l'État fédéral.

Du point de vue juridique, un principe est clair depuis la création des États-Unis d'Amérique : les collectivités locales ont, en vertu de la Constitution, une grande liberté de manoeuvre dans le domaine budgétaire. Cette forte autonomie les a conduit à



s'imposer des règles budgétaires relativement strictes afin de rendre compte de leur gestion à leurs administrés, lesquels sont en contrepartie fortement impliqués (notamment par le recours au référendum) dans la vie publique.

Dans les faits, l'autonomie dont bénéficient les collectivités locales est cependant plus ou moins grande selon les localités : l'équilibre financier des États dépend des subventions fédérales destinées à couvrir les dépenses de programmes conjoints imposés par l'État fédéral ; les liaisons fortes entre les codes des impôts fédéraux et des États, rendent les recettes de ces derniers sensibles aux législations nationales.

Canada : le fédéralisme financier au Canada

Le Canada est l'une des fédérations les plus décentralisées au monde. Les provinces détiennent une autonomie complète pour les politiques fiscales qu'elles établissent en vue de financer les dépenses liées à leurs responsabilités (santé, éducation, sécurité du revenu, infrastructures, etc). Les relations financières entre les provinces et le gouvernement fédéral sont marquées par un débat récurrent sur la question du «déséquilibre fiscal» : le gouvernement fédéral dispose de surplus budgétaires importants, alors que ce n'est pas souvent le cas des provinces. Certaines provinces dénoncent ainsi la faiblesse des transferts fédéraux, dont la croissance est inférieure à celles des dépenses provinciales qu'ils contribuent à financer. Cette analyse est contestée par le gouvernement fédéral.

Les convergences des politiques budgétaires reposent sur des mécanismes de coordination informelle, sur des dynamiques politiques (une bonne pratique est reprise) et les contraintes des marchés financiers. Il n'existe pas de pacte de stabilité interne entre les gouvernements fédéral et provinciaux, même s'il existe dans les faits des mécanismes de stabilisation. Le fédéralisme financier canadien est un système à la fois concurrentiel et coopératif :

- Les lois constitutionnelles canadiennes accordent aux provinces un plein accès à toutes les principales sources de recettes (fiscalité directe et indirecte). Elles disposent également d'une liberté de dépenses et gèrent leur propre dette, étant habilitées à émettre des emprunts directement sur les marchés financiers domestiques et internationaux. Le gouvernement fédéral n'est pas garant de droit du passif des provinces et des municipalités, mais le mécanisme de la péréquation fédérale est intégré par les marchés financiers dans leurs analyses. Les finances municipales sont régies par des lois provinciales (au Québec, 4 types de lois selon la taille des municipalités).

Toutefois la plupart des provinces se sont imposé leurs propres contraintes en votant et mettant en œuvre une législation plus ou moins souple d'équilibre budgétaire. Dans nombre de cas, un déficit budgétaire est admissible sur un exercice, sous réserve d'être suivi d'un excédent lors de l'exercice suivant. Ces lois d'équilibre sont souvent assorties de sanctions, parfois automatiques, sur les membres de l'exécutif, en cas de non respect des objectifs. Par exemple : au Québec, loi sur l'équilibre budgétaire ; en Ontario, loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financière et Loi de 1999 sur l'équilibre budgétaire et sur la protection des contribuables.

- Les lois constitutionnelles prévoient un système de solidarité interprovinciale visant à «réduire les inégalités régionales en termes de ressources». Ces transferts, dits de péréquation, consistent pour le gouvernement fédéral à soutenir les provinces les plus démunies fiscalement : une norme de capacité fiscale, exprimée en niveau de recette fiscale par habitant, est établie pour l'ensemble des provinces du Canada, basée sur cinq provinces à revenu fiscal moyen. Seules les provinces ayant une capacité fiscale inférieure à cette norme reçoivent des paiements de péréquation de la part du gouvernement fédéral.

Parallèlement, d'autres types importants de transferts fédéraux vers les provinces existent, essentiellement dans le domaine des programmes de santé et d'éducation, pour faire en sorte que les Canadiens reçoivent des niveaux de service public



raisonnablement comparables. Il existe donc une forme de coopération pour certains programmes, sur la base d'ententes bilatérales entre le fédéral et chacune des provinces.

Allemagne

La constitution allemande permet que les régions – les Länder – recourent à l'emprunt pour le financement d'un déficit, en vertu de leur autonomie financière. Chaque Land contrôle par ailleurs les finances des échelons infra-régionaux, de telle sorte que l'emprunt à ce niveau de l'administration est très contraint. Les Länder suivent une sorte de règle d'or, qui veut que le financement par l'emprunt ne dépasse pas les dépenses d'investissement. Cette règle est peu contraignante dans la mesure où :

- elle ne s'applique que pour le vote du budget et non pour son exécution ;
- elle est assouplie dès qu'une détérioration de la situation économique est déclarée ;
- la définition des dépenses d'investissement est très large.

La constitution prévoit en outre une solidarité entre administrations, si bien que l'intervention de l'administration centrale est prévue en cas de difficulté financière.

La question de la mise en place d'un pacte interne de stabilité, qui améliorerait la coordination entre les échelons budgétaires locaux et nationaux, est débattue en Allemagne depuis l'entrée en vigueur du Pacte européen de stabilité et de croissance. L'urgence du problème est apparue nettement avec la menace de la mise en oeuvre de la procédure européenne d'avertissement précoce, écartée seulement en contre-partie d'un engagement de parvenir à l'équilibre des finances publiques allemandes en 2004, exprimé solennellement le 12 février 2002 en conseil Ecofin. Une réunion extraordinaire du Conseil de planification financière (Finanzplanungsrat), organisée le 21 mars 2002 sur ce thème, a permis l'obtention à l'unanimité d'un accord de principe sur un pacte national de stabilité, le moyen principal de son respect étant une nouvelle norme, plus restrictive, d'évolution annuelle des dépenses. En pratique, l'instauration de règles contraignantes, voire de sanctions, à l'encontre des Länder se heurte toujours à l'affirmation constitutionnelle de leur autonomie budgétaire.

Il n'a pas été possible depuis lors de parvenir à un pacte juridiquement contraignant. La répartition du besoin de financement convenue en 2002 (Bund et sécurité sociale 45% du total et 55% pour les Länder et communes) reste un engagement politique dénué de sanctions.

Lors de sa dernière réunion, le 18 novembre 2004, le Conseil de planification financière a réaffirmé la responsabilité des différentes collectivités dans le respect du Pacte de stabilité et de croissance. Une nouvelle fois, il n'a pas été possible de s'accorder sur des sanctions internes, ni sur une participation des Länder à d'éventuelles sanctions financières de l'Union européenne. De plus, le Bund semble lui-même rencontrer des difficultés à respecter en 2005 les engagements pris en mars 2002 en ce qui concerne la répartition entre le Bund et les Länder du déficit maximal, qui devait également valoir pour les années 2005 et 2006.

Par ailleurs, la commission de réforme du fédéralisme réunie en 2004 s'est séparée en décembre faute d'accord. La question du pacte interne de stabilité y avait été évoquée sous l'angle de la répartition des éventuelles sanctions européennes en cas de dépassement du déficit maximal permis par le Pacte de stabilité et de croissance. Une répartition 65% (État fédéral avec la sécurité sociale) /35% (Länder et leurs communes) avait été évoquée, mais sans rallier de consensus.

¹Dans le cadre des négociations actuelles du futur accord de « grande coalition », la CDU et le SPD soulignent leur volonté de mettre en oeuvre rapidement la réforme du fédéralisme, sur des bases proches du projet de 2004. Les deux partis étaient à ce titre déjà d'accord en 2004 sur la **constitutionnalisation du « pacte national »** sur les bases

¹ Ce paragraphe constitue un ajout par rapport au texte initial de la mission économique de Berlin.



suivantes : inscription dans la Constitution (article 109) du **principe de responsabilité partagée des différentes collectivités publiques** vis-à-vis du respect des critères de Maastricht ; **fixation par la loi d'un partage du déficit public** entre les différents niveaux d'administration ; en cas de sanctions financières liées à l'application du Pacte de stabilité et de croissance européen pour déficit persistant, **répartition des sanctions entre le Bund et les Länder à hauteur respectivement de 65 % et 35 %**, le financement par les Länder incombant pour deux tiers aux Länder ayant contribué au déficit public².

² Si la répartition du déficit est trop déséquilibrée, on ne peut toutefois exclure que la pression politique d'un Land par exemple lui permette d'obtenir des compensations.