

Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux

Ronald L. Watts

**Institut des
relations
intergouvernementales**

**Université Queen's
Kingston (Ontario)
Canada K7L 3N6**

Données de catalogage avant publication (Canada)

Watts, Ronald L.

Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux

Pub. en collab. avec l'École des études en politiques publiques.

Publié aussi en anglais sous le titre: The spending power in federal systems : a comparative study.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-88911-831-0

1. Dépenses publiques – Politique gouvernementale. 2. Dépenses publiques – Politique gouvernementale – Canada. 3. Relations fiscales intergouvernementales. 4. Relations fiscales fédérales-provinciales (Canada). 5. Gouvernement fédéral. 6. Gouvernement – fédéral – Canada. 7. Institutions politiques comparées. I. Queen's University (Kingston, Ont.). Institut des relations intergouvernementales. II. Queen's University (Kingston, Ont.). School of Policy Studies. III. Titre.

HJ7461.W3714 1999 336.3'9 C99-930182-9

Table des matières

<i>Avant-propos</i>	v
<i>Remerciements</i>	ix
1. INTRODUCTION	1
1.1 Le contexte canadien	1
1.2 But, portée et cadre de la présente étude	7
1.3 Note sur la terminologie	9
2. LE POUVOIR DE DÉPENSER DANS D'AUTRES RÉGIMES FÉDÉRAUX	11
2.1 Les États-Unis d'Amérique	11
2.1.1 Le contexte fédéral	11
2.1.2 Le fondement juridique du pouvoir fédéral de dépenser	12
2.1.3 Le lien avec le pouvoir de recettes	13
2.1.4 Les décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser	14
2.1.5 La nature et la portée de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser	15
2.2 La Suisse	16
2.2.1 Le contexte fédéral	16
2.2.2 Le fondement juridique du pouvoir fédéral de dépenser	17
2.2.3 Le lien avec le pouvoir de recettes	18
2.2.4 Les décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser	19
2.2.5 La nature et la portée de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser	20
2.3 L'Australie	21
2.3.1 Le contexte fédéral	21
2.3.2 Le fondement juridique du pouvoir fédéral de dépenser	22

2.3.3	Le lien avec le pouvoir de recettes	23
2.3.4	Les décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser	24
2.3.5	La nature et la portée de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser	26
2.4	L'Allemagne	28
2.4.1	Le contexte fédéral	28
2.4.2	Le fondement juridique du pouvoir fédéral de dépenser	29
2.4.3	Le lien avec le pouvoir de recettes	30
2.4.4	Les décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser	32
2.4.5	La nature et la portée de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser	33
2.5	Quelques autres fédérations	34
2.5.1	L'Autriche	34
2.5.2	La Belgique	36
2.5.3	L'Inde	39
2.5.4	La Malaisie	41
2.5.5	L'Espagne	43
2.6	L'Union européenne	46
2.6.1	Le contexte confédéral	46
2.6.2	Le fondement juridique du pouvoir de dépenser de l'UE	47
2.6.3	Le lien avec le pouvoir de recettes	48
2.6.4	Les décisions relatives à l'exercice du pouvoir de dépenser de l'UE	50
2.6.5	La nature et la portée de l'exercice du pouvoir de dépenser de l'UE	50
3.	QUELQUES COMPARAISONS	55
3.1	Le contexte fédéral	55
3.2	Le fondement juridique du pouvoir fédéral de dépenser	58
3.3	Les liens avec le pouvoir de recettes	60
3.4	Les décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser	62
3.5	La nature et la portée de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser	65
3.6	Les solutions de rechange aux paiements de transferts fédéraux	68
4.	CONCLUSIONS ET ANALYSE DES CONSÉQUENCES POUR LE CANADA	71
	NOTES	75
	BIBLIOGRAPHIE	87

Avant-propos

Le débat politique canadien est de plus en plus axé depuis quelques années sur le concept d'une union sociale. Cette idée signifie différentes choses pour différentes personnes, mais de nombreux observateurs conviennent qu'elle pourrait englober les ententes, politiques et administratives, entre le gouvernement fédéral et les provinces sur la conception et l'exécution de programmes sociaux. Il y a eu, au coeur de ce débat, le désir des deux ordres de gouvernement de conclure un accord sur les conditions auxquelles Ottawa pourrait continuer d'exercer son pouvoir constitutionnel de dépenser pour des programmes sociaux dans des domaines où seules les provinces peuvent légiférer. C'est pour la plupart des Canadiens un sujet obscur, mais il faut absolument régler la controverse entourant la question du « pouvoir fédéral de dépenser » si l'on veut s'assurer de la bonne marche des relations intergouvernementales et du processus d'élaboration des politiques en matière sociale au Canada. Étant donné le débat sur l'avenir politique du pays, la question du pouvoir de dépenser a inévitablement un effet sur les efforts déployés pour parvenir à une réconciliation politique stable entre un Québec essentiellement francophone et le reste du Canada, surtout anglophone.

Le présent ouvrage ajoute à la compréhension du débat politique canadien en expliquant de quelle façon d'autres fédérations règlent ce genre de questions. Entre autres choses, l'auteur pose les questions suivantes : compte tenu des nuances dans le vocabulaire politique d'un pays à l'autre, les autres fédérations ont-elles des pouvoirs centraux ou fédéraux équivalents au pouvoir fédéral de dépenser au Canada? le pouvoir est-il prévu explicitement dans la Constitution, ou découle-t-il de quelque autre source? là où un tel pouvoir existe, quelles sont les restrictions, si tel est le cas, quant à son utilisation? et y a-t-il un rôle pour les unités constituantes dans l'exercice de ce pouvoir par le gouvernement fédéral?

L'auteur est l'une des autorités mondiales en matière de fédéralisme comparé. *Principal* émérite et professeur émérite à l'Université Queen's et membre de l'Institut des relations internationales de l'Université Queen's, M. Ronald Watts examine en profondeur diverses fédérations, dont les États-Unis, la Suisse,

l'Australie, l'Allemagne, ainsi que le Canada. Il fait aussi brièvement allusion à d'autres fédérations comme l'Autriche, la Belgique, l'Inde, la Malaisie et l'Espagne. Il parle également de l'Union européenne, une confédération plus qu'une fédération, mais qui réunit des éléments des deux dans sa structure. Sa réflexion a abouti à un ouvrage qui intéressera les intervenants et les universitaires de nombreux pays même s'il traite essentiellement de l'évolution de la situation au Canada.

Le professeur Watts conclut essentiellement dans sa recherche que, sous un nom ou un autre, toutes les fédérations ont une forme de pouvoir fédéral ou central de dépenser. Dans la plupart, toutefois, y compris aux États-Unis, en Australie, en Allemagne, en Autriche, en Inde, en Malaisie et en Espagne, on retrouve de vastes champs où la compétence législative s'exerce, de droit, de façon conjointe. En Suisse, cette compétence simultanée s'exerce de fait dans presque tous les champs de compétence. Autrement dit, l'interdépendance entre les gouvernements, et non la clarification des rôles, est la norme. Les dépenses fédérales dans ces pays sont donc engagées dans des secteurs de compétence législative conjointe. Même quand le gouvernement fédéral investit dans un domaine de compétence législative exclusive des composantes (provinces, États, Länder, cantons, etc.), l'exercice du pouvoir de dépenser, selon le professeur Watts, semble être moins délicat, politiquement parlant, dans les autres fédérations qu'au Canada. La théorie classique des compartiments étanches entre les ordres de gouvernement n'est tout simplement pas la norme dans la plupart des fédérations, en dépit du fait que les transferts fédéraux aux gouvernements des composantes sont beaucoup plus conditionnels dans les autres fédérations qu'au Canada. À cet égard, M. Watts qualifie d'unique le fait que la Constitution canadienne mette l'accent sur l'exclusivité de la compétence législative fédérale et provinciale.

Dans cinq des fédérations examinées, la Constitution reconnaît explicitement un pouvoir fédéral de dépenser (Australie, Inde, Malaisie, Espagne et Allemagne). Dans d'autres, ce pouvoir existe effectivement grâce à l'application d'autres pouvoirs constitutionnels, à l'interprétation judiciaire (comme au Canada et aux États-Unis) ou à la dynamique politique (Belgique et Suisse).

Le livre s'attarde aussi sur le degré de participation (lequel varie énormément) des composantes des différentes fédérations au processus décisionnel fédéral et, par conséquent, à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans leurs sphères de compétence. À une extrême, il y a l'Allemagne où la chambre haute fédérale se compose de délégués des gouvernements des Länder. En raison de la double adhésion dans les législatures cantonale et fédérale, les cantons suisses jouent aussi un rôle considérable. En Belgique et en Espagne, les structures de partis ou la dynamique politique sont telles que, en pratique, le gouvernement fédéral n'agit pas, normalement, de façon unilatérale. Même si la Constitution semble permettre l'unilatéralisme, comme celle des États-Unis et de l'Australie, il y a des caractéristiques institutionnelles (la faible discipline de parti aux États-Unis et les

institutions de collaboration en Australie) qui servent à restreindre l'autonomie du gouvernement fédéral. À cet égard, c'est-à-dire celui du rôle des provinces, M. Watts signale que le Canada se distingue de quelques autres fédérations. Il signale, parallèlement, que les dispositions en vertu desquelles les provinces canadiennes peuvent se retirer de programmes à frais partagés et recevoir une compensation du gouvernement fédéral sont également uniques.

Le principal message qui se dégage de cet ouvrage, toutefois, est que pour faire des comparaisons valables entre les fédérations, il faut examiner de nombreux facteurs simultanément. Les personnes qui connaissent bien les travaux du professeur Watts ne seront pas étonnées par son approche multidimensionnelle, laquelle fournit une analyse serrée et systématique permettant aux lecteurs de saisir les similitudes et les différences entre les fédérations dans ce domaine important.

L'Institut des relations intergouvernementales poursuit de vastes programmes de recherche dans les domaines du fédéralisme comparé et de l'union sociale, et cet ouvrage est une contribution majeure à ces deux domaines.

Harvey Lazar
Directeur

Remerciements

Je désire souligner la contribution de John McLean qui a effectué des recherches approfondies en vue de l'étude et l'en remercier. Par ailleurs, l'étude a été rendue possible grâce à l'aide d'un certain nombre d'experts-conseils d'autres fédérations qui nous ont procuré des données à jour ainsi que certains renseignements qui n'étaient pas disponibles auparavant. Ils ont bien voulu aussi lire les ébauches du document, me fournir leurs observations et me proposer des changements aux parties qui traitaient de leur fédération. À cet égard, j'aimerais remercier plus particulièrement le professeur John Kincaid, professeur Robert B. et Helen S. Meyner, dans le domaine des gouvernements et de la fonction publique, et directeur du Meyner Center for the Study of State and Local Government, du Lafayette College, à Easton, PA, États-Unis; le professeur Hansjoerg Bloechliger, de l'Université de Basel, en Suisse; madame Jutta Kramer, du Deutsches Institut für Föderalismusforschung, à Hanover, en Allemagne; Brigid Laffan, professeur Jean Monnet de politiques européennes; et Ricki Schon, du département de politique du University College, à Dublin, en Irlande. Je tiens à remercier également le professeur Cliff Walsh, directeur du South Australian Centre for Economic Studies, à Adelaide, en Australie, pour l'abondante documentation sur la fédération fiscale australienne. Il était l'hôte du colloque international «*Fiscal Arrangements in Federal Countries*», organisé par l'International Association of Centres for Federal Studies (IACFS). Le colloque, qui a eu lieu à Adelaide, en Australie, du 25 au 27 mars 1998, m'a fourni une mine de renseignements utiles sur les arrangements en place dans diverses fédérations. J'aimerais remercier également Douglas Brown qui nous a procuré des renseignements sur l'Australie.

Le Bureau du Conseil privé du gouvernement du Canada a prêté son appui à la recherche en vue de cette publication et il a contribué par ailleurs en fournissant des renseignements et des observations lorsque l'ouvrage en était à l'étape d'ébauche. Les idées qui y sont exprimées sont toutefois les miennes et ne représentent pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

En terminant, j'aimerais remercier sincèrement Patti Candido, Mary Kennedy et Lois Jordan de l'aide précieuse qu'ils m'ont apportée, parfois dans des conditions rendues difficiles en raison de maladie et de problèmes imprévus. J'aimerais remercier également Mark Howes, Valerie Jarus et Marilyn Banting de l'équipe de publication de la School of Policy Studies.

Ronald L. Watts
1999

Chapitre 1

Introduction

1.1 LE CONTEXTE CANADIEN

Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et l'usage qu'il en a fait ont constitué un aspect important et souvent discuté du fonctionnement de la fédération canadienne. Si, de façon générale, l'on peut définir le « pouvoir de dépenser » des gouvernements simplement comme les dépenses qu'ils engagent au titre de programmes particuliers en vertu de lois adoptées par leurs corps législatifs, l'expression a pris un sens spécialisé dans le contexte constitutionnel au Canada. En effet, elle en est venue à désigner le pouvoir du Parlement de faire des versements aux personnes, aux institutions ou aux gouvernements provinciaux à des fins à l'égard desquelles le Parlement n'a pas nécessairement le pouvoir de légiférer, par exemple, dans des domaines de compétence provinciale exclusive.

Ce sens du « pouvoir de dépenser » du gouvernement fédéral n'est pas précisé explicitement dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais les tribunaux ont interprété la Constitution canadienne de manière à donner au Parlement du Canada le pouvoir de faire des dépenses à même le Trésor à tout titre, pourvu que la loi autorisant les dépenses ne représente pas un programme à vocation réglementaire relevant du pouvoir des provinces. On a considéré que le fondement constitutionnel de ce pouvoir de dépenser découlait des articles de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui prévoient la création d'un « fonds du revenu consolidé » (article 102), le pouvoir du Parlement du Canada de « prélever des deniers par tous modes de taxation » (paragraphe 91[3]), celui de faire des lois touchant « la dette et la propriété publiques » (paragraphe 91[1A]), et celui d'« affecter des fonds au service public » (article 106)¹. Le débat relatif au pouvoir de dépenser au Canada remonte au moins aux années 1940, mais l'exercice généralisé de ce pouvoir par le gouvernement fédéral dans des domaines liés à la compétence des provinces date de la période subséquente à la Deuxième Guerre mondiale, au cours de laquelle il

a utilisé ses recettes excédentaires pour soutenir un ensemble de politiques sociales et de normes de programmes dans divers domaines de compétence provinciale. Au cours des années 1960, une grande variété de programmes à frais partagés fondés sur des subventions conditionnelles avaient été établis². En pratique, des négociations intergouvernementales approfondies ont précédé l'instauration des grands programmes à frais partagés, mais, au bout du compte, les dépenses fédérales faites à l'égard de ces programmes ont habituellement résulté de décisions prises indépendamment par le gouvernement fédéral.

Au départ, la plupart des autres provinces ont accepté cet élargissement de l'influence fédérale, mais le Québec a immédiatement critiqué le rôle accru du gouvernement fédéral dans des domaines de compétence provinciale. En fait, en 1956, le gouvernement Duplessis a contesté le recours, par le gouvernement fédéral, à son pouvoir de dépenser pour verser des subventions directement aux établissements d'enseignement postsecondaire en refusant de permettre à ceux-ci d'accepter ces subventions et en demandant une compensation sous la forme de points fiscaux. Au début des années 1960, d'autres provinces ont aussi commencé à s'opposer à l'expansion du rôle joué par le gouvernement fédéral dans des domaines de compétence provinciale exclusive, par le recours à son pouvoir de dépenser. En 1964, par suite de ces objections, les provinces se sont vu accorder pour un temps la possibilité de ne pas participer aux programmes financés par le truchement du pouvoir fédéral de dépenser et ont obtenu une compensation sous la forme d'un abattement d'impôt sur le revenu. Toutefois, seul le Québec s'est prévalu de cette disposition.

En 1969, le gouvernement Trudeau a présenté à une conférence fédérale-provinciale des premiers ministres une proposition qui « avançait provisoirement » les principes suivants : (1) le pouvoir fédéral de dépenser devrait être inscrit officiellement dans la Constitution; (2) le Parlement devrait avoir le pouvoir illimité de verser des subventions conditionnelles aux gouvernements provinciaux afin de soutenir leurs programmes et leurs services publics; (3) le pouvoir du Parlement d'instaurer des programmes à frais partagés supposant des subventions conditionnelles dans des domaines de compétence provinciale devrait être assujéti à la fois à un grand consensus national (sur une base régionale, comme le prévoyait la formule de modification de Victoria) et au remboursement par tête d'habitant à la population (et non au gouvernement) de toute province dont la législature aurait décidé de ne pas être partie prenante.

Une formule similaire a été élaborée dans le cadre de l'« ébauche conditionnelle » issue des discussions constitutionnelles de 1978-1979 entre le gouvernement fédéral et les provinces, à savoir que l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser aurait été assujéti à un mécanisme de consentement provincial (une majorité des provinces regroupant une majorité de la population) et qu'une compensation inconditionnelle aurait été versée aux provinces non participantes (quoique l'on ne soit pas parvenu à un accord sur la question de savoir si la

compensation devait être versée aux gouvernements provinciaux non participants ou directement aux habitants des provinces).

Entre-temps, en 1977, le gouvernement fédéral a remplacé ses grands programmes à frais partagés précédents au titre de l'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire par un nouvel arrangement compliqué appelé Financement des programmes établis (FPE), selon lequel les contributions fédérales n'étaient désormais plus liées à des dépenses provinciales directes et allaient augmenter en fonction de la population et du produit national brut, et chaque province recevrait une combinaison d'abattements d'impôt et de transferts en espèces. Le caractère général des conditions applicables à ces transferts les a en fait rendus « semi-conditionnels » plutôt que conditionnels.

Le débat sur la question des limites du pouvoir fédéral de dépenser s'est poursuivi au cours des années 1980 et, en 1985, le Parti libéral du Québec a fait de la fixation de limites à l'application du pouvoir fédéral de dépenser (sans toutefois préciser ces limites) l'une des cinq conditions à son appui à la *Loi constitutionnelle de 1982* (à laquelle le gouvernement du Québec n'avait pas donné son assentiment). On suggérait que le gouvernement fédéral se retire des domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et de la santé et verse une compensation financière appropriée aux provinces qui assumeraient l'entière responsabilité de ces domaines. En conséquence, un des éléments fondamentaux de l'Accord du lac Meech de 1987 était la proposition d'insertion (dans la *Loi constitutionnelle de 1867*) d'un nouvel article 106A qui aurait prévu les conditions de versement d'une juste compensation aux gouvernements provinciaux qui ne participeraient pas à l'un ou l'autre des nouveaux programmes à frais partagés qu'établirait le gouvernement fédéral dans des domaines de compétence provinciale exclusive³. On n'avait cependant prévu aucun mécanisme de consentement provincial.

Après l'échec des pourparlers visant la ratification de l'Accord du lac Meech, les propositions fédérales de révision constitutionnelle de 1991, intitulées *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, comprenaient notamment l'inscription dans la Constitution d'un mécanisme de consentement provincial nécessitant l'assentiment d'au moins sept provinces représentant 50 p. 100 de la population à l'égard de tout nouveau programme national à frais partagés et des transferts conditionnels dans des domaines de compétence provinciale exclusive, ainsi que le versement d'une juste compensation aux provinces non participantes qui établiraient leur propre programme compatible avec les objectifs du nouveau programme national.

À la suite de consultations publiques et de négociations intergouvernementales approfondies, une version révisée de ces propositions a été intégrée à l'article 25 de l'Entente de Charlottetown de 1992. Cet article disait ceci :

Il conviendrait d'ajouter à la Constitution une disposition prévoyant que le gouvernement du Canada fournira une juste compensation au gouvernement d'une province qui choisit de ne pas participer à un nouveau programme national à frais

partagés mis sur pied par le gouvernement fédéral dans un domaine de compétence provinciale exclusive si cette province met en oeuvre un programme ou une initiative compatible avec les objectifs nationaux.

Il conviendrait d'élaborer un cadre devant guider l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les sphères de compétence provinciale exclusive. Une fois arrêté, ce cadre pourrait devenir une entente multilatérale qui serait protégée dans la Constitution. Ce cadre ferait en sorte que lorsque le pouvoir fédéral de dépenser est exercé dans une sphère de compétence provinciale exclusive :

- (a) il contribue à la réalisation d'objectifs nationaux;
- (b) il réduise les chevauchements et le double emploi;
- (c) il ne fausse pas les priorités provinciales et les respecte; et
- (d) il assure le traitement égal des provinces, tout en reconnaissant leur situation et leurs besoins particuliers.

Il conviendrait que les premiers ministres soient tenus par la Constitution d'instituer un tel cadre à une future conférence des premiers ministres. Une fois qu'il sera établi, les premiers ministres joueraient un rôle dans l'examen annuel des résultats obtenus par rapport aux objectifs qui y sont énoncés.

Il conviendrait d'ajouter (un paragraphe 106A[3]) une disposition garantissant que l'article qui limite le pouvoir [fédéral] de dépenser ne porte aucunement atteinte aux engagements du Parlement et du gouvernement du Canada énoncés à l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La non-ratification de l'Entente de Charlottetown dans son ensemble lors du référendum d'octobre 1992 a laissé irrésolue la question de l'avenir du pouvoir fédéral de dépenser.

Le débat relatif à ce pouvoir s'est poursuivi jusqu'à ce jour. Son contexte s'est toutefois modifié. Ainsi, les provinces plus riches ont formulé des critiques croissantes. Les questions les plus controversées ont touché le rôle joué par le gouvernement fédéral dans la création de nouveaux programmes à frais partagés, les modifications unilatérales subséquentes et les réductions apportées aux dispositions de financement des programmes à frais partagés à la fin des années 1980 et dans les années 1990, et l'insistance du gouvernement fédéral à conserver certaines des conditions liées à ses transferts globaux dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, instauré dans le budget de 1995 pour remplacer les accords de FPE et le Régime d'assistance publique du Canada.

L'accent mis sur l'élaboration de dispositions appropriées pour réformer et renouveler l'union sociale canadienne constitue une caractéristique importante du débat actuel au sujet du pouvoir fédéral de dépenser. Depuis 1995, les provinces et les territoires cherchent à élaborer des propositions visant une union sociale canadienne caractérisée par une plus grande collaboration fédérale-provinciale et s'assortissant d'un certain degré de contrôle provincial qui limiterait à l'avenir les réductions fédérales unilatérales de financement de programmes qu'ils ont connues par le passé. D'autre part, le gouvernement péquiste actuel du Québec

préférerait, tant que celui-ci continuera à faire partie de la fédération canadienne, remplacer ce qu'il qualifie d'unilatéralisme dans l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser par le droit de refuser, sous réserve de recevoir une pleine compensation financière, que le gouvernement fédéral exerce ce pouvoir dans les domaines de compétence provinciale exclusive, et passer à une disjonction complète des activités fédérales et provinciales en matière sociale, le rôle du fédéral y étant réduit au minimum. Dans son *Rapport aux premiers ministres provinciaux*, daté de décembre 1995, le Conseil de ministres sur la réforme et la refonte des politiques sociales affirmait que l'on devrait accorder la plus haute priorité à la refonte des arrangements financiers dans les tentatives de restructuration et de renouvellement de l'union sociale (p. 17-19). En énonçant les critères de clarification des rôles et des responsabilités fédéraux-provinciaux dans le domaine social, il avançait par ailleurs que le recours au pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de responsabilité provinciale/territoriale exclusive ou de responsabilité fédérale-provinciale/territoriale conjointe ne devrait pas autoriser le gouvernement fédéral à dicter unilatéralement la conception des programmes (p. 10). En avril 1997, dans un document intitulé *New Approaches to Canada's Social Union: An Options Paper*, le même conseil préconisait une nouvelle façon d'aborder le recours au pouvoir fédéral de dépenser (p. 7-9) et exposait diverses formules possibles touchant le consentement des provinces et des territoires, les règles devant régir la compensation à verser aux provinces et aux territoires non participants, la portée des programmes à inclure, et les lignes directrices relatives aux dispositions financières. Plus tard, le septième principe de la Déclaration de Calgary du 14 septembre 1997 reconnaissait l'interdépendance des gouvernements et préconisait une plus grande coopération entre les différents ordres de gouvernement dans leurs domaines de compétence respectifs, attirant implicitement l'attention sur l'importance du pouvoir fédéral de dépenser.

Dans l'intervalle, le gouvernement fédéral avait modifié l'utilisation qu'il faisait de son pouvoir de dépenser ainsi que les politiques qui le géraient. Il avait converti pratiquement tous les programmes à frais partagés traditionnels dans le domaine social et les avait remplacés par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) qui, à quelques exceptions près, est généralement inconditionnel. Il a en outre pris un engagement de principe majeur dans le discours du Trône de 1996 en déclarant qu'il n'instituerait de nouveaux programmes à frais partagés dans des domaines de compétence provinciale exclusive qu'avec l'accord de la majorité des provinces et qu'il permettrait à celles-ci de ne pas participer à ces nouveaux programmes si elles mettaient sur pied des programmes équivalents. Les transferts de fonds globaux au titre du TCSPS mis à part, il existait alors des programmes fédéraux à frais partagés, de taille relativement restreinte et concentrés dans quelques domaines comme les langues officielles, l'infrastructure, et la justice et le droit. Les dépenses fédérales directes continuaient également de s'étendre à divers domaines comme le soutien à la recherche, les prêts aux étudiants et les bourses d'études qui touchent à des champs de compétence provinciale. La

plus récente initiative fédérale appuyée en tout ou en partie sur le pouvoir fédéral de dépenser a été l'annonce unilatérale controversée du nouveau Fonds des bourses d'études du millénaire, bien que, au moment où il l'a faite, le gouvernement fédéral ait déclaré qu'il consulterait les gouvernements provinciaux et le milieu de l'enseignement postsecondaire au sujet de la conception et de l'attribution des bourses.

Le 4 février 1999, le gouvernement fédéral et neuf des provinces, dont le Québec ne faisait pas partie, ont signé un *Cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens*. L'événement devait marquer le début d'une nouvelle ère de coopération, de collaboration fédérale-provinciale et de partage d'information pour la création et le financement des programmes sociaux. En échange d'une reconnaissance tacite des neuf provinces du rôle du gouvernement fédéral dans le modelage de la politique sociale à l'échelle du Canada, le gouvernement fédéral s'est engagé à ne plus mettre de l'avant de nouvelles initiatives pan-canadiennes de transferts intergouvernementaux, qu'il s'agisse de financement fédéral ou de programmes à frais partagés, dans les domaines des soins de santé, de l'éducation postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux, sans le consentement de la majorité des provinces. Dans le cadre de tels programmes, les provinces et les territoires pourront décider des modalités qui conviendront aux programmes afin d'atteindre les objectifs convenus et de respecter le cadre d'imputabilité. De plus, tout gouvernement provincial ou territorial qui a déjà son propre programme recevra sa pleine part de financement. Le gouvernement fédéral s'engage également à ne pas lancer d'initiatives pan-canadiennes financées par des transferts directs aux particuliers et aux organisations dans ces domaines sans donner un préavis de trois mois aux gouvernements provinciaux et sans leur avoir donné la chance de contribuer à l'élaboration de la politique. Le gouvernement fédéral et les neuf gouvernements provinciaux ont également convenu d'avoir recours à un mécanisme de règlement des différends en cas de conflits en matière de financement.

Ainsi, dans le cadre de cette entente, en échange de la reconnaissance du rôle que joue le gouvernement fédéral dans le domaine de la politique sociale par l'intermédiaire de l'exercice de son pouvoir de dépenser dans des domaines de compétence provinciale exclusive, les gouvernements provinciaux se sont vus accorder un plus grand rôle à jouer dans l'élaboration des programmes financés par le gouvernement fédéral. L'entente ne prévoit pas le droit de retrait de tels programmes avec pleine compensation, ce que les provinces souhaitaient obtenir. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Québec n'a pas signé l'entente. Un facteur qui a contribué à la conclusion de l'entente a été l'indication, par le gouvernement fédéral, qu'il rétablirait une partie importante du financement pour la santé dans son budget de 1999, une offre rendue possible grâce au surplus budgétaire du gouvernement fédéral.

1.2 BUT, PORTÉE ET CADRE DE LA PRÉSENTE ÉTUDE

Vu l'importance prise, dans les pourparlers fédéraux-provinciaux actuels, par la question des dispositions financières appropriées pour gérer le pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale exclusive, un examen des dispositions et de l'expérience propres à d'autres régimes fédéraux peut être utile au travail de renouvellement ou de révision des mécanismes qui existent au Canada. La position de certains intervenants selon laquelle le pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de compétence provinciale exclusive est en grande mesure, sinon entièrement illégitime, et contraire au moins à l'esprit des principes fédéraux de la Constitution, constitue une caractéristique particulière au débat qui se déroule au Canada. Ceux qui avancent des arguments de ce genre font habituellement peu ou point allusion aux mécanismes et à l'expérience propres à d'autres fédérations. On examinera par conséquent, dans la présente étude, la mesure dans laquelle le recours, par des gouvernements fédéraux, à leur pouvoir de dépenser dans des domaines relevant de la compétence des provinces ou des États, a été considéré comme illégitime, ou si ce pouvoir a été accepté comme nécessaire avec ou sans limites à son exercice.

Le but essentiel de cette étude est de passer en revue les questions clés liées au pouvoir fédéral de dépenser dans d'autres régimes fédéraux choisis et au sein de l'Union européenne.

L'idée fondamentale selon laquelle une fédération suppose que l'on allie le partage du pouvoir à certaines fins et l'autonomie régionale à d'autres dans un seul régime politique, de telle sorte qu'aucun ordre de gouvernement n'est subordonné à l'autre, a été appliquée de différentes manières pour répondre à des situations différentes. Ainsi, la structure fondamentale des diverses fédérations, y compris celle de l'Union européenne, qui participe à la fois de la confédération et de la fédération, varie de nombreux égards, soit : caractère des institutions fédératives et degré de participation des composantes à l'élaboration des politiques fédérales; étendue de l'attribution des responsabilités législatives et exécutives; recours à la compétence conjointe plutôt qu'exclusive; mécanismes d'exécution des lois et des programmes; attribution des pouvoirs de recettes et des ressources; équilibre des recettes et des responsabilités de dépenses entre les deux ordres de gouvernement; méthodes de règlement des conflits et de facilitation de la collaboration entre gouvernements interdépendants; et méthodes d'adaptation et de changement officiels et officieux. Inévitablement, la question des mécanismes et de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser varie considérablement selon ces différents contextes. On cherche par conséquent, dans la présente étude, à situer le pouvoir de dépenser propre à chaque régime dans son contexte général. L'examen du contexte plus large du régime fédéral dans son ensemble ne peut être exhaustif, mais on s'efforce de dégager les principaux aspects qualitatifs des différents mécanismes dans chaque fédération ainsi que leur importance.

On examine quatre ensembles de questions à l'égard de chaque régime fédéral, soit : (1) le fondement juridique du pouvoir fédéral de dépenser; (2) le lien avec les pouvoirs de recettes; (3) les processus décisionnels relatifs à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser; et (4) la nature et l'étendue du recours au pouvoir fédéral de dépenser.

Les questions qu'on examinera dans cette étude seront les suivantes :

- 1) *Fondement juridique du pouvoir fédéral de dépenser* : Le territoire en question établit-il une distinction entre le pouvoir de légiférer et le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral (et des autres gouvernements) ? Les compétences sont-elles typiquement concurrentes ou conjointes (avec prépondérance), ou bien exclusives ? Quel est le fondement juridique du pouvoir de dépenser, par exemple disposition constitutionnelle par opposition à jurisprudence, relativement à différents types de compétences, plus particulièrement du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines où les provinces ou les États ont compétence exclusive ? Existe-t-il des limites juridiques ou des interdictions touchant les domaines dans lesquels l'autorité fédérale peut faire des dépenses ?
- 2) *Lien avec les pouvoirs de recettes* : Le territoire en question établit-il une distinction entre les pouvoirs de recettes des deux ordres de gouvernement ? Comment les pouvoirs de recettes directes sont-ils répartis entre les deux ordres de gouvernement ? Quelles sont la taille et l'affectation des transferts ? Le régime est-il caractérisé par un déséquilibre entre les pouvoirs de recettes et les champs de compétence des deux ordres de gouvernement ? Le régime est-il caractérisé par un déséquilibre entre les pouvoirs de recettes des composantes de la fédération ? Ces facteurs ont-ils influé sur la dynamique de son développement ?
- 3) *Décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser* : Le recours au pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines touchant la compétence législative des provinces ou des États est-il assujéti à un processus décisionnel spécial ? Les provinces ou les États ont-ils un rôle explicite en l'espèce ? Lorsqu'une décision est prise, les provinces ou les États qui ne sont pas d'accord ont-ils le droit de s'en dissocier et, dans l'affirmative, à quelles conditions ? Est-ce que l'un ou l'autre des cas qui précèdent dépend du fait que le pouvoir de dépenser est utilisé dans des domaines de compétence conjointe ou bien dans des domaines où les provinces ou les États ont compétence exclusive ? Le gouvernement fédéral a-t-il accepté des principes de nature non juridique pour guider le recours à son pouvoir de dépenser ?
- 4) *Nature et étendue du recours au pouvoir de dépenser* : Le gouvernement fédéral fait-il un usage étendu de son pouvoir de dépenser dans des domaines extérieurs à son pouvoir législatif : a) directement; b) par le

truchement de programmes à frais partagés ou d'autres programmes conditionnels, ou bien de transferts aux provinces ou aux États ? Quelle est la nature des conditions liées aux transferts du gouvernement central ou aux programmes à frais partagés avec les provinces ou les États dans leurs domaines de compétence exclusive ? Diffèrent-elles des conditions liées aux transferts du gouvernement fédéral ou aux programmes à frais partagés dans des domaines de compétence conjointe ?

Parmi les fédérations examinées en profondeur du point de vue du pouvoir fédéral de dépenser figurent les États-Unis d'Amérique, la Suisse, l'Australie et l'Allemagne. De plus, dans la mesure où il a été possible d'obtenir des données pertinentes, on fait plus brièvement allusion à certaines autres fédérations, notamment l'Autriche, la Belgique, l'Inde, la Malaisie et l'Espagne. On examine également l'Union européenne, qui est une structure hybride alliant certains des éléments d'une confédération et certains autres d'une fédération.

1.3 NOTE SUR LA TERMINOLOGIE

La terminologie utilisée pour décrire le pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de compétence législative provinciale et les diverses formes de transferts financiers entre gouvernements varie d'une fédération à l'autre. Cela peut être une source de confusion pour les Canadiens qui lisent des ouvrages au sujet des usages d'autres fédérations. Par exemple, aux États-Unis, les « subventions à des fins déterminées » (*specific-purpose grants*) sont habituellement appelées « subventions catégoriques » (*categorical grants*), et l'on parle plus souvent de « subventions de contrepartie » (*matching grants*) lorsqu'il est question de « partage des frais » (*cost-sharing*), la proportion de la contrepartie variant selon les programmes particuliers. Tous ces versements se rattachent à la rubrique plus générale des « subventions conditionnelles », c'est-à-dire des subventions auxquelles le gouvernement fédéral lie des conditions relatives aux normes à intégrer aux programmes; dans nombre de ces cas, mais pas nécessairement dans tous, il établit par ailleurs le niveau des contributions de contrepartie requises de la part des États. À cet égard, les transferts canadiens au titre du FPE, du RAPC et du TCSPS sont des subventions conditionnelles. Toutefois, si on les compare aux transferts conditionnels d'autres fédérations, selon lesquels les programmes s'assortissent généralement de conditions détaillées, les conditions formant le « cadre » des transferts effectués au titre du FPE et du TCSPS ont un caractère beaucoup plus général, à tel point que l'on pourrait à proprement parler les appeler transferts « semi-conditionnels ». En effet, si on les compare aux subventions conditionnelles d'autres fédérations, les conditions liées au TCSPS au Canada sont si générales que les transferts faits à ce titre sont presque inconditionnels. Autre exemple : alors que les transferts de « péréquation » effectués au Canada

ont un caractère inconditionnel, dans certaines fédérations (États-Unis et Suisse, notamment), la péréquation se fait en majeure partie au moyen de divers régimes de subventions conditionnelles auxquelles on applique des facteurs de péréquation, en plus des autres critères de calcul, afin d'attribuer ces subventions à des États ou cantons particuliers.

Pour rendre le texte aussi clair que possible à l'intention des lecteurs canadiens, on a utilisé dans toute la mesure du possible la terminologie canadienne dans le présent rapport, mais on leur signale que celle-ci peut comporter des nuances différentes dans d'autres fédérations.

Il y a également lieu de mentionner que les dépenses fédérales au titre de programmes et de services ressortissant à la compétence législative provinciale peuvent prendre l'une des deux formes suivantes : (1) débours fédéraux directs sous forme de transferts à des particuliers ou à des organismes; et (2) transferts aux gouvernements provinciaux (et, dans certaines fédérations, aux administrations locales) pour les aider à faire face à des dépenses dans leurs domaines de compétence législative. On a autant que possible établi une distinction entre ces deux formes de débours, mais il s'est avéré, au cours de la collecte de renseignements, que les méthodes comptables de certaines fédérations ne permettent tout simplement pas de faire cette distinction précise dans tous les cas.

Chapitre 2

Le pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux

2.1 LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

2.1.1 Le contexte fédéral

Les États-Unis sont devenus la première fédération moderne en 1789, après l'échec de leur forme antérieure de gouvernement confédéral établie en 1781. Composée à l'origine de 13 États, la fédération en compte aujourd'hui 50. Elle a survécu à une terrible guerre civile (1861-1865) pendant son premier siècle d'existence mais, à titre de plus vieille fédération au monde, elle constitue aujourd'hui un point de référence important dans toute comparaison des régimes fédéraux.

Par rapport aux autres, la fédération des États-Unis est modérément non centralisée⁴. Sa principale caractéristique en matière de répartition des pouvoirs, laquelle est symétrique dans les 50 États, est la suivante : les pouvoirs délégués à l'autorité fédérale sont énumérés dans la Constitution — la plupart étant concurrents avec primauté fédérale, et quelques-uns étant exclusivement fédéraux avec interdiction explicite pour les États de légiférer à leur sujet — et les pouvoirs résiduels non spécifiés sont laissés aux États. Bien que la fédération américaine ait été à l'origine plus décentralisée que celle du Canada, l'interprétation très large des pouvoirs fédéraux par les tribunaux fédéraux (y compris des « pouvoirs implicites ») et l'exercice par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser ont engendré une fédération qui est aujourd'hui beaucoup plus centralisée et, d'un point de vue pratique, beaucoup plus coercitive que la fédération canadienne⁵.

Les institutions fédérales sont fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, les institutions présidentielles (du Congrès et judiciaires) assurant le système de freins et de contrepoids. Le

Congrès comprend un Sénat au sein duquel les États jouissent d'une représentation égale mais, depuis 1912, ses membres sont élus au suffrage direct et représentent donc les électors plutôt que les gouvernements ou les législatures des États dans les délibérations fédérales. L'absence de discipline de parti, résultant dans une certaine mesure de la séparation des pouvoirs, a généralement débouché sur la primauté des préoccupations des localités et des États dans les délibérations du Congrès. En outre, le grand nombre d'États et la séparation des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement ont engendré un système diffus et relativement non coordonné de relations intergouvernementales.

Bien que le gouvernement fédéral n'ait pas besoin de la coopération des États pour appliquer ses politiques dans les domaines relevant de sa compétence législative, il a choisi en pratique, pour une foule de raisons, d'utiliser les gouvernements des États et les administrations locales comme ses agents administratifs, en leur laissant parfois une marge de manoeuvre considérable. Pour ce faire, il s'est fondé presque exclusivement sur l'octroi de subventions conditionnelles, ce qui a imprimé aux relations entre les paliers de gouvernement de la fédération américaine un caractère extrêmement interdépendant que Morton Grodzins qualifie de « fédéralisme marbré »⁶.

2.1.2 Le fondement juridique du pouvoir fédéral de dépenser

D'un point de vue général, la Constitution des États-Unis ne fait pas de distinction explicite entre les pouvoirs de légiférer et de dépenser des gouvernements fédéral et des États. Bien que les champs de compétence fédérale exclusive soient identifiés et que l'on ait attribué aux États la compétence exclusive des pouvoirs résiduels non spécifiés (voir le Dixième amendement), il existe un vaste champ de compétence concurrente avec primauté fédérale potentielle et suprématie fédérale réelle lorsque le Congrès légifère pour occuper un secteur en totalité ou en partie. Cela veut dire qu'il y a un chevauchement considérable dans les compétences des deux paliers de gouvernement. Dans les domaines concernés, le gouvernement fédéral consacre des sommes considérables à des questions relevant de la compétence législative (bien que pas nécessairement exclusive) des États.

En vertu de la Constitution des États-Unis d'Amérique, le gouvernement fédéral détient aussi un très large pouvoir discrétionnaire de recettes et de dépenses : « Le Congrès aura le pouvoir d'établir et de faire percevoir des taxes... et de veiller à leur prospérité générale⁷ ». En outre, les tribunaux ont confirmé une interprétation très large de ces pouvoirs qui s'appliquent aux deux champs de compétence, concurrente et exclusive, des États⁸. De ce fait, il n'existe aucune limite ou interdiction juridique quant aux activités auxquelles le gouvernement fédéral peut consacrer ses recettes propres.

Comme on ne trouve dans la Constitution américaine aucune liste de pouvoirs explicitement réservés aux États et que seul le Dixième amendement dispose que

« les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis par la Constitution ou qui ne sont pas refusés par elle sont réservés aux États respectivement ou au peuple », ni la Constitution ni les arrêts judiciaires n'ont été considérés comme interdisant des dépenses fédérales (que ce soit par transfert à des gouvernements infranationaux ou par transfert direct à des particuliers ou à des organismes) dans les secteurs de compétence infranationale exclusive.

2.1.3 *Le lien avec le pouvoir de recettes*

Comme nous l'avons indiqué, le pouvoir de recettes du gouvernement fédéral en vertu de la Constitution est très vaste mais il n'est pas illimité. En conséquence, les recettes du gouvernement fédéral (avant les transferts intergouvernementaux) représentaient 64,7 % des recettes gouvernementales totales (fédérales, des États et locales) en 1986. Une décennie plus tard, soit en 1996, elles en représentaient 65,8 % et constituaient donc encore la part la plus importante de toutes les recettes gouvernementales. Cette proportion était sensiblement plus élevée que celle du Canada, où les chiffres comparables étaient de 48,4 % en 1986 et de 47,7 % en 1993⁹.

En conséquence, les transferts financiers, presque toujours effectués sous forme de subventions conditionnelles consenties par le gouvernement fédéral aux États et aux administrations locales, en arrivent à représenter une partie élevée de leurs recettes. Exprimés en pourcentage de toutes les recettes des États, les transferts intergouvernementaux s'élevaient à 20,5 % en 1986 et à 29,6 % en 1994. Bien que cette proportion soit plus faible que dans la plupart des autres fédérations, elle est plus élevée qu'au Canada où les transferts intergouvernementaux représentaient 20,1 % des recettes provinciales en 1986 et 19,8 % en 1993¹⁰.

Trois objectifs ont contribué à un usage aussi large des transferts fédéraux aux États. Premièrement, l'une des principales raisons des subventions est que le Congrès souhaite encourager les États à poursuivre des politiques nationales. Deuxièmement, les subventions servent à encourager les États à moderniser leurs politiques et à se doter de politiques plus efficaces. Troisièmement, on veut aussi aider les États à participer aux programmes de redistribution des richesses et de bien-être, et préserver leur capacité d'établissement de tels programmes. L'une des raisons contribuant au déséquilibre vertical des recettes directes est que le gouvernement fédéral domine le champ de l'impôt sur le revenu. Certes, les États peuvent percevoir des impôts sur le revenu, et beaucoup le font, mais à des niveaux relativement bas. Comme le pouvoir fédéral occupe la majeure partie du champ de l'impôt sur le revenu et comme il a la possibilité de financer des activités en tolérant un déficit substantiel (ce que ne peuvent généralement pas faire les États), le gouvernement fédéral détient une suprématie budgétaire écrasante. Comme il n'existe pas d'abattements fédéraux ni d'ententes de partage des recettes fiscales comme au Canada, le pouvoir de recettes est beaucoup plus centralisé qu'au Canada.

Il existe aussi des disparités entre les États du point de vue de la capacité de recettes. L'éventail de capacité mesuré en 1994 par le Representative Tax System de la Commission consultative américaine des relations intergouvernementales allait de 141 (Nevada) à 71 (Mississippi)¹¹. Autrement dit, l'État au haut de l'échelle avait une capacité de recettes deux fois plus élevée que l'État au bas. En 1996-1997, la proportion comparable au Canada au titre de la capacité fiscale des provinces avant péréquation, n'était pas dissemblable puisqu'elle variait de 143,4 en Alberta à 64,8 à Terre-Neuve¹².

Contrairement à la plupart des autres fédérations, cependant, il n'existe pas aux États-Unis de programmes généralisés de transferts verticaux ou de péréquation. La pratique veut plutôt que le Congrès autorise une grande diversité de « subventions d'État », pour lesquelles on dénombrait 633 programmes en 1995, généralement sous forme de subventions de contrepartie ou conditionnelles consenties pour des programmes particuliers, avec des conditions extrêmement détaillées.

À la différence de quelques autres fédérations, aucune partie des taxes fédérales n'est réservée, au titre de la Constitution, à des transferts fédéraux vers les gouvernements des États et les administrations locales. Quelques taxes fédérales (notamment la taxe fédérale sur les carburants de véhicules à moteur, la taxe d'accise et les taxes d'aéroport) sont réservées, au titre de lois fédérales, à des transferts aux gouvernements des États et aux administrations locales pour financer le transport. Les taxes fédérales transférées au gouvernement des États et aux administrations locales au titre du Highway Trust Fund représentaient environ 15 % de tous les transferts à ces gouvernements et administrations en 1986, et environ 6,2 % en 1996.

2.1.4 Les décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser

Les décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser aux États-Unis n'exigent pas de procédures spéciales, qu'il s'agisse de dépenses effectuées dans des champs de compétence concurrente ou des champs de compétence exclusive des États¹³. En fin de compte, elles appartiennent au Congrès et au Président.

Par rapport au Canada, on constate un manque relatif de coordination entre les deux paliers de gouvernement aux États-Unis pour ce qui est de la conception des programmes impliquant l'exercice du pouvoir de dépenser du fédéral. Cela se comprend peut-être considérant le grand nombre d'États, l'absence de toute tribune comparable aux conférences des premiers ministres ou aux conférences ministérielles du Canada, et le caractère diffus du processus d'élaboration des politiques dans les deux ordres de gouvernement du fait de la séparation des pouvoirs à l'intérieur de leurs institutions. Il n'existe aucune disposition formelle permettant aux États de jouer un rôle explicite dans les décisions d'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. En conséquence, sur le plan pratique, les représentants

des gouvernements des États et des administrations locales font du lobbying au Congrès comme une multitude d'autres organismes de pression¹⁴.

Bien que l'acceptation des subventions d'État approuvées par le Congrès soit en fin de compte purement volontaire de la part des États, il n'existe pas de mécanismes de nonparticipation avec compensation financière. En conséquence, ne pas participer à un grand programme fédéral de subventions d'État n'est pas une option politique réaliste pour les États, bien que certains choisissent quand même de temps en temps de ne pas participer ou de ne pas demander à profiter des nombreuses subventions de moindre importance, tout en sachant parfaitement qu'ils se privent ainsi de ressources financières.

Lorsqu'il approuve des programmes de subventions pour les États et les administrations locales, le Congrès ne se considère jamais lié par un principe non juridique quelconque qui guiderait son exercice du pouvoir de dépenser. Cela dit, on attache une importance considérable au principe de responsabilité budgétaire voulant que ce soit le gouvernement qui perçoit l'argent qui décide comment il est dépensé. En conséquence, la quasi-totalité des transferts consentis aujourd'hui aux États et aux administrations locales prend la forme de subventions conditionnelles¹⁵.

2.1.5 La nature et la portée de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser

Le gouvernement fédéral fait largement usage de son pouvoir de dépenser dans les champs de compétence des États. Considérant le grand nombre de champs de compétence concurrente (dans lesquels existe toujours une primauté fédérale potentielle totale ou partielle), bon nombre des programmes de subventions conditionnelles ne concernent pas nécessairement des domaines extérieurs au pouvoir législatif fédéral même s'ils tombent dans les champs de compétence législative des États. Néanmoins, l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser n'est pas limité à ces domaines de compétence concurrente et est aussi très large dans les domaines de compétence exclusive des États. Comme ces derniers n'ont pas exigé de procédure d'approbation spéciale, les dépenses pertinentes ne sont pas classées à part dans les comptes publics. Sans examen attentif de chaque subvention fédérale, il est impossible de dire quelle partie de ces transferts concerne des domaines relevant clairement du pouvoir législatif exclusif des États¹⁶.

Ce qui est clair, c'est que tous les transferts fédéraux sont conditionnels à l'exception partielle du partage général de recettes (1972-1986). Ces subventions ont pu prendre des formes très diverses que l'on peut cependant classer en quatre grandes catégories : 1) subventions de projets, accordées sur une base discrétionnaire aux candidats admissibles; 2) subventions avec formule d'octroi et remboursement illimité des coûts à un taux spécifié; 3) subventions avec formule d'octroi reliées à des projets particuliers; et 4) subventions avec formule d'octroi dont un montant fixe total est accordé aux bénéficiaires selon la formule¹⁷. La

plupart de ces subventions exigent certains fonds de contrepartie non fédéraux. On peut aussi les classer de la manière suivante : subventions catégorielles (618 en 1995) pour des activités précises et rigoureusement définies, et subventions globales (15 en 1995) pour de grands secteurs fonctionnels et qui, bien que conditionnelles, peuvent être utilisées avec plus de souplesse et de latitude par les bénéficiaires. Par rapport à l'expérience canadienne, les conditions et formules sont généralement beaucoup plus détaillées¹⁸. Certains programmes sont conçus en fonction du paiement direct de fonds fédéraux à des particuliers ou à des organismes non gouvernementaux mais la plupart ont les États et les administrations locales comme bénéficiaires¹⁹.

On s'est efforcé d'intégrer certains éléments de péréquation dans bon nombre de subventions conditionnelles mais, contrairement à ce qui se fait dans la plupart des autres fédérations, il n'existe pas de mécanisme global de transferts inconditionnels aux États dans le but d'égaliser les ressources financières²⁰.

La caractéristique la plus notable de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser aux États-Unis est le large faisceau de subventions conditionnelles non coordonnées consenties aux États et aux administrations locales et de mandats accordés sans financement approprié par le truchement de décisions unilatérales du Congrès. Cela a amené plusieurs commentateurs à qualifier le fédéralisme américain de coercitif²¹.

Soulignons enfin que, depuis le milieu des années 1970, le gouvernement fédéral utilise de plus en plus l'impôt fédéral sur le revenu comme autre mécanisme de redistribution des richesses²².

2.2 LA SUISSE

2.2.1 *Le contexte fédéral*

La Suisse a converti sa structure fédérale en fédération en 1848, devenant ainsi la deuxième fédération moderne. C'est un pays relativement petit de quelque 7 millions d'habitants regroupés en 26 cantons (dont six sont désignés « demi-cantons »). La Suisse se caractérise par sa diversité linguistique (puisque'elle a trois langues officielles et une quatrième langue « nationale ») et deux religions dominantes (catholique romaine et protestante), ces aspects traduisent des clivages territoriaux qui se chevauchent.

On trouve une liste des pouvoirs fédéraux dans la Constitution, celle-ci attribuant les pouvoirs résiduels aux cantons et prévoyant certaines possibilités d'action fédérale dans les domaines résiduels²³. Bien qu'une partie importante des pouvoirs soit attribuée au gouvernement fédéral en vertu de la Constitution, on constate en pratique un degré élevé de décentralisation parce que le gouvernement fédéral est extrêmement tributaire des cantons, dont l'autonomie est grande, pour la mise en oeuvre d'un volet important de sa législation. Une caractéristique notable de la

fédération suisse est que seule la législation cantonale et pas la législation fédérale peut faire l'objet d'une révision judiciaire. Le mécanisme d'arbitrage de l'exercice du pouvoir législatif fédéral est le système de référendum législatif en vertu duquel toute législation fédérale contestée par 50 000 citoyens ou huit cantons doit faire l'objet d'un référendum. Cela a favorisé la recherche d'un consensus maximum au sein du Parlement avant l'adoption de toute législation fédérale.

Comme aux États-Unis, le principe de la séparation des pouvoirs s'applique aux institutions fédérales mais celles-ci sont bien différentes de leurs homologues américaines. L'exécutif fédéral (le Conseil fédéral) est un organisme collégial élu par l'assemblée fédérale suisse pour une période fixe, et il se compose de sept conseillers qui assument la présidence à tour de rôle, annuellement. L'assemblée législative fédérale est bicamérale et, dans la deuxième chambre, chaque canton est représenté par deux membres et les demi-cantons par un seul. Le régime électoral fondé sur la représentation proportionnelle a produit un système multipartite mais le fait que l'exécutif ait un mandat de durée fixe a été un facteur de stabilité. Une tradition s'est établie en vertu de laquelle l'exécutif doit comprendre des représentants des quatre grands partis politiques, ce qui fait qu'il détient une majorité écrasante à l'assemblée fédérale. Le régime politique suisse se caractérise par le recours fréquent aux référendums et aux initiatives populaires, ainsi que par le fait que la double représentation aux chambres cantonales et fédérales est autorisée. De ce fait, environ un cinquième des législateurs fédéraux (de chaque chambre fédérale) sont en même temps membres d'assemblées cantonales, ce qui leur permet de jouer le rôle de pont entre les deux paliers de gouvernement.

Pendant les deux décennies allant de 1965 au début des années 1980, un gros effort a été fait pour entreprendre une révision constitutionnelle exhaustive mais, malgré le travail de deux commissions et de larges consultations fédérales-cantonales, le processus n'a finalement rien donné²⁴. On s'efforce encore actuellement de réviser la Constitution, mais de manière plus modeste, c'est-à-dire surtout pour mettre de l'ordre dans les dispositions et y apporter des éclaircissements nécessaires plutôt que pour y apporter des changements de fond. Toutefois, l'un des changements importants que l'on a envisagés consisterait à étendre le pouvoir de révision judiciaire à la législation fédérale, lequel se limite actuellement à la législation cantonale.

2.2.2 Le fondement juridique du pouvoir fédéral de dépenser

La Constitution suisse ne fait aucune distinction entre les pouvoirs de légiférer et de dépenser des gouvernements fédéral et autres. Ces deux pouvoirs sont généralement issus des mêmes articles de la Constitution. Il n'existe quasiment aucun pouvoir législatif sans pouvoir correspondant de dépenser, et vice versa. Juridiquement parlant, la Constitution ne permet donc généralement pas d'effectuer de dépenses fédérales, que ce soit par transfert aux cantons ou aux communes ou par transfert direct aux particuliers ou aux organismes, dans les secteurs de

compétence cantonale exclusive. L'article 3 de la Constitution garantit la souveraineté exclusive des cantons, sauf lorsque des pouvoirs sont explicitement attribués au gouvernement fédéral, et les divers pouvoirs législatifs fédéraux sont énoncés aux articles 8 à 42. En conséquence, c'est seulement dans ces domaines précis que le gouvernement fédéral possède un pouvoir de dépenser entériné par la Constitution. Il existe quelques exceptions mineures, notamment dans le domaine de la promotion de la culture, où l'on a interprété certains des pouvoirs fédéraux plus particuliers énoncés dans la Constitution comme contenant un pouvoir fédéral de dépenser implicite²⁵.

Bien qu'il s'agisse là de la position juridique, la situation est légèrement différente en pratique. Le facteur clé est que, dans le régime suisse, et à la différence des autres fédérations, la révision judiciaire ne s'applique pas à la législation fédérale. En conséquence, la seule limite concrète imposée à l'exercice des pouvoirs de légiférer et de dépenser du Parlement et du gouvernement fédéraux dans des domaines autres que ceux précisés dans la Constitution est le mécanisme du référendum législatif en vertu duquel toute législation fédérale contestée par 50 000 citoyens ou huit cantons doit être soumise à un référendum. Cela veut dire que, lorsqu'une législation fédérale et les dépenses correspondantes vont au-delà des stricts paramètres constitutionnels sans être contestées par un référendum, ou lorsque la contestation n'est appuyée que par une majorité simple dans un référendum national, les autorités fédérales peuvent étendre leur action dans les domaines de compétence cantonale exclusive. De ce fait, bien qu'il n'y ait pas de définition constitutionnelle formelle des domaines de compétence concurrente, on a vu apparaître un chevauchement considérable dans les activités des gouvernements suisses. Typiquement, « le partage du pouvoir de dépenser entre les gouvernements est, comme presque tout en Suisse, presque toujours le résultat d'une série de compromis et d'ajustements »²⁶. Si l'on ajoute à cela la dépendance générale du gouvernement fédéral à l'égard des cantons et des administrations locales pour la mise en oeuvre d'une partie importante de sa législation, « il n'existe quasiment aucune fonction du gouvernement dans laquelle on ne trouve pas la participation des trois paliers de gouvernement »²⁷. En conséquence, même si la culture de résistance à la centralisation reste une force puissante en politique suisse, le fédéralisme suisse se caractérise par un degré élevé d'interdépendance et d'interaction intergouvernementales. L'une des conséquences de cette interdépendance croissante des dépenses des différents paliers de gouvernement a été l'instauration inévitable d'un système complexe de transferts intergouvernementaux.

2.2.3 Le lien avec le pouvoir de recettes

La Constitution suisse stipule les pouvoirs de recettes des divers paliers de gouvernement²⁸. L'article 41 bis énumère les pouvoirs de taxation exclusifs au gouvernement fédéral, l'article 41 ter, les domaines supplémentaires de taxation

fédérale, et l'article 42, certains droits que le gouvernement fédéral est autorisé à percevoir.

La proportion des recettes totales fédérales-cantoniales-locales (avant tout transfert) perçue par le gouvernement fédéral est inférieure à ce qu'elle est dans la plupart des autres fédérations modernes : 48,1 % en 1986 et 44,7 % en 1995. Ces chiffres sont inférieurs aux chiffres comparables du Canada : 48,4 % en 1986 et 47,7 % en 1993²⁹.

Il existe néanmoins des transferts considérables du gouvernement fédéral vers les cantons et les administrations locales. En effet, les transferts intergouvernementaux représentaient 21,7 % des recettes cantonales en 1986, et 18,9 % en 1995, ce qui est comparable aux chiffres canadiens : 20,1 % en 1986 et 19,8 % en 1993³⁰.

Cela montre que, même si les pouvoirs de recettes sont plus décentralisés que dans d'autres fédérations, un déséquilibre vertical important subsiste entre la capacité de recettes et les pouvoirs constitutionnels attribués aux divers paliers de gouvernement de la fédération suisse³¹.

Comme la plupart des autres fédérations, la fédération suisse se caractérise aussi par une disparité horizontale considérable dans la capacité de recettes des cantons. Ainsi, un indice de la capacité financière des cantons suisses en 1996-1997, préparé pour calculer l'élément de péréquation des transferts, a révélé un éventail allant de 30 à 228, soit un quotient de 7,6³², ce qui est sensiblement plus élevé qu'au Canada et aux États-Unis. Il faut cependant en partie en attribuer la cause au fait qu'on dénombre plusieurs très petits cantons ruraux.

L'existence de ces déséquilibres verticaux et horizontaux a influé sur l'instauration du complexe système suisse de transferts intergouvernementaux. En ce qui concerne les disparités cantonales horizontales, c'est dans la Constitution de 1958 qu'est apparu pour la première fois un engagement envers la péréquation. Depuis lors, le concept de « capacité budgétaire » joue un rôle croissant, tant dans l'octroi de subventions conditionnelles que dans le partage fiscal³³. Quoi qu'il en soit, et malgré une large application aux mécanismes de transfert conditionnels, la péréquation demeure un phénomène de portée totale moins vaste que dans d'autres fédérations telles que l'Allemagne, l'Australie et le Canada. À cet égard, la Suisse est beaucoup plus proche des États-Unis, bien que son approche soit plus systématique.

2.2.4 Les décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser

Les décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les secteurs de compétence cantonale appartiennent au gouvernement fédéral. Il n'existe aucune différence quant aux procédures de décision touchant l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les secteurs de compétence partagée ou de compétence cantonale exclusive. Bien que la Constitution n'attribue aucun rôle particulier aux cantons dans l'exercice du pouvoir de dépenser, il existe une obligation de les consulter

dans certaines circonstances et, de plus, toute loi fédérale peut être contestée par voie de référendum (tel qu'indiqué précédemment). Sur le plan pratique, cela veut dire que les gouvernements cantonaux sont largement consultés sur l'exercice du pouvoir de dépenser et que les cantons semblent exercer une forte influence en ce domaine. De plus, le fait que normalement un cinquième environ des membres de chaque chambre du Parlement suisse soient en même temps membres d'assemblées législatives cantonales, les cantons ont une forte participation aux délibérations du Parlement suisse concernant l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser.

Comme dans la plupart des fédérations, à l'exception du Canada, il n'existe aucun mécanisme de compensation financière des cantons qui préfèrent ne pas participer aux mécanismes fédéraux de subvention. La décision d'accepter ou de refuser de tels transferts n'est donc pas en pratique une option politiquement réaliste en Suisse.

En ce qui concerne la question de savoir si le gouvernement fédéral a accepté des principes non juridiques pour guider son exercice du pouvoir de dépenser depuis l'amendement constitutionnel de 1958 (qui a intégré un engagement de péréquation dans la Constitution), l'exemple le plus important en étant l'application très large de critères et de calculs de péréquation dans la plupart des nombreux mécanismes de subvention conditionnelle et dans le partage des recettes fiscales.

2.2.5 La nature et la portée de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser

Comme les divers mécanismes de partage des taxes et d'octroi de subventions conditionnelles élaborés par le gouvernement fédéral ne font aucune différence explicite entre les domaines qui relèvent juridiquement du champ de compétence législative fédérale et ceux qui n'en relèvent pas, et comme une partie importante des dépenses représente des transferts appuyant la mise en oeuvre cantonale de la législation fédérale, il est difficile d'obtenir des données précises sur l'ampleur des transferts financiers aux cantons qui tombent en dehors du pouvoir législatif fédéral.

Ce qui est clair, c'est que les importants transferts fédéraux peuvent être généralement classés en quatre catégories : subventions inconditionnelles, remboursements, subventions conditionnelles et partage fiscal³⁴. Contrairement au Canada, les *subventions inconditionnelles* ne sont qu'un volet minuscule du total. La catégorie de transferts la plus importante se compose clairement des *subventions conditionnelles* ou des subventions à fins particulières consenties pour des objectifs établis par le gouvernement fédéral. En outre, toutes les subventions conditionnelles octroyées aux cantons sont aussi des subventions de contrepartie. Bien que les conditions soient généralement très détaillées, les résultats obtenus par les cantons ne sont généralement contrôlés que de manière superficielle. En outre, répétons que la plupart des subventions conditionnelles sont destinées à avoir certains effets de péréquation et sont fondées sur un indice de capacité

financière. Bien qu'il n'existe aucune manière de calculer directement la partie de ces subventions qui est redistributive (dans un but de péréquation), celle-ci atteindrait environ 35 % selon certaines estimations. Les remboursements du gouvernement fédéral sont des sommes versées aux cantons pour l'exercice délégué de certaines tâches fédérales. Comme les subventions conditionnelles, ils comportent un élément de péréquation qui dépend de la « capacité financière » du canton bénéficiaire. Un autre volet important des transferts intergouvernementaux est le *partage fiscal*. À l'origine, l'objectif en était de remplacer les droits de douane cantonaux, qui furent abolis en 1849. Un autre facteur plus récent en a été l'administration de certaines taxes fédérales par les cantons au nom du gouvernement fédéral, notamment l'impôt sur le revenu. En conséquence, le gouvernement fédéral partage avec les cantons un pourcentage spécifié de sept taxes, le plus important étant de loin 30 % de l'impôt fédéral direct sur le revenu (soit 22,5 % à la source et 7,5 % selon la capacité financière). Il s'agit ici à toutes fins pratiques de transferts inconditionnels. L'importance relative de ces différents types de transferts peut être mesurée par le fait que, sur le total de 28 % de recettes fédérales directes transférées aux cantons en 1980, 9 % avait pris la forme de partage fiscal, 7 %, de remboursements, et 12 %, de subventions conditionnelles³⁵. En 1995, le partage fiscal a fourni 27 % des transferts qui n'étaient pas directement reliés à des remboursements pour l'exercice de tâches déléguées, et les subventions conditionnelles, 73 %.

En Suisse, le gouvernement fédéral transfère peu d'argent directement aux particuliers. En 1986, cela ne représentait qu'environ 3,5 % de tous les transferts³⁶. Pour ce qui est des transferts fédéraux aux gouvernements infranationaux, quelques-uns ont été octroyés directement aux municipalités mais la très grande majorité est destinée aux cantons (ceux-ci effectuant à leur tour des transferts aux municipalités).

Bien qu'il n'y ait pas eu de modification récente des responsabilités de recettes et de dépenses de chaque palier de gouvernement pour assurer un meilleur équilibre entre les recettes et les dépenses, on envisage actuellement une réforme fondamentale du fédéralisme financier suisse comprenant notamment (parmi un large éventail de questions) la diminution éventuelle du nombre de tâches conjointes, l'introduction et l'augmentation de subventions inconditionnelles, et le remplacement du système de transferts axé sur les coûts par un système axé sur le rendement.

2.3 L'AUSTRALIE

2.3.1 Le contexte fédéral

L'Australie a été constituée en fédération en 1901 et se compose de six États (dont les deux plus peuplés, la Nouvelle-Galles du Sud et Victoria, représentent

60 % de la population nationale), du territoire de la capitale, du territoire du Nord et de sept territoires administrés. Comme dans les fédérations inspirées du régime parlementaire britannique, il existe de grandes similitudes entre l'Australie et le Canada. Toutefois, alors que le Canada est devenu une fédération extrêmement décentralisée, l'Australie est devenue, comparativement très centralisée, au moins en partie parce que les différences régionales y sont moins marquées et qu'il n'y a pas d'équivalent au rôle joué par le Québec au Canada.

Les fondateurs de la fédération australienne ont choisi de s'inspirer du modèle américain plutôt que canadien en ce qui concerne la répartition des pouvoirs. On trouve dans la Constitution une liste limitée de pouvoirs fédéraux exclusifs et une liste assez longue de pouvoirs concurrents (avec primauté fédérale), les pouvoirs résiduels non précisés étant laissés aux gouvernements des États³⁷. L'attribution du pouvoir exécutif suit normalement celle des compétences législatives. En pratique, l'Australie a évolué vers une fédération relativement centralisée, notamment pour ce qui est des mécanismes financiers.

Bien qu'ayant adopté un système différent de répartition des compétences de celui du Canada, la fédération australienne a suivi le précédent canadien en combinant les institutions fédérales et parlementaires avec un régime de gouvernement par cabinet responsable autant au palier fédéral qu'à celui des États. On trouve cependant en Australie un Sénat directement élu et relativement puissant au sein duquel les électors des États sont représentés à égalité; en outre, suite à l'incidence du régime parlementaire, le Sénat est devenu plus une « chambre des partis » qu'une « chambre des États ». À titre de fédération parlementaire, l'Australie s'est dotée comme le Canada d'un réseau exhaustif d'institutions et de processus de « fédéralisme exécutif », bien que la prédominance financière du gouvernement fédéral lui permette de jouer un rôle dominant dans les réunions avec les États.

2.3.2 Le fondement juridique du pouvoir fédéral de dépenser

Comme nous venons de l'indiquer, l'article 51 de la Constitution australienne énumère quelque 40 champs de compétence dans lesquels le Parlement fédéral a le pouvoir d'adopter des lois et possède la primauté en cas de conflit avec les lois des États³⁸, et trois domaines qui relèvent de son pouvoir exclusif³⁹. Les pouvoirs résiduels non précisés appartiennent exclusivement aux États⁴⁰. Historiquement, les tribunaux ont interprété de manière très large les pouvoirs fédéraux exclusifs et concurrents énoncés dans la Constitution, ce qui a contribué à la fois à l'étendue considérable des champs de compétence concurrente et à la centralisation progressive de la fédération.

On trouve aussi dans la Constitution une distinction très claire entre les pouvoirs fédéraux de légiférer et de dépenser. L'article 96 énonce explicitement que le Parlement fédéral « peut octroyer une aide financière à n'importe quel État, selon les modalités et aux conditions que le Parlement juge bon ». En outre, la

jurisprudence a confirmé une large interprétation de cet énoncé clair du pouvoir fédéral de dépenser⁴¹. Il n'en reste pas moins que la portée du pouvoir fédéral de dépenser reste une source de controverses⁴². En ce qui concerne l'exercice de ce pouvoir pour aider les États, il ne semble y avoir aucune limite ou interdiction juridique quant aux objectifs auxquels l'autorité fédérale peut consacrer ses dépenses.

2.3.3 *Le lien avec le pouvoir de recettes*

On trouve dans la Constitution une distinction à certains égards explicite et à certains égards implicite entre les pouvoirs de recettes des deux paliers de gouvernement. Le gouvernement fédéral est investi d'un pouvoir général de « taxation », au titre de l'alinéa 51 (ii), et ce pouvoir n'est limité que par l'interdiction de « faire de la discrimination entre les États ou des parties d'État ». De ce fait, à la différence du Canada et même de la plupart des autres fédérations, le gouvernement fédéral de l'Australie a constamment exercé un pouvoir virtuellement exclusif sur la plupart des grandes sources d'impôt, y compris de l'impôt sur le revenu, et par conséquent un contrôle sur la plupart des sources de recettes des États, qu'il s'agisse des taxes ou de l'emprunt⁴³. De plus, cet arrangement a été confirmé par la jurisprudence⁴⁴. Cette domination fédérale écrasante du champ de l'impôt est la caractéristique la plus importante du fédéralisme financier australien et a permis au gouvernement fédéral de faire un usage exhaustif de son pouvoir de dépenser.

L'une des conséquences en est que l'équilibre entre les recettes directes du gouvernement fédéral et des États a beaucoup plus favorisé le gouvernement fédéral qu'au Canada, aux États-Unis ou en Suisse. Par exemple, les recettes fédérales avant les transferts intergouvernementaux représentaient 74,4 % de toutes les recettes gouvernementales (fédérales, des États et locales) en 1986, et 69,1 % en 1996⁴⁵. Il s'ensuit que le déséquilibre vertical entre la capacité de recettes et les pouvoirs constitutionnels des deux paliers de gouvernement est assez considérable en Australie. À preuve, la différence entre les recettes directes du gouvernement fédéral (avant transferts intergouvernementaux) exprimées en pourcentage des recettes gouvernementales totales des trois paliers de gouvernement (74,4 % en 1986 et 69,1 % en 1996) et les dépenses fédérales directes (après transferts intergouvernementaux) exprimées en pourcentage des dépenses totales des trois paliers de gouvernement (52,7 % en 1986 et 53 % en 1996)⁴⁶.

Cela a obligé le gouvernement fédéral à effectuer des transferts massifs vers les États afin de leur assurer les ressources nécessaires à l'exécution de leurs responsabilités législatives et administratives. La proportion des recettes des États issues des transferts fédéraux est sensiblement plus élevée que dans toutes les autres fédérations faisant l'objet de cette étude, soit 54,4 % en 1986 et 40,7 % en 1996⁴⁷.

On constate aussi des déséquilibres horizontaux dans la capacité de recettes des différents États, mais ils sont beaucoup moins marqués qu'au Canada, aux États-Unis et en Suisse⁴⁸. En 1997, par exemple, la disparité entre le revenu personnel par habitant de l'État le plus prospère, Victoria, et de l'État le moins prospère, le Queensland, allait de 104 à 91, la moyenne australienne étant 100. Celle-ci est légèrement inférieure à la fourchette canadienne au titre de la capacité fiscale des provinces avant péréquation, qui varie de 143,4 en Alberta à 64,8 à Terre-Neuve⁴⁹. C'est néanmoins un mouvement de sécession issu du ressentiment de l'Australie occidentale ayant mené en 1933 à un vote référendaire majoritaire en faveur de la séparation qui a été le facteur le plus important ayant présidé à la création de la Commission des subventions du Commonwealth à l'époque. Cela a fait de l'Australie un régime pionnier parmi les fédérations ayant établi un système formel de subventions de péréquation.

Ces déséquilibres verticaux et horizontaux ont amené les arrangements financiers entre le gouvernement fédéral et les États à jouer un rôle prédominant dans l'évolution dynamique des relations entre les deux paliers de gouvernement australiens⁵⁰.

2.3.4 Les décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser

Du point de vue des exigences constitutionnelles, l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence concurrente ou de compétence exclusive n'est assujéti à aucune procédure particulière et appartient strictement au Parlement fédéral. Aucune différence n'existe quant aux processus relatifs à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence concurrente ou de compétence exclusive des États. En outre, comme on ne trouve aucun représentant des gouvernements ou des assemblées législatives des États dans aucune des deux chambres du Parlement, l'approbation du pouvoir fédéral de dépenser par le Parlement ne dépend aucunement des gouvernements des États. Ainsi, le gouvernement fédéral a le pouvoir d'établir unilatéralement et arbitrairement la manière dont il se prévaut de son propre pouvoir de dépenser dans les champs de compétence législative des États et, par le truchement du pouvoir de dépenser autorisé par l'article 96, il peut exercer un contrôle économique et financier sur les États en fixant n'importe quelle condition qu'il souhaite à ses transferts⁵¹.

Cela dit, les textes constitutionnels sont une chose, la pratique en est une autre. Or, la pratique du fédéralisme exécutif s'est solidement implantée dans le fédéralisme australien et il existe une longue tradition de vigoureuses négociations intergouvernementales dans le cadre de la Conférence des premiers ministres (pendant australien de la Conférence canadienne des premiers ministres) axée sur les accords financiers entre le gouvernement fédéral et les États et sur l'exercice fédéral du pouvoir de dépenser. Depuis 1992, le Conseil des gouvernements australiens (COAG) s'est greffé sur le système pour devenir une tribune de débat sur les

questions dont ne traite pas la Conférence annuelle des premiers ministres. Le COAG joue le rôle d'instance de négociation intergouvernementale coordonnée dans certains domaines où les dépenses fédérales sont élevées (comme la santé et le logement). En revanche, et cela contraste avec ce qui se passe dans plusieurs secteurs de réglementation économique et dans celui de l'environnement, on a enregistré moins de progrès en matière de réforme des dépenses fédérales dans le secteur social.

L'une des caractéristiques frappantes du fédéralisme exécutif de l'Australie est l'adoption de règles de décision dans plusieurs conseils ministériels intergouvernementaux. Ce fut d'abord le cas avec le Conseil des prêts, mis sur pied en 1928, au sein duquel les six États ont chacun une voix et où le gouvernement fédéral a deux voix et une voix prépondérante. Autrement dit, cinq États votant ensemble ou le gouvernement fédéral plus deux États peuvent l'emporter. Plus récemment, c'est-à-dire au cours de la dernière décennie, sept conseils ministériels intergouvernementaux ont conclu des ententes intergouvernementales officielles précisant les règles relatives aux votes sur les questions liant tous les gouvernements. Ces règles vont d'une majorité simple à une majorité aux deux tiers ou prévoient une pondération des voix avec des résultats semblables à ceux que donne la formule du Conseil des prêts.

Un conseil intergouvernemental expressément prévu par la Constitution, le Conseil des prêts, composé de représentants fédéraux et des États, dont le rôle consiste à coordonner les emprunts publics du gouvernement fédéral et des États et dont les décisions sont prises depuis ses débuts au moyen d'une forme spécifique de vote majoritaire qualifié que nous venons de décrire⁵². Les diverses réunions intergouvernementales sont caractérisées par de vigoureuses négociations intergouvernementales mais, en fin de compte, le gouvernement fédéral a quand même tendance à les dominer grâce à sa position prédominante en matière de perception de recettes et grâce à un pouvoir de dépenser discrétionnaire entériné par la Constitution dans les secteurs dépassant sa propre compétence législative.

Une caractéristique australienne qu'on ne trouve pas au Canada est l'utilisation par le gouvernement fédéral de la Commission des subventions du Commonwealth, organisme quasi indépendant. Créée à l'origine par le gouvernement fédéral en 1933 pour le conseiller sur l'attribution de subventions de péréquation spéciales aux États demandeurs, son rôle a évolué pour porter aujourd'hui sur l'évaluation de la « relativité par habitant » qui sert à répartir le bassin global de subventions consenties aux États à même les recettes générales⁵³. À titre d'organisme indépendant établi par voie législative, la Commission mène de larges consultations et tient des audiences publiques avec toutes les parties prenantes, y compris les trésoriers et représentants des États. De plus, elle procède une fois tous les cinq ans à une révision de fond de sa méthodologie. Bien que le gouvernement fédéral n'ait pas toujours mis en oeuvre toutes les recommandations de la Commission des subventions du Commonwealth, le fait qu'il les ait généralement acceptées, conjugué à la réputation d'indépendance de la Commission, donne

aujourd'hui un poids considérable à ses recommandations. Cela a permis d'atténuer ce qui aurait pu devenir un problème politique plus grave si le gouvernement fédéral avait agi de manière purement indépendante sur les questions de péréquation.

En ce qui concerne la possibilité pour les États d'accepter des subventions, il n'existe aucune disposition de non-participation avec compensation. Étant donné l'ampleur du déséquilibre vertical qui fait que les États sont généralement tributaires des transferts fédéraux pour une partie importante de leurs recettes (54,4 % en 1986 et 40,7 % en 1996), il ne serait tout simplement pas réaliste pour eux, sur le plan politique, de ne pas accepter les subventions offertes.

En agissant sur l'avis de la Commission des subventions du Commonwealth, le gouvernement fédéral accepte en fait que des principes non juridiques guident son exercice du pouvoir de dépenser. Les recommandations soigneusement calculées par la Commission en matière de subventions à même les recettes générales ont été fondées sur une analyse de la capacité des États à percevoir des taxes et à fournir des services de base. Ainsi, le gouvernement fédéral a implicitement entériné les objectifs de réduction des déséquilibres verticaux et horizontaux entre les recettes et les dépenses dans l'exercice de son pouvoir de dépenser⁵⁴. De plus, comme la Commission des subventions du Commonwealth a tenté dans ses calculs d'égaliser les recettes et les dépenses, comme elle a égalisé à la baisse autant qu'à la hausse la moyenne de la fédération, et comme elle a tenu explicitement compte des différences de coût, le gouvernement fédéral a aussi entériné de manière implicite ces lignes directrices pour ses transferts inconditionnels lorsqu'il a accepté ses recommandations.

2.3.5 La nature et la portée de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser

Étant donné l'ampleur des transferts fédéraux aux États, il est clair que le gouvernement fédéral australien a largement exercé son pouvoir de dépenser pour aider les États. Toutefois, comme des pans entiers d'activité législative et exécutive du gouvernement fédéral et des États tombent dans des champs de compétence concurrente, sur le plan constitutionnel, il est difficile de dire avec précision quelle part de ces transferts concerne des champs de compétence exclusive ne relevant pas du pouvoir législatif fédéral, bien que certains correspondent clairement à cette catégorie. Néanmoins, puisqu'une partie importante des subventions conditionnelles fédérales concerne la santé, l'éducation et le logement, qui sont tous des champs de compétence exclusive des États, il est clair que le gouvernement fédéral est allé au-delà des champs de compétence concurrente. De fait, en 1994-1995, l'éducation représentait 39,3 % de toutes les subventions conditionnelles, la santé, 29,9 %, et le logement et les équipements communautaires, 6 %⁵⁵.

Une partie très importante du total des transferts aux États se compose de subventions *inconditionnelles* à même les recettes générales, destinées à réduire les déséquilibres verticaux et horizontaux de recettes et de dépenses entre les États.

En 1996, ces subventions représentaient 47% de tous les transferts fédéraux aux États⁵⁶.

Les 53 % restants de transferts fédéraux se composaient de subventions *conditionnelles* liées à des buts fonctionnels, essentiellement dans des domaines de politique sociale tels que l'éducation, la santé, la sécurité sociale et le bien-être, le logement et les équipements communautaires, ainsi que pour des services économiques comme le transport. Cela montre bien l'étendue de la présence fédérale dans les secteurs de politique sociale qui devraient normalement relever de la compétence des États. De plus, pendant les deux décennies d'avant 1997-1998, la proportion des paiements effectués à des fins particulières a augmenté d'environ 7 % par rapport au total des paiements fédéraux consentis aux États⁵⁷.

À l'heure actuelle, il existe en tout 68 programmes de transferts aux États à des fins particulières⁵⁸. Les conditions imposées aux sommes versées à des fins particulières varient considérablement, tant du point de vue des exigences que de la forme⁵⁹. Il peut s'agir par exemple de l'exigence que le paiement soit consacré à une activité donnée, les États conservant des degrés variables de latitude budgétaire quant aux conditions imposées, ou d'exigences de politique générale imposées aux États (par exemple, que les États assurent des traitements gratuits dans les hôpitaux publics pour les patients bénéficiant de l'assurance médicale, afin de recevoir des subventions pour le financement des hôpitaux). Le gouvernement fédéral peut imposer des conditions aux paiements à des fins particulières pour refléter les objectifs de ses politiques publiques dans les divers secteurs de programmes, souvent en exigeant certains niveaux de dépense par les États. Les conditions imposées aux paiements à des fins particulières peuvent donc limiter la capacité des gouvernements des États à fixer leurs propres priorités de dépense. Les sommes versées aux États dans ce contexte le sont « par le truchement » du compte des États pour environ 40 % du total. Ces paiements à des fins particulières ont une incidence minime sur les budgets des États car ils sont essentiellement consacrés aux objectifs propres du gouvernement fédéral, les États jouant simplement le rôle d'agents de ce dernier. Certaines sommes versées à des fins particulières comprennent aussi des conditions de versement de fonds de contrepartie, ce qui influe sur les objectifs propres des États.

D'un point de vue comparatif, les subventions conditionnelles australiennes ne semblent pas être assorties de conditions aussi rigoureuses qu'aux États-Unis, bien que ces conditions semblent beaucoup plus détaillées que tout ce qui peut exister au Canada. Dans l'ensemble, les analystes australiens ont réagi de manière relativement négative à l'incidence qu'exercent les subventions conditionnelles sur les dépenses des États, mais il ne semble y avoir rien là qui soit différent de ce qui prévaut dans les autres fédérations, à l'exclusion du Canada⁶⁰. Comme ces subventions conditionnelles représentent plus du cinquième des recettes totales des États, elles permettent au gouvernement fédéral d'exercer une influence non négligeable sur les politiques des États dans les domaines concernés⁶¹.

Étant donné que le gouvernement fédéral a le pouvoir constitutionnel de faire largement usage de paiements à des fins particulières, y compris de paiements effectués « par le truchement » des États (voir ci-dessus), il n'est pas tellement incité à effectuer des paiements directs aux particuliers et aux organismes dans les secteurs relevant de la compétence exclusive des États, au lieu de transférer l'argent aux États, bien que de tels paiements directs fédéraux ne soient manifestement pas interdits, en vertu de l'article 96 de la Constitution⁶².

Lors des récentes délibérations entre le gouvernement fédéral et les États, on a beaucoup discuté de la nécessité de modifier la répartition des pouvoirs fiscaux de façon à rétablir un certain équilibre entre les recettes et les dépenses de chaque palier de gouvernement⁶³. Quelques ajustements importants, ayant trait en particulier à l'introduction d'une taxe sur les produits et services, sont en train d'être mis en oeuvre.

2.4 L'ALLEMAGNE

2.4.1 *Le contexte fédéral*

La fédération allemande établie en 1949 doit beaucoup à l'expérience de l'Empire allemand (1871-1918), de la République de Weimar (1919-1934), de l'échec de la centralisation totalitaire du Troisième Reich (1934-1945) et de l'influence des occupants alliés après la guerre. En 1949, les 11 Länder de l'Allemagne de l'Ouest sont devenus la République fédérale d'Allemagne. Ensuite, la réunification de 1990 a vu arriver cinq nouveaux Länder, ce qui fait que la fédération en comprend aujourd'hui 16, avec une population totale de plus de 80 millions d'habitants⁶⁴. La population de la fédération allemande est homogène sur le plan linguistique, bien qu'il subsiste des disparités économiques considérables et de profondes différences dans les cultures politiques des deux anciennes Allemagnes, de l'Ouest et de l'Est.

Une caractéristique notable de la fédération allemande est la relation imbriquée des gouvernements fédéral et des États. Le gouvernement fédéral possède un très large éventail de pouvoirs législatifs exclusifs, concurrents (avec primauté fédérale) et généraux. Les Länder, quant à eux, ont la responsabilité constitutionnelle obligatoire d'appliquer et d'administrer les lois fédérales. Bien que les pouvoirs législatifs du gouvernement fédéral soient très vastes, une caractéristique importante de la fédération allemande est que les Länder sont plus directement impliqués dans les décisions fédérales que les États ou provinces de toute autre fédération. Cela résulte de la représentation directe des premiers ministres et des ministres principaux des Länder dans la deuxième chambre fédérale, le Bundesrat, qui est composé du président des ministres et de ministres jouant le rôle de délégués d'office des gouvernements des Länder, les représentants de chaque Land votant en bloc unique. Le Bundesrat possède un droit de veto absolu sur toute législation fédérale touchant les Länder. Près de 60 % de la législation fédérale tombe dans

cette catégorie, essentiellement parce que les Länder sont responsables de l'administration des lois fédérales dans les secteurs de compétence concurrente. Ainsi, le Bundesrat est une institution clé dans la relation qui existe entre le gouvernement fédéral et les États de la fédération allemande et de nombreuses décisions sont prises conjointement.

Les institutions fédérales et celles des Länder sont organisées selon le principe de cabinets responsables devant le Parlement, mais il existe un chef d'État officiel, le président de la République fédérale, qui est élu par un collège électoral comprenant le Bundestag et un nombre égal de membres élus par les assemblées législatives des Länder.

La fédération allemande est particulièrement intéressante parce que les pouvoirs législatifs et administratifs des deux paliers de gouvernement sont extrêmement imbriqués et que le système de participation des Länder aux décisions fédérales est tout à fait particulier, du fait de leur représentation au Bundesrat, ce qui fait de ce dernier une institution clé du point de vue de l'interdépendance législative, administrative et financière des deux ordres de gouvernement.

2.4.2 Le fondement juridique du pouvoir fédéral de dépenser

La Constitution allemande fait une distinction entre les pouvoirs de légiférer et de dépenser des gouvernements fédéral et des États⁶⁵.

Du point de vue de la compétence législative, la Constitution comporte une liste de pouvoirs fédéraux exclusifs et une liste exhaustive de compétences concurrentes au sujet desquelles les Länder peuvent légiférer mais sous réserve de la primauté de la législation fédérale. En outre, la Constitution prévoit un pouvoir fédéral d'adoption législative de « dispositions cadres » dans certains domaines, la législation détaillée étant laissée à la responsabilité des Länder. Il existe aussi des « pouvoirs fonctionnels conjoints » pour les projets communs du gouvernement fédéral et des Länder⁶⁶. Du point de vue de la compétence législative, on met donc fortement l'accent sur la compétence concurrente et partagée, le gouvernement fédéral gardant une place prédominante.

La Constitution attache en même temps beaucoup d'importance à l'administration d'une bonne partie de la législation fédérale (c.-à-d., celle relevant des champs de compétence concurrente, des lois cadres et des fonctions communes) par les Länder, dans le cadre d'un mandat constitutionnel. Autrement dit, même si le processus législatif est relativement centralisé, l'administration des lois est fortement décentralisée. Cela a manifestement des incidences sur les arrangements fiscaux puisque les pouvoirs également centralisés de perception des recettes doivent être contrebalancés par des dépenses décentralisées.

On trouve dans la Constitution allemande un certain nombre de dispositions portant précisément sur le pouvoir fédéral de dépenser, lequel est plus explicite et plus limité que le large pouvoir discrétionnaire fédéral existant en Australie et aux États-Unis. Le gouvernement fédéral est autorisé à dépenser de l'argent dans

certains domaines relevant de la responsabilité des Länder. En vertu de l'article 91a, le gouvernement fédéral a le pouvoir explicite de participer à l'exécution des responsabilités des Länder « à condition que ces responsabilités soient importantes pour la société dans son ensemble et que la participation fédérale soit nécessaire pour l'amélioration des conditions de vie ». En outre, lorsqu'une loi fédérale impose des obligations financières supplémentaires aux Länder, le gouvernement fédéral est tenu de les compenser. La Constitution permet aussi au gouvernement fédéral d'adopter une loi établissant la formule et les critères d'admissibilité des Länder moins prospères à des contributions de péréquation provenant des Länder prospères et du gouvernement fédéral. En vertu du paragraphe 104a(4) de la Constitution, le gouvernement fédéral peut consentir une aide financière aux Länder pour (a) éviter de rompre l'équilibre économique global, (b) égaliser les différences de capacité économique, ou (c) favoriser la croissance économique.

Le pouvoir fédéral de dépenser est également assorti de certaines limites ou interdictions juridiques. Ainsi, l'article 91a qui prévoit la coopération entre le gouvernement fédéral et les Länder pour financer certains projets relevant des champs de compétence des Länder précise aussi que les tâches communes qui doivent être financées à ce titre doivent être définies en détail dans une loi fédérale, celle-ci devant par ailleurs être adoptée à la majorité du Bundesrat (composé de délégués des gouvernements des États). Les subventions consenties en vertu de l'article 104a doivent aussi être approuvées par le Bundesrat.

2.4.3 Le lien avec le pouvoir de recettes

Une caractéristique importante des dispositions de perception de recettes dans la fédération allemande est la disposition constitutionnelle relative au partage des recettes fiscales. La Constitution elle-même prévoit que 42,5 % de l'impôt sur le revenu, 50 % de l'impôt sur les sociétés et 49,5 % de l'impôt sur le chiffre d'affaires doivent être attribués directement aux Länder⁶⁷. En 1980, les taxes partagées en vertu de la Constitution représentaient 81 % de toutes les recettes fiscales de tous les paliers de gouvernement. Ces taxes partagées représentaient 76 % des recettes fiscales fédérales, 87 % des recettes fiscales des États et 84 % des recettes fiscales locales⁶⁸. Les taxes partagées les plus importantes étaient alors l'impôt sur le revenu, représentant 52 % de toutes les recettes partagées, et la taxe à la valeur ajoutée, représentant 32 % supplémentaires. Comme l'indique Bird, « en Allemagne, le partage des recettes domine le régime fiscal à tous les paliers de gouvernement et constitue, de loin, l'institution financière la plus importante du fédéralisme allemand contemporain⁶⁹. »

Si l'on veut comparer avec les autres fédérations, la question se pose de savoir si la part des recettes attribuées aux Länder et aux administrations locales en vertu de la Constitution doit être considérée comme une forme de transfert inconditionnel dérivé des taxes fédérales ou simplement comme des recettes « de source propre » attribuées aux Länder et aux administrations locales en vertu de

la Constitution. Ces deux types de classification se défendent fort bien. D'une part, en Allemagne comme dans d'autres fédérations dont l'Inde où les États perçoivent une partie de certains impôts (décidée dans la Constitution), les États n'ont pas leur mot à dire dans le niveau de prélèvement fiscal, ce qui limite d'autant leur autonomie. D'autre part, contrairement aux autres fédérations où les parts de certains impôts sont spécifiées, en Allemagne, l'approbation des niveaux d'imposition pour les recettes fiscales partagées exige l'accord des États à l'échelon du Bundersrat, si bien que le gouvernement fédéral ne peut, seul, déterminer les niveaux d'imposition. Les niveaux d'imposition pour les recettes fiscales communes sont donc fixés d'un commun accord. Le tableau 2.1 de la partie 3 permet de faire la comparaison avec la situation d'autres fédérations, en considérant les recettes comme des transferts de source fédéral. Cela veut dire que les recettes du gouvernement fédéral pour 1986 et 1996 (avant les transferts) auraient représenté 64,5 % du total des recettes fédérales, des États et locales, pour chacune de ces années, ce qui est proche de la situation aux États-Unis et en Inde, comme le montre ce tableau 2.1. Cependant, si l'on retient l'autre interprétation, celle selon laquelle il s'agit d'une part des recettes qui va automatiquement aux Länder en vertu de la Constitution et au sujet de laquelle le gouvernement fédéral ne peut exercer aucun pouvoir ni aucun contrôle, la comparaison des classifications au tableau 2.1 ci-dessous s'en trouve modifiée. D'ailleurs, les analystes allemands traitent généralement ces recettes des Länder comme des « recettes propres » plutôt que comme des transferts du gouvernement fédéral. Dans cette dernière classification, les recettes du gouvernement fédéral (avant tout transfert) ne comprendraient pas les parts attribuées aux Länder et aux administrations locales en vertu de la Constitution et représenteraient donc une proportion sensiblement moins élevée des recettes totales du gouvernement fédéral, des États et des administrations locales, soit 26,3 % en 1986 et 24,3 % en 1996. Cette proportion est l'une des plus faibles de toutes les fédérations envisagées dans cette étude (mais pas de l'Union européenne)⁷⁰.

Outre les accords de partage des recettes établis dans la Constitution, il existe des transferts intergouvernementaux entre les États et du gouvernement fédéral aux gouvernements des États. Il y en a en gros deux catégories. La première comprend les transferts de péréquation inconditionnels, qui se répartissent en deux éléments : (1) un bassin de recettes inter-États auquel contribuent les Länder prospères et dans lequel puisent les Länder moins prospères, selon une formule établie, et (2) les paiements fédéraux supplémentaires attribués aux Länder pauvres en fonction d'un pourcentage fixe de la taxe à la valeur ajoutée perçue au palier fédéral⁷¹. La deuxième catégorie de transferts comprend les subventions à fins particulières du gouvernement fédéral aux gouvernements des Länder au titre des fonctions communes, du remboursement des responsabilités administratives déléguées et de subventions conditionnelles pour des programmes particuliers⁷². En 1986 et 1996, la première catégorie (transferts de péréquation inconditionnels) représentait 42,1 % et 35,5 % respectivement de tous les transferts fédéraux aux

Länder et la deuxième catégorie (transferts particuliers conditionnels), 57,9 % et 64,5 % respectivement⁷³.

Même après avoir inclus dans les recettes fédérales et des Länder leurs parts respectives des taxes partagées, il subsiste un certain déséquilibre vertical entre les recettes et les dépenses de chaque ordre de gouvernement mais le déséquilibre est relativement moins prononcé que dans la plupart des autres fédérations. Ainsi, le pourcentage des recettes des États provenant des transferts intergouvernementaux, qui était de 15,5 % en 1986 et 18,3 % en 1996, se situait au deuxième rang le plus bas parmi toutes les fédérations considérées dans cette étude, le Canada compris⁷⁴.

Comme dans toutes les fédérations, il existe une disparité dans la capacité de recettes des divers Länder mais cette disparité était moins prononcée que dans la plupart des autres fédérations (à l'exception de l'Australie) avant la réunification de 1990 puisque le quotient avant péréquation était de 2,28 % entre les Länder les plus riches et les pauvres⁷⁵. Les nouveaux Länder de l'est arrivés après la réunification ont toutefois accru la disparité et il a fallu adopter des mesures financières spéciales pour les aider. On a donc modifié la répartition de la taxe sur le chiffre d'affaires entre le gouvernement fédéral et les Länder, ainsi que la distribution horizontale de cette taxe. En outre, afin d'appuyer l'intégration progressive des cinq nouveaux Länder au système de péréquation horizontale, on a modifié les subventions complémentaires. Ces arrangements ont exercé certaines tensions nouvelles sur les mécanismes financiers de la fédération allemande⁷⁶.

2.4.4 Les décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser

La caractéristique dominante des décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser est que celles-ci exigent le consentement d'une majorité du Bundesrat, qu'il s'agisse de champs de compétence concurrente (ou partagée) ou de compétence exclusive des Länder, et le Bundesrat possède un droit de veto absolu à cet égard. Cela veut dire que les Länder exercent un rôle important entériné par la Constitution en matière de conception et d'approbation de programmes fondés sur le pouvoir fédéral de dépenser, que ce soit dans les champs de compétence concurrente ou de compétence exclusive des Länder, et que ce rôle y est beaucoup plus fort que dans toute autre fédération.

Cela dit, il faut obtenir l'approbation d'une majorité du Bundesrat⁷⁷. Pour ce qui est des Länder minoritaires au Bundesrat, ils n'ont aucune possibilité de non-participation avec compensation en ce qui concerne les programmes impliquant l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser qui ont été approuvés par la majorité du Bundesrat.

En ce qui concerne l'acceptation par le gouvernement fédéral de principes non juridiques pour guider son exercice du pouvoir de dépenser, il s'agit en grande mesure de principes issus des négociations politiques requises pour obtenir l'assentiment d'une majorité du Bundesrat.

Bien que ce soit le Bundesrat qui donne son approbation formelle, le processus de négociation intergouvernementale est facilité non seulement par ses comités mais aussi par l'existence d'une tribune institutionnelle de coordination macro-économique, le Conseil de planification financière.

Les relations extrêmement imbriquées qui existent entre le gouvernement fédéral et les États dans la fédération allemande, notamment l'accent mis sur la coordination par la prise de décisions communes, ont amené certains critiques à parler d'une réduction des possibilités de souplesse et de variété, problème que Scharpf a qualifié de « piège des décisions communes »⁷⁸.

2.4.5 La nature et la portée de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser

Considérant que le déséquilibre vertical touchant les recettes et les dépenses du gouvernement fédéral et des États est moins prononcé que dans la plupart des autres fédérations, on a aussi moins recours à l'octroi de subventions conditionnelles aux États. En outre, comme les transferts interÉtats constituent un volet important des mécanismes de péréquation, on a aussi moins recours que dans la plupart des autres fédérations au pouvoir fédéral de dépenser dans un but de péréquation. Il n'en reste pas moins que 57,9 % des transferts fédéraux aux Länder (ne comprenant pas la part des recettes attribuées en vertu de la Constitution) représentaient des subventions conditionnelles en 1986, et 64,5 % en 1996, généralement dans le contexte de l'exercice des « responsabilités communes »⁷⁹. Ces parts représentaient 8 % et 9,8 % des recettes totales des Länder en 1986 et 1996 respectivement⁸⁰. Lorsqu'on accorde des subventions conditionnelles, les conditions portent généralement sur les tâches exécutées et sur des normes de rendement et non pas sur l'obligation de fournir des fonds de contrepartie.

En revanche, il convient de souligner que, si les transferts aux autres paliers de gouvernement (à l'exception de la part des recettes attribuées en vertu de la Constitution) comptaient moins que dans les autres fédérations, une partie élevée des transferts fédéraux a été attribuée directement aux particuliers sans passer par les autres paliers de gouvernement⁸¹. Il faut cependant ajouter que, considérant l'ampleur des pouvoirs législatifs exclusifs et concurrents du gouvernement fédéral en Allemagne, ces transferts ont tous été effectués dans le cadre de la compétence législative fédérale. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que le Bundesrat a un droit de veto qui lui permet de suspendre toute loi fédérale et qu'il jouit d'un droit de veto absolu dans le cas des lois portant sur des domaines de compétence législative concurrente avec les États.

Le recours au régime fiscal comme autre mécanisme de redistribution a été envisagé en Allemagne mais la taxe sur la richesse (c.-à-d., sur la richesse nette) a été jugée anticonstitutionnelle par la Cour constitutionnelle et le gouvernement n'a donc pas formulé d'autres propositions législatives à ce chapitre.

En résumé, étant donné l'importance des recettes partagées en vertu de la Constitution, le gouvernement fédéral allemand n'est pas obligé d'avoir recours à

son pouvoir de dépenser pour redresser des déséquilibres entre les recettes et les dépenses autant que doivent le faire la plupart des autres fédérations. Il n'en reste pas moins que, même si les transferts fédéraux aux Länder constituent une plus petite partie des recettes des États que dans la plupart des autres fédérations, une proportion non négligeable de ces transferts est assortie de conditions. La caractéristique peut-être la plus importante du recours au pouvoir fédéral de dépenser en Allemagne est sans doute que son application dans les champs de compétence des Länder exige non seulement de simples consultations auprès des Länder mais aussi le consentement de ces derniers, obtenu par l'approbation d'une majorité du Bundesrat. Ce dernier dispose d'un droit de veto absolu sur toute loi fédérale ayant une incidence sur les responsabilités législatives ou administratives des Länder, notamment sur les mécanismes financiers qui permettent aux Länder de s'acquitter de leurs fonctions. Cela étant, le Bundesrat bénéficie d'un important levier de négociation.

2.5 QUELQUES AUTRES FÉDÉRATIONS

Les États-Unis, la Suisse, l'Australie et l'Allemagne, dont il a été question dans les parties précédentes, sont les fédérations développées les plus anciennes que l'on prend le plus souvent en considération dans les études comparées avec le Canada. Il existe cependant en tout quelque 23 fédérations dans le monde contemporain dont l'expérience pourrait être utile en ce qui concerne le recours au pouvoir fédéral de dépenser⁸². Toutefois, la situation et les structures d'un grand nombre d'entre elles sont tellement différentes de ce qui prévaut au Canada qu'elles présentent extrêmement peu d'intérêt comparatif et c'est pourquoi nous allons nous limiter à cinq autres fédérations : l'Autriche, la Belgique, l'Inde, la Malaisie et l'Espagne. On trouvera ci-après une brève analyse de leurs principales caractéristiques.

2.5.1 *L'Autriche*

L'Autriche est officiellement un pays fédéral depuis 1920, soit peu après la chute de l'Empire austro-hongrois. Le régime fédéral a été suspendu en 1933 mais, lors de la signature d'un traité avec toutes les puissances occupantes, en 1955, l'Autriche a recouvré son statut de république fédérale. Le pays se compose actuellement de neuf Länder et a une population de 8 millions d'habitants.

Du point de vue culturel, l'Autriche est foncièrement homogène. L'Allemand y est la langue officielle, bien que des dispositions constitutionnelles spéciales permettent l'utilisation du slovène et du croate dans certaines régions.

Avec une culture politique traditionnellement étatiste et hiérarchique, la fédération autrichienne se caractérise par des pouvoirs législatifs fortement centralisés, l'administration de la plupart des lois fédérales étant cependant

largement décentralisée vers les Länder. De toutes les fédérations, c'est l'une des plus centralisées, les Länder jouant souvent le rôle de simples « agents » et de subalternes du gouvernement fédéral, bien qu'on leur ait attribué les pouvoirs législatifs résiduels⁸³.

Les institutions du gouvernement fédéral sont de nature parlementaire, le Chancelier et le Cabinet rendant compte au Nationalrat, bien qu'il existe un président fédéral élu au suffrage direct qui assume les fonctions de chef d'État. Le Parlement fédéral comprend deux chambres. Les membres de la deuxième chambre (le Bundesrat) sont élus au suffrage indirect par les assemblées des Länder avec une représentation proportionnelle très proche de la répartition démographique, sauf en ce qui concerne une garantie minimum de trois représentants pour chaque Land. Le Bundesrat autrichien diffère du Bundesrat allemand dans la mesure où les délégués des Länder votent sur les mesures fédérales selon les instructions du gouvernement de leur Land et détiennent un pouvoir de veto puissant sur une partie importante de la législation fédérale. En Autriche, le Bundesrat ne détient pas de pouvoir constitutionnel aussi important et ses membres représentent généralement les divers partis plutôt que les intérêts des Länder.

Sur le plan pratique, il n'existe pas vraiment de limite constitutionnelle aux activités auxquelles le gouvernement fédéral peut consacrer ses dépenses. De manière générale, la Constitution unit les pouvoirs de législation et d'exécution (art. 10), mais les pouvoirs législatifs fédéraux sont tellement exhaustifs que cela élimine quasiment toute limite réelle. Le pouvoir législatif fédéral englobe la législation fédérale mise en oeuvre par les autorités fédérales (art. 10), la législation fédérale mise en oeuvre par les Länder (art. 11) et la législation fédérale établissant le cadre général d'organisation et d'administration de l'État (art. 12). Comme l'affirme Bird, « en bref, pratiquement tous les domaines d'intérêt public important relèvent de la compétence fédérale (du Bund). Pour reprendre les termes d'un analyste, "*De jure et de facto*, les Länder autrichiens semblent avoir moins de pouvoirs d'élaboration de politiques publiques autonomes que leurs analogues allemands " — sans parler des provinces canadiennes!⁸⁴ »

Bien que le gouvernement fédéral autrichien participe activement à l'exécution de bon nombre de ses fonctions très diverses, une bonne partie de la législation fédérale n'en est pas moins mise en oeuvre par des agences des Länder, comme en Allemagne, et ces derniers doivent assumer une bonne partie des dépenses correspondantes⁸⁵. Comme la plupart des grands pouvoirs fiscaux appartiennent au gouvernement fédéral, les recettes fédérales (avant transferts) représentaient 71,6 % de toutes les recettes gouvernementales (fédérales, des États et locales) en 1986, et 72,8 % en 1995. Les dépenses fédérales après transferts représentaient 70,5% de toutes les dépenses gouvernementales (fédérales, des États et locales) en 1986, et 68,8 % en 1995⁸⁶. Les transferts aux Länder et aux administrations locales pour équilibrer leurs recettes et leurs dépenses ont essentiellement pris la forme de parts attribuées des taxes fédérales, généralement en fonction d'un pourcentage établi pour une période de cinq ans par le gouvernement fédéral dans

un processus de négociations globales de péréquation. Il en est résulté un processus élaboré de partage des recettes fiscales qui était en 1995 à l'origine de 43,6 % des recettes des Länder⁸⁷.

Pour ce qui est des processus de décision du gouvernement fédéral pour l'exercice de son pouvoir fédéral de dépenser, les Länder autrichiens semblent avoir très peu de possibilité d'influer sur les mécanismes de partage des recettes, à la différence de leurs homologues allemands⁸⁸. Les recettes propres des Länder sont limitées et, contrairement à la situation qui prévaut en Allemagne, les Länder exercent fort peu d'influence sur la nature et l'ampleur des parts fiscales ou des transferts financiers dont ils dépendent.

En résumé, la domination exercée par le gouvernement fédéral autrichien sur les plans autant législatif que financier, conjuguée à l'absence de tout rôle formel notable ou de toute influence des Länder dans l'élaboration des politiques publiques, signifie que l'on ne s'est jamais vraiment posé de questions en Autriche quant à la légitimité et à l'ampleur du recours au pouvoir fédéral de dépenser.

2.5.2 La Belgique

Contrairement à la fédération autrichienne très centralisée, l'évolution récente de la Belgique en une fédération binationale avec décentralisation radicale dans certains domaines devrait en faire à première vue un élément de comparaison particulièrement intéressant pour les Canadiens.

La Belgique a été fondée en 1830 sous forme de monarchie constitutionnelle unitaire mais quatre étapes de dévolution, en 1970, 1980, 1988 et 1993, ont abouti à l'établissement d'une fédération officielle en 1993⁸⁹. Avec à peine un peu plus de 10 millions d'habitants, la fédération comprend six unités constituantes. Il s'agit de trois régions définies territorialement (les régions flamande et wallonne et Bruxelles), dotées de conseils s'occupant en grande mesure de questions économiques régionales. Ces régions sont chevauchées par trois communautés (néerlandophone, francophone et germanophone) dotées de leurs propres conseils et s'occupant des questions culturelles et éducatives. Ces conseils régionaux et communautaires sont devenus des organismes élus au suffrage direct pour la première fois après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1993.

Le principal moteur du processus de fédéralisation par dévolution a été la polarisation politique des deux grands groupes linguistiques, les néerlandophones (59 %) et les francophones (41 %). La minorité germanophone représente moins de 1 % de la population totale. Le caractère centrifuge et bipolaire de la politique belge a été accentué par la plus grande prospérité de la région flamande (contrairement à la situation qui prévalait au XIX^e siècle) et par le ressentiment de la majorité néerlandophone face à la domination politique traditionnellement exercée par les Belges francophones au sein de l'État unitaire belge. C'est donc le nationalisme flamand qui a été le principal moteur de la fédéralisation par dévolution.

Étant donné le phénomène de dévolution du processus de fédéralisation, la répartition des pouvoirs a généralement pris la forme d'une attribution de pouvoirs particuliers accrus aux conseils régionaux et communautaires, en laissant les compétences résiduelles non précisées au gouvernement central. La répartition des pouvoirs en Belgique se distingue par trois caractéristiques. Premièrement, la dévolution progressive a produit sur le plan pratique un degré élevé de décentralisation. De fait, en matière de relations internationales, les pouvoirs attribués aux communautés et régions belges sont plus élevés que dans n'importe quelle autre fédération contemporaine⁹⁰. La liste des pouvoirs attribués aux communautés et aux régions dans la Constitution de 1993 est très longue, ne laissant au gouvernement fédéral que la défense, la justice, la sécurité, la sécurité sociale et la politique monétaire. En matière de politique sociale, le rôle exclusif du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la sécurité sociale reste généralement l'un de ses rares rôles importants, bien qu'un certain nombre d'aspects notables de l'élaboration des politiques sociales aient été transférés aux communautés ou aux régions. De plus, divers signes montrent que, lors de la prochaine ronde de négociations pour former une coalition après les prochaines élections, attendues en 1999, les autorités flamandes réclameront encore plus d'autonomie financière et une dévolution de pouvoirs additionnelle en matière de sécurité sociale et de justice. Une deuxième caractéristique de la répartition des pouvoirs est que, comme au Canada mais à la différence de la plupart des autres fédérations contemporaines, les pouvoirs constitutionnels attribués à chaque ordre de gouvernement l'ont essentiellement été sous forme de pouvoirs exclusifs⁹¹. L'un des facteurs ayant contribué à cette évolution est la polarisation de la Belgique et la méfiance qui règne entre les deux grands groupes linguistiques. Une troisième caractéristique de la répartition des pouvoirs est l'évolution vers un degré considérable d'asymétrie entre les unités constituantes. En témoignent les différences qui existent entre les régions et les communautés, les relations différentes qui existent entre les conseils régionaux et communautaires dans les régions néerlandophone et francophone, et le cas particulier de Bruxelles, capitale fédérale implantée dans la région flamande mais avec une majorité francophone.

Les institutions fédérales de la fédération belge sont celles d'une monarchie constitutionnelle avec un cabinet responsable devant la Chambre des députés au sein d'un Parlement bicaméral. La caractéristique la plus importante des processus politiques fédéraux belges est cependant la fragmentation des partis politiques selon des clivages linguistiques, aucun grand parti fédéral ne pouvant faire le pont entre les groupes linguistiques. En conséquence, on assiste après chaque élection à de laborieuses négociations pour former un nouveau gouvernement fédéral de coalition. Cela exige généralement plusieurs mois de négociations complexes débouchant sur une entente concernant des arrangements constitutionnels et de dévolution nouveaux ou accrus. En conséquence, tout permet de penser aujourd'hui qu'il y aura une cinquième étape d'évolution constitutionnelle en

1999, après les prochaines élections, et que le maintien de la fragile fédération belge bipolaire, centrifuge et asymétrique dépendra du type de consensus auquel on parviendra alors. Il convient de souligner que l'un des facteurs ayant contribué à l'acceptation d'une dévolution radicale et à l'affaiblissement du gouvernement fédéral de la Belgique a été l'adhésion du pays à l'Union européenne, qui assure un cadre et un filet de sécurité économiques plus larges à l'intérieur desquels les régions et communautés belges s'attendent à rester unies, quel que soit le degré d'affaiblissement du gouvernement fédéral belge.

En ce qui concerne le pouvoir fédéral de dépenser dans la fédération belge, il faut noter que les relations financières à l'intérieur de la fédération continuent d'évoluer par rapport à celles qui existaient avant que la Belgique ne devienne officiellement une fédération, en 1993. La Constitution de 1993 ne définit aucun arrangement financier; on y précise seulement que les mécanismes nécessaires pour financer les communautés et les régions seront établis en vertu d'une loi fédérale spéciale appuyée par une majorité de chaque groupe linguistique dans chaque chambre fédérale, le total des voix affirmatives devant représenter au moins les deux tiers du total des suffrages exprimés⁹². Autrement dit, d'un point de vue purement technique, c'est le Parlement fédéral qui détermine le financement des régions et des communautés en exerçant son pouvoir de dépenser. Sur le plan politique, cependant, le caractère fragmenté et régional des partis et les majorités spéciales requises en vertu de la Constitution pour adopter la législation pertinente signifient que la possibilité de faire usage du pouvoir fédéral de dépenser pour financer les gouvernements régionaux et communautaires est extrêmement limitée. Il faut en effet obtenir le consentement des partis régionaux représentant les différents groupes linguistiques.

Étant donné le caractère évolutif et transitoire des mécanismes financiers, il a été difficile d'obtenir des chiffres fiables sur les recettes et dépenses des différents ordres de gouvernement de façon à les comparer à ceux obtenus pour les autres fédérations. Il n'est donc malheureusement pas possible d'inclure des données comparées pour la Belgique dans les tableaux de la partie 3 ci-après. Cela dit, quelques indications d'ordre général sont possibles. Pour l'exercice budgétaire de 1992, il semble que 56 % des dépenses peuvent être attribuées au gouvernement fédéral et 44 % aux conseils communautaires et régionaux⁹³. La domination continue du gouvernement fédéral sur le plan financier est largement attribuable à la fois au fait que la fédération soit dérivée de l'ancienne structure unitaire et à l'adoption relativement récente (après 1993) de conseils régionaux et communautaires élus au suffrage direct. Comme tout permet de penser que les négociations qui suivront les prochaines élections fédérales porteront sur l'accroissement de l'autonomie financière des régions et sur une dévolution accrue des responsabilités en matière de sécurité sociale, on peut s'attendre à ce que les équilibres de recettes et de dépenses continuent de faire l'objet de changements profonds.

2.5.3 *L'Inde*

L'Inde a obtenu son indépendance en 1947 et la nouvelle constitution créant la République fédérale est entrée en vigueur en 1950. À cause de l'immensité du territoire indien, de son caractère peuplé et bigarré, de même que des risques de déstabilisation et même d'éclatement de la fédération, l'Assemblée constituante a conclu que le cadre le plus approprié pour l'Inde était celui d'une « fédération articulée autour d'un centre fort ».

L'Inde est une société multilingue diversifiée. L'hindi, l'une des 18 langues officielles reconnues, est parlé par au plus 40% de la population (surtout dans le Nord). Entre 1956 et 1966, les États ont été essentiellement restructurés sur des bases régionales ethnolinguistiques à la seule exception du Penjab, constitué sur une base religio-linguistique. Aujourd'hui, la fédération indienne comprend 25 États, 7 territoires de l'union, une fédération et un État associé dont les populations combinées dépassent les 950 millions de personnes.

Bien que les fondateurs du pays aient voulu créer une fédération centralisée, la composition ethnolinguistique de nombreux États et les puissantes forces régionalistes qui s'exercent sur le sous-continent indien ont fait que, dans la pratique, l'Inde est une fédération partiellement centralisée constituée de puissants États. La Constitution s'articule autour de trois listes exhaustives de pouvoirs législatifs — la compétence exclusive du gouvernement fédéral, la compétence exclusive des États et les pouvoirs concurrents (le fédéral ayant la primauté) — et d'un ensemble de compétences résiduelles accordées au parlement de l'Union. Il existe une certaine asymétrie entre les États, pas uniquement par rapport au Jammu et au Cachemire, mais aussi par rapport aux petits États établis dans les régions tribales du Nord-Est. Officiellement, le gouvernement de l'Union possède des pouvoirs étendus, surtout en matière d'intervention et de préemption (pouvoirs qu'il ne s'est pas privé d'utiliser), mais à cause du contexte ethnopolitique et multipartite dans lequel il se doit maintenant d'évoluer, il est contraint d'appliquer la majeure partie de ses pouvoirs de dépenser pour préserver le fédéralisme dans la forme et dans l'esprit.

Les institutions des gouvernements de l'Union et des États sont de nature parlementaire et sont coiffées par des gouvernements constitués autour d'un cabinet. Le chef d'État est un président élu par un collège électoral composé des membres eux-mêmes élus par les deux Chambres du Parlement et par l'Assemblée législative de l'État. Les responsables officiels des États (les gouverneurs) s'apparentent en quelque sorte à des lieutenants gouverneurs au Canada, puisqu'ils sont nommés par le gouvernement fédéral.

Contrairement à ce que nous avons constaté dans le cas de l'Autriche et de la Belgique, il existe, en Inde, une abondante documentation sur les rapports financiers entre l'Union et les États⁹⁴. Pour ce qui est du pouvoir de dépenser des gouvernements, la Constitution indienne contient un ensemble de dispositions pour les deux ordres de gouvernement, qui vont au-delà des pouvoirs législatifs⁹⁵.

En outre, une autre disposition constitutionnelle permet au Parlement d'accorder des subventions aux États qu'il estime avoir besoin d'assistance⁹⁶. Ce pouvoir d'octroyer des subventions ne peut être exercé qu'après avoir pris en considération les recommandations de la Commission des finances⁹⁷ sur ces subventions.

Pour ce qui est des dispositions financières, les concepteurs de la Constitution indienne ont été grandement influencés par le modèle australien. Ainsi, les principaux pouvoirs de taxation sont dévolus au gouvernement de l'Union, bien que les responsabilités en matière de dépenses soient davantage décentralisées. Ainsi, en 1994, alors que les recettes du gouvernement fédéral (avant transferts) représentaient 64,6 % des recettes combinées des trois ordres de gouvernement, les dépenses fédérales (après transferts) étaient proportionnellement bien inférieures, puisqu'elles constituaient 54,8 % du total de dépenses fédérales, des États et des administrations locales, les transferts intergouvernementaux représentant, quant à eux, une importante proportion des recettes des États, avec 39,4 %⁹⁸. Les transferts se présentent sous la forme d'un partage des recettes et des subventions de l'État. La Constitution précise qu'une partie de certains impôts prélevés par l'Union peuvent être partagés avec les États, mais il appartient au Parlement de l'Union, dans certains cas, de décider des montants en question, sur l'avis de la Commission des finances⁹⁹. Les recettes partagées représentent actuellement 55 % environ des transferts du gouvernement de l'Union aux États¹⁰⁰. Une autre tranche de 7 % des transferts est constituée par des subventions que recommande la Commission des finances dans le dessein de combler les déficits résiduels des comptes de recettes imprévus des États (voir ci-après). Ces subventions de comblement sont le plus souvent déterminées d'après la projection des tendances historiques des recettes et des dépenses, bien que la Neuvième Commission des finances (1990-1995) ait introduit dans cette approche un élément normatif controversé qui consiste à prendre en compte les besoins spéciaux de chaque État¹⁰¹.

Le reste des transferts est essentiellement constitué de subventions décidées par la Commission de la planification qui exige d'approuver les programmes de développement des États avant d'autoriser le versement des subventions de développement par le gouvernement de l'Union. Jusqu'à récemment, la Commission de la planification, mise sur pied en 1950, planifiait de façon détaillée l'ensemble des dépenses de développement des États, si bien que les subventions accordées à chaque projet étaient incontestablement des subventions de nature conditionnelle. Depuis, une importante partie des subventions planifiées obéit plutôt à la formule « Gadgil », ce qui en atténue le caractère conditionnel¹⁰². Cependant, une importante partie des subventions au titre du plan se présente encore sous la forme de subventions à but précis, déterminées à la discrétion de la Commission de la planification et, dans ces cas-là, une part importante des dépenses des États est en fait dictée par le gouvernement de l'Union¹⁰³.

Le processus décisionnel appliqué au pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, en ce qui concerne les transferts aux États, a été dominé par deux

commissions importantes : la Commission des finances et la Commission de la planification. Près de 62 % de tous les transferts, y compris le partage des recettes et les subventions de l'État, c'est la Commission des finances, établie en vertu de l'article 280 de la Constitution, qui est l'organe responsable. La Commission des finances est nommée tous les cinq ans pour recommander la façon de partager le produit fiscal entre le gouvernement de l'Union et les États et de répartir les subventions entre les différents États. Les 10 Commissions des finances qui se sont succédé jusqu'ici ont suivi une certaine évolution sur le plan des principes appliqués et, tout comme dans le cas de la *Commonwealth Grants Commission* australienne, leurs recommandations ont généralement été acceptées par le gouvernement central, ce qui permet de croire que ce processus est relativement impartial en ce qui concerne les relations financières non planifiées entre l'Union et les États¹⁰⁴.

L'autre élément du processus décisionnel lié à l'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral tient au rôle joué par la Commission de la planification relativement aux transferts axés sur la planification du développement. Cette commission, nommée par le gouvernement de l'Union, devait à l'origine simplement tenir lieu d'organe consultatif chargé de conseiller et d'aider le gouvernement central, mais avec le temps elle a gagné en influence. Désormais, elle recommande les subventions au titre du plan (qui sont de nature discrétionnaire), et on la considère en général comme étant une créature du gouvernement de l'Union montrant beaucoup plus de déférence envers ce dernier que d'intérêt pour les demandes ou les problèmes des États¹⁰⁵. Les subventions planifiées, versées en vertu du pouvoir discrétionnaire de dépenser du gouvernement fédéral et autorisées par l'article 282 de la Constitution, représentent plus du tiers de tous les transferts effectués aux États et confèrent donc une influence très importante à l'Union relativement au régime de dépense des États. Qui plus est, comme la Commission de la planification recommande également les prêts planifiés aux États, et que ceux-ci représentent 70 % de tous les fonds déboursés selon les plans (alors que les subventions, elles, représentent 30 % du total), d'aucuns soutiennent que le financement des plans a grandement contribué à saper l'autonomie financière des États.

2.5.4 La Malaisie

La Fédération malaysienne, d'une population totale de quelque 19 millions d'habitants, comprend actuellement 13 États — 11 sur la péninsule malaysienne et deux États plus autonomes, situés sur l'île de Borneo. L'une des principales caractéristiques de la Malaisie tient à la diversité de sa population sur le plan de la race, de l'ethnicité, de la langue, de la religion et des us et coutumes. La population est composée pour environ 59 % de Malais et d'autres Autochtones, de 32 % de Chinois et de 9 % d'Indiens. Les Malais sont majoritaires dans la plupart des États péninsulaires, mais on trouve d'importantes concentrations de Chinois dans les États de la côte ouest ; d'autres peuples autochtones, composés de toute une

diversité de groupes linguistiques, forment la majorité des deux États de Borneo. Le système fédéral a donc joué un rôle important dans le maintien d'un équilibre délicat au sein de la fédération.

Tout comme l'Inde, la Fédération malaysienne est caractérisée par un haut degré de centralisation. On y trouve également trois listes détaillées de pouvoirs législatifs (les pouvoirs exclusifs du fédéral, les pouvoirs exclusifs des États et les compétences concurrentes, la primauté revenant au fédéral), mais les pouvoirs résiduels sont attribués aux gouvernements des États. L'importante asymétrie dont jouissent les unités constituantes sur le plan de l'autonomie législative, exécutive et financière est l'une des caractéristiques qui distingue la Malaisie des autres pays. Les 11 États péninsulaires à l'origine de la Fédération malaysienne, entretiennent une relation symétrique avec le gouvernement fédéral, mais les deux États de Borneo, Sabah et Sarawak, bénéficient d'une autonomie plus grande sensée leur permettre de sauvegarder leurs intérêts particuliers « non malaysiens ».

Tout comme en Inde, les deux ordres de gouvernement malaysien sont de type parlementaire et sont coiffés par un gouvernement composé d'un cabinet qui rend compte à l'assemblée législative. Toutefois, on y trouve une forme tout à fait unique de monarchie par rotation, puisque le chef d'État de la fédération, le *Yang di-Pertuan Agong* est élu pour un mandat de cinq ans parmi les cinq chefs héréditaires des neuf États malais.

Comme dans le cas de la Fédération indienne, la Constitution malaysienne confère expressément au gouvernement fédéral le pouvoir de dépenser dans tous les champs de compétence législative des États¹⁰⁶.

Plus que dans n'importe quelle autre fédération étudiée dans le présent document, les principales sources de recettes sont concentrées dans les mains du gouvernement fédéral. En effet, en 1996, les recettes du gouvernement fédéral (avant transferts) représentaient 89,9 % de toutes les recettes gouvernementales combinées (fédérales-d'État et locales)¹⁰⁷. Par ailleurs, le niveau de dépenses directes du gouvernement fédéral (après transferts), exprimé en pourcentage des dépenses gouvernementales totales (du fédéral, des États et des administrations locales), est également le plus élevé. Ainsi, au vu de ces niveaux de dépenses et de recettes, force est de constater que la Fédération malaysienne est particulièrement centralisée. Les États malaysiens dépendent des transferts intergouvernementaux même pour financer la faible proportion de dépenses dont ils ont la responsabilité, à raison de 29,5 % de leurs recettes en 1986, bien qu'en 1996 ce degré de dépendance du financement fédéral n'était plus que de 17,9 %¹⁰⁸. L'un des plus gros problèmes concernant les relations financières au sein de la Fédération malaysienne tient au déséquilibre horizontal. On note d'importantes variations dans la capacité des États de prélever leurs propres recettes, puisque les pourcentages à cet égard passent de 49 % à 93 %¹⁰⁹.

Le gouvernement fédéral a toute latitude pour exercer son pouvoir de dépenser dans les champs de compétence des États, en ce qui concerne la structure et l'importance des subventions versées. La Constitution prévoit la tenue de

consultations par le truchement du Conseil national des finances¹¹⁰. Ce dernier doit se réunir annuellement et doit également être convoqué à la demande de trois États au moins. Il est composé du Premier ministre ou de son représentant et d'un délégué nommé par le gouvernement de chaque État. En pratique, il constitue une tribune importante où l'on discute de toutes les questions financières intéressant le gouvernement fédéral et les gouvernements des États ; le gouvernement fédéral doit consulter le Conseil avant de consentir des subventions aux gouvernements des États¹¹¹. Cependant, malgré cette obligation, les décisions du Conseil sont nullement exécutoires pour le gouvernement. Même s'il n'est pas dénué de toute importance, le rôle du Conseil est purement consultatif, ce qui atténue son influence sur les décisions du gouvernement fédéral dans l'exercice de son pouvoir de dépenser¹¹². On peut se faire une idée du pouvoir discrétionnaire qu'a exercé le gouvernement fédéral dans ses dépenses quand on sait qu'en 1992, par exemple, 67,9 % de toutes les subventions accordées par le gouvernement fédéral aux États étaient conditionnelles.

2.5.5 L'Espagne

En 1978, après une quarantaine d'années marquées par une centralisation totalitaire sous la dictature du général Franco, l'Espagne s'est dotée d'une nouvelle constitution établissant un système de démocratie parlementaire. Dans le cadre de la démocratisation de l'après-Franco, et pour favoriser l'équilibre entre les régions notamment sous l'impulsion du renouveau nationaliste basque et catalan, l'Espagne s'est également lancée dans un processus de régionalisation. Cela en est arrivé au point où, bien que l'Espagne ne soit pas une fédération en tant que telle, elle en présente les grandes caractéristiques. En effet, ce pays de près de 40 millions d'habitants compte 17 « Collectivités autonomes ».

Le processus de délégation des pouvoirs suivi par l'Espagne depuis 1978 est caractérisé par le fait que l'autonomie de chaque région est fonction de sa situation particulière et que chaque cas est fondé sur un ensemble de compromis négociés entre les responsables régionaux et le gouvernement central. Par la suite, Madrid s'est efforcé de parvenir à une répartition plus uniforme des compétences, l'intention visée étant d'arriver, à terme, à atténuer l'asymétrie entre les Collectivités autonomes, toutes n'ayant pas progressé à la même vitesse sur ce plan. Pour l'instant, cependant, on constate une importante asymétrie entre les Collectivités autonomes, sur le plan des compétences législatives et exécutives de même que sur celui des accords financiers.

Bien que la Constitution espagnole ne corresponde pas à celle d'un État fédéral, elle énonce une liste de pouvoirs qui sont exclusifs soit au gouvernement central soit aux Collectivités autonomes; en outre, les 17 Collectivités autonomes possèdent — bien qu'à des degrés différents —, les pouvoirs constitutionnels nécessaires pour s'autoréglementer à un niveau conséquent. Le gouvernement central est une monarchie parlementaire dirigée par un Conseil des ministres

responsable auprès de la Chambre basse des Cortes (l'Assemblée législative centrale du système bicaméral espagnol). Le Sénat, l'autre chambre des Cortes, composé essentiellement de sénateurs directement élus, est l'organe représentatif des régions du pays.

La Constitution espagnole donne le pouvoir au gouvernement central d'octroyer des subventions aux Collectivités autonomes pour toutes les fins qu'il veut bien définir¹¹³. Ainsi, la Constitution confère de façon non équivoque au gouvernement central un pouvoir illimité de dépenser dans les domaines relevant de la compétence des Collectivités autonomes.

Plusieurs dispositions de la Constitution traitent d'ailleurs de l'affectation des ressources financières entre gouvernements. L'article 133 donne un pouvoir de taxation au gouvernement central, mais permet également aux Collectivités autonomes et aux administrations locales de prélever des impôts. L'article 150 2) permet au gouvernement central de déléguer des pouvoirs aux Collectivités autonomes mais exige, le cas échéant, « le transfert approprié des moyens financiers ». L'article 157 permet aux Collectivités autonomes d'obtenir des recettes leur étant entièrement ou en partie attribuées par la loi, et l'article 158 prévoit expressément que des fonds soient attribués aux Collectivités autonomes « proportionnellement au volume des services et des activités assumés par l'État, pour garantir un niveau minimum de services publics de base sur l'ensemble du territoire espagnol ». Bien qu'il revienne en fin de compte au gouvernement central de déterminer le niveau de transfert, la Constitution prévoit un processus de mise en place des Collectivités autonomes qui est assorti de négociations et de l'adoption d'un « statut d'autonomie définissant la compétence et les ressources confiées aux Collectivités autonomes ». Le transfert des ressources obéit généralement à trois méthodes : 1) les impôts cédés, 2) les crédits limitatifs, les subventions de projets et les « autres recettes », et 3) le partage des impôts (qui constitue la principale source de recettes des Collectivités autonomes).

En novembre 1986, le gouvernement central a conclu un accord avec 15 des 17 Collectivités autonomes portant sur l'adoption d'une nouvelle formule commune. En vertu de cette dernière, la répartition des fonds n'est plus directement liée au degré de responsabilité assumée, mais dépend d'un ensemble de critères au nombre desquels on retrouve la population, la superficie, le revenu des particuliers, l'effort fiscal relativement aux recettes fiscales centrales, le nombre de provinces de chaque Collectivité autonome et (dans le cas des collectivités insulaires) la distance par rapport à la capitale de l'État. On a qualifié d'arbitraire le choix des variables et de leur coefficient relatif, et le gouvernement central s'est senti obligé de modifier la formule pour s'assurer qu'aucune Collectivité autonome ne recevrait moins d'argent qu'avant en vertu de cette nouvelle formule¹¹⁴. Ainsi, la déviation par rapport à la formule du remboursement du coût effectif des services dévolus est plus officielle que réelle, mais l'Espagne a au moins remplacé officiellement le partage fiscal sur la base des « besoins » par un simple partage des recettes.

La tendance globale en matière de délégation est illustrée par le fait qu'en 1986, les recettes du gouvernement central (avant transferts), exprimées en pourcentage des recettes totales du gouvernement central, des États et des administrations locales, représentaient 87,9 % et les dépenses fédérales (après transferts), exprimées en pourcentage des dépenses du gouvernement central, des États et des administrations centrales, constituaient 79,4 %. En 1994, les données équivalentes étaient respectivement passées à 84 et à 68,5 %¹¹⁵. La dépendance des Collectivités autonomes des transferts intergouvernementaux (des trois types mentionnés ci-dessus) est illustrée par le fait qu'en 1994 les transferts intergouvernementaux représentaient 77,6 % des recettes totales des Collectivités autonomes.

Bien que ces chiffres donnent une idée générale en matière de recettes, de dépenses et de transferts au sein du système politique espagnol, ils masquent les importantes différences entre les Collectivités autonomes, chacune entretenant des relations fiscales différentes avec le gouvernement central. Les relations fiscales sont en effet caractérisées par une importante asymétrie. Généralement parlant, des 17 Collectivités autonomes, quatre sont des Collectivités autonomes de type fondamental. Celles du premier type, représentées par deux Territoires autonomes — le pays basque et la Navarre — ont un « régime spécial » de financement et constituent donc des cas exceptionnels. La catégorie suivante est celle des Collectivités autonomes ayant un haut degré d'autonomie (s'accompagnant de responsabilités dans les domaines de la santé et de l'éducation). On y retrouve l'Andalousie, les îles Canaries, la Catalogne, la Galice et Valence. En 1987, les transferts ont représenté 76,9 % des recettes de ce groupe, dont 25,3 % sous la forme de transferts conditionnels et 49,7 % sous la forme de transferts inconditionnels¹¹⁶. La troisième catégorie est constituée par quatre Collectivités autonomes multiprovinciales, ayant des responsabilités nettement moins importantes. Les transferts concernant les collectivités de cette catégorie, pris globalement, représentaient 71,7 % de leurs recettes et, par contraste, pour le deuxième groupe, les transferts conditionnels constituaient une proportion plus élevée, soit 36,5 %, et les transferts inconditionnels une proportion plus faible avec 35,2 %¹¹⁷. Enfin, la quatrième catégorie est constituée de six Collectivités autonomes uniprovinciales ayant un niveau de responsabilité faible. Pour les collectivités de cette catégorie, les transferts ont représenté 72,8 % des recettes, dont 27,1 % sous la forme de transferts conditionnels et 45,7 % sous la forme de transferts inconditionnels¹¹⁸. À l'évidence, l'asymétrie des compétences confiées aux Collectivités autonomes espagnoles se reflète dans les différents types de dispositions financières et dans les proportions des transferts conditionnels et inconditionnels. Bien que le gouvernement national se soit fixé pour objectif d'instaurer des mécanismes plus uniformes, du moins dans la forme, il semble que pour l'instant, sous l'effet des conditions variées dans les différentes Collectivités autonomes, les arrangements financiers en Espagne continueront d'être l'objet d'une asymétrie considérable.

2.6 L'UNION EUROPÉENNE

2.6.1 *Le contexte confédéral*

Les systèmes politiques retenus jusqu'ici dans cette étude sont, à l'instar du système canadien, de nature fédérative¹¹⁹. L'Union européenne est toutefois très différente. Depuis Maastricht, elle correspond à un système politique hybride présentant toutes les caractéristiques d'une confédération, mais avec certains traits de la fédération. À plus d'un titre, elle est tout de même confédérale. Contrairement au système fédératif, l'Union européenne n'est pas coiffée par un gouvernement fédéral disposant de sa propre base électorale et fiscale¹²⁰. Le processus législatif de l'Union s'articule autour d'un partage de pouvoirs entre la Commission, le Conseil des ministres (composé de délégués des États membres) et le Parlement européen. Bien que ce dernier possède d'importants pouvoirs de décisions partagées (la codécision), il n'a pas pour autant les pleins pouvoirs législatifs d'un parlement fédéral. Qui plus est, l'Union européenne dépend encore des États membres en matière de mise en oeuvre des politiques ou d'application des lois de la communauté. Enfin, elle dépend des négociations avec les États membres pour assurer le financement de ses activités¹²¹.

Au fil du temps, on a ajouté à l'UE certaines des caractéristiques d'une fédération, les exemples les plus évidents étant l'introduction d'un vote pondéré et d'une majorité modulée au Conseil des ministres, le rôle de codécision du Parlement européen sur certaines questions, le rôle de la Commission en matière de formulation des missions politiques (soumises à l'acceptation des membres) et le rôle de la Cour européenne de justice qui est de veiller à ce que les États membres respectent les lois de l'UE dans leur droit national. D'ailleurs, certains partisans des actuelles structures de l'UE estiment que toutes ces mesures sont autant d'étapes sur la voie d'une fédération européenne.

Cependant, malgré toutes ces caractéristiques typiques d'une fédération, l'Union européenne demeure fondamentalement confédérative dans la forme et, à cet égard, elle diffère du système canadien et des autres fédérations considérées dans la présente étude. Cette différence ressort quand on considère le pouvoir de dépenser de l'UE : entre 1994 et 1998, les dépenses de l'Union européenne exprimées en pourcentage du PIB de l'UE ont oscillé entre 1,2 et 1,25 %, alors que pour les autres fédérations retenues dans cette étude, les dépenses fédérales, toujours exprimées en pourcentage du PIB des fédérations, n'ont pas été inférieures à 10 fois cette proportion¹²².

Le système financier de l'Union européenne n'obéit pas au système fédéral traditionnel. Les finances de l'Union ont évolué de façon progressive et contestée depuis l'époque de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, créée en 1952. La constitution financière du système a pris forme à l'occasion des traités de fondation (Paris 1951 et Rome 1957), des deux traités budgétaires de 1970 et 1975 et de l'Acte de l'Union européenne (1986), puis du Traité sur l'Union

européenne (1992) et du traité d'Amsterdam (1997). Les règles régissant le budget sont énoncées dans les traités, dans le Règlement financier et dans les accords inter-institutionnels (Conseil des ministres et Parlement européen) d'autorisation budgétaire. Le budget de l'UE a été élaboré en tant que mécanisme de financement des politiques et des intérêts collectifs des États membres ayant fait l'objet d'un accord, à commencer par la politique agricole commune en 1962 et le fonds social, la même année, qui était destiné à financer la formation professionnelle. En 1975, l'UE a convenu d'établir un Fonds régional de taille restreinte afin de financer les régions les moins développées de la Communauté. Cette mesure a été suivie par l'adoption d'une série de programmes de financement (pour la recherche et le développement en 1982, pour l'environnement en 1986, pour la culture en 1988) et par de nombreux autres programmes de développement outre-mer et d'aide extérieure. Le grand changement en matière de budget de l'UE est intervenu en 1988 à l'occasion du premier train de mesures proposé par le Président Delors, établissant un programme de financement pluriannuel s'appliquant jusqu'en 1992. Celui-ci a été suivi du deuxième train de mesures Delors, en 1992, qui courra jusqu'en 1999. Les États membres sont en train de négocier les conditions de la prochaine période financière, de l'an 2000 à l'an 2005.

2.6.2 Le fondement juridique du pouvoir de dépenser de l'UE

Comme le signale Peter Leslie, la répartition des pouvoirs, autrement dit des compétences au sein de l'Union européenne diffère de celle des autres fédérations examinées dans la présente étude, du point de vue de la forme et de celui de la portée¹²³. À certains égards, la portée des compétences de l'Union européenne est aussi importante que celle des Parlements fédéraux des fédérations étudiées ainsi que du Canada, et elle a d'ailleurs été élargie par le Traité de Maastricht. Cependant, alors que dans les fédérations en question les pouvoirs des deux ordres de gouvernement sont clairement énoncés dans leur constitution comme étant des champs de compétence que les gouvernements concernés peuvent exercer à loisir, les compétences de l'Union européenne portent sur des domaines d'action commune, à condition que tous les États tombent d'accord entre eux. De plus, les champs de compétence sont définis de façon large, en fonction d'objectifs communs plutôt que de compétences précises. Cela laisse énormément de latitude aux États membres, à condition qu'ils s'entendent, pour élargir la portée et l'application de ces compétences. Au sein de l'UE, la totalité ou, du moins, la plupart des grandes décisions concernant la Communauté sont prises par les États membres représentés par le Conseil, bien que cela se fasse sur proposition de la Commission. Donc, contrairement aux gouvernements centraux de fédérations, les institutions législatives de l'UE ne sont pas, en soi, des dépositaires de compétences exclusives indépendantes des États membres, mais sont plutôt un moyen destiné à prendre en compte les intérêts nationaux des membres de la communauté, par la mise en commun et le partage des pouvoirs. Par conséquent,

la question des compétences est principalement liée au *degré* de participation de l'UE. À la suite de la signature du Traité sur l'Union européenne, la subsidiarité s'est imposée en tant que grand principe des délibérations visant à établir la participation de l'UE aux différents domaines.

La constitution de l'Union (les Traités) fait la distinction entre le pouvoir d'établir des lois (règles de décision concernant la façon dont les lois sont élaborées et dans quel domaine de la politique publique elles le sont) et le pouvoir de dépenser de l'UE. L'essentiel des revenus de l'UE provient des États membres, en fonction d'accords pluriannuels approuvés par un Conseil des ministres essentiellement confédéral. Une fois ces accords approuvés par les États membres siégeant au Conseil, la Commission administre les recettes de l'UE comme s'il s'agissait des siennes propres, et elle dispose d'une certaine latitude dans la façon de les appliquer, mais toujours dans les limites du cadre approuvé par le Conseil. Ainsi, le pouvoir de dépenser de l'Union européenne découle essentiellement non pas d'une compétence juridique ou constitutionnelle indépendante, mais de l'accord conclu entre les États participants, pour les domaines dans lesquels ils acceptent que l'UE effectue des dépenses pour remplir ses objectifs. En ce sens, la situation est l'inverse de celle des fédérations sur lesquelles nous nous sommes penchés dans cette étude. Dans les fédérations, la question est de savoir comment les gouvernements fédéraux doivent, éventuellement, utiliser leurs « propres » ressources pour apporter une aide aux provinces ou aux États dans l'exercice des compétences qui sont les leurs. Dans les délibérations au sein des institutions de l'UE, la question est de savoir dans quelle mesure chaque État membre est d'accord pour mettre ses ressources en commun avec d'autres, en fonction des objectifs de l'UE.

2.6.3 Le lien avec le pouvoir de recettes

Les dispositions énonçant les pouvoirs de recettes de l'UE sont énoncées à l'article 201 du Traité sur l'Union européenne. Celui-ci ne précise pas les sources de recettes, mais il établit le processus selon lequel le Conseil peut les déterminer.

Les actuelles sources de recettes de l'UE sont au nombre de quatre : 1) les droits de douanes prélevés sur les produits importés de pays non-membres de l'UE (19,8 % des recettes de l'UE); 2) les droits et les contributions agricoles (3,4 % des recettes de l'UE); 3) la taxe sur la valeur ajoutée correspondant en fait à un pourcentage fixe de la TVA prélevée par les États membres et transféré à l'UE (1,4 % en 1994, ce qui représentait 53,8% des recettes de l'UE); 4) les revenus liés au PIB, les États membres contribuant au budget de l'UE à raison d'un certain pourcentage de leur PIB (22,4 % des recettes de l'UE)¹²⁴.

En 1986, les recettes totales de l'UE se chiffraient à 35 174 100 000 ECU et, en 1996, elles étaient de 82 046 300 000 ECU, soit respectivement 0,91 et 1,21 % des recettes totales des gouvernements membres de l'UE¹²⁵.

Les dépenses budgétaires de l'UE sont réparties en deux catégories : les dépenses « obligatoires » et les dépenses « non obligatoires ou facultatives »¹²⁶. Les premières sont celles découlant des engagements pris par l'UE envers des parties tierces (comme les agriculteurs qui bénéficient de prix garantis, les pays en développement avec qui l'UE a conclu des accords de coopération, etc.) ou des dépenses liées aux obligations énoncées dans les traités ou aux lois adoptées sur la base des traités. Les dépenses non obligatoires ou facultatives sont celles qui ne découlent pas des obligations de traité ni des engagements pris par l'UE envers des parties tierces.

Le budget de l'UE est essentiellement composé de cinq postes. Comme l'indique la description ci-dessous, le principal poste de dépenses est celui de l'agriculture et des pêches, puisqu'il représente plus de la moitié des dépenses budgétaires de l'Union européenne (les données indiquées correspondent au budget de 1993) :

- 1) Agriculture et pêches (53 % des dépenses).
- 2) Opérations structurelles (32 % des dépenses) — La plupart de ces dépenses correspondent au « fonds structurel » du Fonds européen de développement régional dont la mission est de stimuler les investissements et de promouvoir des activités économiques novatrices. Le fonds sert également à aider certaines régions à régler des problèmes de déclin industriel et de sousdéveloppement des infrastructures économiques.
- 3) Les dépenses internes (5 % des dépenses) — On retrouve dans cette catégorie les programmes dans les grands domaines de politique, comme l'énergie, la fabrication, les transports et la recherche.
- 4) Les dépenses externes (5 % des dépenses) — Il s'agit des dépenses au titre de l'aide étrangère.
- 5) Les frais courants (5 % des dépenses) — Frais de personnel, de déplacement, etc.

Les dépenses totales de l'UE en 1986 se chiffraient à 36,052 milliards d'ECU et, en 1987, elles étaient de 86,637 milliards d'ECU, soit 2,1 % des dépenses publiques totales au sein de l'UE en 1986 et 2,5 % en 1996 (chiffres estimés)¹²⁷.

La plupart des transferts destinés à corriger le déséquilibre vertical entre les recettes et les dépenses de l'UE, d'une part, et les recettes et les dépenses des États membres, d'autre part, proviennent de ces derniers et sont déterminés par les délégués des États membres siégeant au Conseil de l'UE.

Cependant, comme nous l'avons vu, l'UE transfère également des fonds à certains États membres pour réduire les disparités sur le plan de la capacité de développement économique. Les sommes en question proviennent du Fonds européen de développement régional et sont essentiellement destinées à venir compléter des efforts semblables déployés par les États membres eux-mêmes. Bien que non négligeables, ces transferts ne sont pas très importants par rapport aux budgets nationaux des États membres bénéficiaires.

2.6.4 Les décisions relatives à l'exercice du pouvoir de dépenser de l'UE

L'article 203 du Traité constitue le cadre de base du processus budgétaire, cadre qui a été étayé et modifié au fil du temps en réponse aux pressions, aux besoins et aux convenances des États membres¹²⁸. La Commission établit une ébauche de budget qu'elle soumet au Conseil des ministres (composé d'un ministre représentant chaque État membre). Après acceptation du budget préliminaire, avec ou sans modification et à la majorité qualifiée, celui-ci est transmis au Parlement européen qui peut éventuellement proposer des modifications en matière de dépenses « obligatoires » et modifier les dépenses « non obligatoires ». Le Conseil revoit alors cette version du budget et peut, toujours à la majorité qualifiée, adopter ou rejeter les amendements ou les modifications proposées par le Parlement. Après une dernière série de négociations entre le Conseil et le Parlement, la décision ultime en matière de dépenses obligatoires revient au Conseil et celle concernant les dépenses facultatives revient au Parlement. Les transferts ont été décidés suivant deux processus. D'abord, les fonds communs destinés aux dépenses structurelles pour la période en question ont été préétablis dans la Perspective financière pluriannuelle (1992 à 1999), qui a fixé également la répartition de ces montants entre les diverses régions. Les bénéficiaires devaient alors préparer des plans sur la façon dont ils comptaient utiliser les paiements de transfert et obtenir des fonds de contrepartie. La Commission a été ensuite appelée à trancher en fonction du Cadre de soutien à la communauté et elle a conduit des examens réguliers relativement à la mise en oeuvre de ce cadre.

L'élément principal du processus de prise de décision est le suivant : les États membres ont une très grande influence sur la détermination des dépenses et des recettes budgétaires découlant de ce qui est essentiellement un processus interactif entre les institutions de l'UE (la Commission, le Conseil et le Parlement) et les gouvernements nationaux et régionaux. Cependant, il est arrivé que l'UE ait décidé, à la majorité qualifiée, d'utiliser le budget pour verser des subventions au titre du développement des infrastructures régionales dans des domaines relevant de la compétence des États membres et qu'elle ait alors imposé des conditions qui ont donné lieu à des conflits avec les États membres bénéficiaires. Un exemple notable sur ce plan est celui de la Grèce.

2.6.5 La nature et la portée de l'exercice du pouvoir de dépenser de l'UE

Comme son budget représente un peu plus de 2 % du PIB combiné des pays membres, l'UE dispose d'un pouvoir budgétaire relativement faible comparativement aux États membres et aux gouvernements fédéraux des autres fédérations étudiées dans ce document¹²⁹.

Une grande partie des 37 % (1996) de ce petit budget attribué aux « dépenses d'opérations structurelles » se retrouve sous la forme de subventions du Fonds européen de développement régional, destinées à permettre à certaines régions de

l'UE de régler leurs problèmes de « retard économique » et de déclin industriel. Depuis 1988, les paiements de transfert ont atteint un niveau non négligeable pour les régions dites d'Objectif numéro un, c'est-à-dire les régions où le revenu par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE. Les régions en question sont les suivantes : l'Irlande (qui n'en fera cependant plus partie après 1999), certaines parties de l'Espagne, le Portugal, la Grèce et de très petites régions d'autres États membres. Le rapport de 1994 (couvrant la période 1994-1999) de la Commission sur le fonds structurel estime que les transferts des Fonds structurels et du Fonds de cohésion représenteront 6,1 % du PIB dans le cas du Portugal, 7,1 % dans celui de la Grèce, 3,8 % en ce qui concerne l'Irlande et 4 % dans le cas des régions d'Objectif numéro un en Espagne. Les transferts par habitant les plus importants jusqu'ici ont été effectués, dans l'ordre : à l'Irlande, au Portugal, à la Grèce et à l'Espagne. Les fonds structurels n'ont pas pour objet de permettre des transferts fiscaux continus pour régler des problèmes permanents de capacité de recettes, contrairement aux régimes de péréquation de nombreuses fédérations. Ces fonds sont simplement destinés à aider les États ou les régions les plus pauvres à rattraper les autres. L'Union européenne est caractérisée par une divergence de la performance et des niveaux économiques entre régions pauvres et régions riches. En 1991, les 10 régions les plus prospères affichaient un revenu moyen par habitant 4,5 fois supérieur à celui des 10 régions les moins prospères. Les tentatives en vue d'instaurer un mécanisme de péréquation permanent par le biais de paiements de transfert, comme celui existant dans d'autres fédérations, ont échoué mais, depuis les années 70, l'Union a accru sa capacité en matière de développement des régions les plus pauvres par le truchement de transferts axés sur les infrastructures de base, sur le fossé du « savoir », sur les déficits d'investissement et sur les problèmes de chômage élevé.

La plupart des régions qui bénéficient d'une aide de l'UE reçoivent déjà une assistance de leurs propres gouvernements et les dépenses effectuées par l'Union européenne dans ces régions sont uniquement destinées à s'inscrire en complément de l'aide gouvernementale déjà consentie. Pour l'essentiel, les dépenses de l'UE effectuées dans ces régions sont complémentaires à celles des États membres et n'ont pas pour objet d'établir une politique ou un programme indépendant¹³⁰. La portée et l'importance des transferts effectués par l'UE en vue de redistribuer les ressources de la communauté sont inférieures aux efforts de péréquation déployés par les autres fédérations étudiées dans le présent document. Il ne faut peut-être pas s'en étonner étant donné la petite taille du budget de l'UE et le processus décisionnaire à caractère confédéral qui tempère les efforts de redistribution. Quoi qu'il en soit, dans les régions les moins riches, la nature de ces transferts favorise une certaine solidarité envers l'UE.

La mise en oeuvre des dépenses de l'UE diffère d'un programme à l'autre. Les transferts au titre des dépenses agricoles communes peuvent être se faire directement à des agriculteurs, par le biais des organismes nationaux. Les autres dépenses consacrées à l'agriculture sont destinées à financer les interventions

liées aux produits agricoles, interventions éventuellement conduites par des organismes publics ou par des organismes privés. Les dépenses au titre du fonds structurel sont canalisées par le biais d'organismes publics et privés vers les États membres ou à l'échelon régional, suivant la façon dont ce genre de dépense est administrée à l'échelon national. Les fonds versés au titre de la culture, des médias, de l'éducation et de la formation vont directement aux organismes bénéficiaires, sans passer par l'intermédiaire des gouvernements membres. En 1986, 61 % des dépenses totales de l'UE ont été réalisées en vertu de l'article sur les garanties de la politique agricole commune (dépenses obligatoires découlant des traités); 16 % des dépenses ont été faites dans le cadre des fonds structurels (sous la forme de subventions conditionnelles); 2 % ont été réalisés au titre de la recherche (sous la forme de subventions conditionnelles également); 3 % ont consisté à financer des actions externes et le reste des dépenses est allé à l'administration. En 1996, 47 % des fonds ont été consacrés à l'agriculture, 37 % aux opérations structurelles, 6 % aux actions internes (recherche, culture et environnement) et à la politique externe, les 10 % restant allant à la réserve et à l'administration.

Toutes les dépenses de l'UE se présentent sous la forme de subventions conditionnelles pour des projets ou des programmes répondant aux critères d'admissibilité établis dans les lois de l'EU. Il n'existe pas de subventions inconditionnelles et aucune disposition ne prévoit de transferts fiscaux automatiques. La quasi-totalité des programmes exige une mise de fonds de contrepartie, publics ou privés, par les pays ou les régions bénéficiaires.

Toutes les dépenses de l'UE sont liées à un important degré de conditionnalité. En effet, tous les programmes et les projets financés doivent répondre à des critères préétablis dans la législation de l'EU, en fonction d'un processus de sélection qui diffère d'une région à l'autre. Les dépenses effectuées au titre des fonds structurels sont négociées sur la base des plans nationaux ou régionaux soumis par les États membres à la Commission, qui s'en sert pour préparer un Cadre de soutien communautaire (CSC). Le CSC établit les sommes disponibles aux États membres ou aux régions en vertu de chaque rubrique du programme (infrastructure, mise en valeur des ressources humaines, etc.). Comme nous l'avons vu, des fonds nationaux de contrepartie sont exigés pour toutes les dépenses de la Communauté (fonds publics et parfois privés), dans une fourchette se situant entre 25 et 50 % selon le programme et le statut du bénéficiaire. Les régions les plus pauvres sont moins sollicitées que les autres. Cependant, les dépenses agricoles au titre du soutien des prix et des revenus n'exigent pas de financement de contrepartie, contrairement au programme de développement rural. Les subventions de recherche accordées aux universités et aux centres de recherche sont des subventions à 100 %.

L'exercice du pouvoir de dépenser de l'UE est influencé par la modicité de ses dépenses comparativement aux dépenses publiques des États membres. Il est prévu que les domaines traditionnels de dépenses publiques, comme la santé, le bien-être et l'éducation, continueront de relever de la responsabilité nationale. L'UE exerce essentiellement son pouvoir de dépenser pour compenser les conséquences

de l'intégration des marchés dues aux subventions aux fermiers, qui représentent la part garantie dans la politique agricole commune (47 % des dépenses de l'UE en 1996), ainsi qu'à l'aide accordée aux régions pauvres pour leur permettre de rattraper le reste de l'Europe (37 % des dépenses de l'UE en 1996). L'objectif est donc de favoriser le rattrapage plutôt que de verser des subventions permanentes aux régions les plus pauvres de l'Europe. En outre, le budget a été conçu pour apporter un certain coussin à des groupes sociaux comme le milieu agricole, héritage des premières négociations qui avaient présidé à la création de la Communauté européenne. Les autres applications du pouvoir de dépenser de l'UE viennent en complément des efforts d'intégration au marché, sous la forme de subventions à la recherche et au développement, à la politique environnementale et à la promotion du transnationalisme.

Chapitre 3

Quelques comparaisons

3.1 LE CONTEXTE FÉDÉRAL

Le premier constat qui s'impose est celui de la différence existant entre le groupe des fédérations et l'Union européenne, laquelle est essentiellement confédérale. La forme et la portée de la répartition des compétences ainsi que les fondements décisionnels sont très différents dans le cas de l'Union européenne. Dans chacune des fédérations étudiées, nous avons vu qu'il incombe un ensemble de fonctions constitutionnelles très particulières au gouvernement fédéral et que celui-ci entretient des relations électorales et fiscales directes avec les citoyens de la fédération. Dans l'Union européenne, la compétence de l'UE est davantage définie en termes d'objectifs communs et la portée de la politique de l'UE est principalement déterminée par le Conseil de l'Europe, organisme confédéral composé de délégués des gouvernements des États membres. Il convient de retenir deux caractéristiques de l'Union européenne dans le cadre de cette étude. Les dépenses de l'UE représentent 1,25 % du PIB de l'Europe unie, alors que, comme l'indique le tableau 1, les dépenses des gouvernements centraux des fédérations sont nettement plus importantes, toujours par rapport aux PIB nationaux : de 11,7 % en Suisse à 19,4 % aux États-Unis en 1996.

Les dépenses centrales sont nettement moindres au sein de l'Union européenne que dans les autres fédérations. Deuxièmement, comme les pouvoirs de l'UE sont définis de façon moins précise et que leur portée ainsi que le financement dépend de l'approbation des délégués des États membres, il n'est arrivé que très rarement que les dépenses de l'UE dans les champs de compétence exclusive des États membres fassent l'objet de différends. Plus que ces pouvoirs de dépenser, ce sont les activités réglementaires très larges de l'UE qui ont été causes de contentieux. Le deuxième constat général veut que parmi les fédérations, on note d'importantes variations dans la forme et dans l'importance de la répartition des compétences

TABLEAU 1 : Dépenses du gouvernement fédéral (après transferts aux gouvernements infranationaux), exprimées en pourcentage du PIB

	1986	1996
É.-U.	20,8	19,4
Allemagne	15,3	18,8
Canada	19,4*	18,4†
Australie	20,0	18,1
Suisse	10,6	11,7
Union européenne	1,0	1,2

Source : Données du Bureau australien de statistique; Karin Treff et David B. Perry, *Finances of the Nation 1996*, (Association canadienne d'études fiscales, 1997) et données fournies par les experts-conseils (voir les remerciements).

* Données de 1985

† Données de 1995

législatives. Contrairement à ce qui se passe au Canada, on retrouve un grand nombre de champs de compétences concurrentes aux États-Unis, en Australie, en Allemagne, en Autriche, en Inde, en Malaisie et en Espagne. Même en Suisse — où la constitution définit les pouvoirs fédéraux et cantonaux de façon plus précise — avec le temps les trois ordres de gouvernement en sont venus à jouer un certain rôle dans presque tous les domaines de la formulation de politiques. En outre, en Allemagne et en Suisse, la constitution confie une grande partie de la législation fédérale aux administrations des États ou des cantons. Dans les autres fédérations, ce type d'arrangement reconnaît les inévitables interdépendances entre les différents ordres de gouvernement constituant le système fédéral. Les grands champs de compétences constitutionnelles concurrentes dans les autres fédérations signifient une chose : bien que le gouvernement central dépense de façon relativement substantielle dans les domaines relevant de la compétence législative des États, la plupart des transferts fédéraux se font dans des champs de compétences concurrentes et, par conséquent, ne se situent pas en dehors des champs de compétence législative fédérale. Certains transferts fédéraux, dans chacune de ces fédérations, concernent des champs de compétence exclusive des États, mais ces transferts n'ont pas été aussi strictement différenciés ni aussi fréquemment remis en question qu'au Canada. À cause de l'insistance constitutionnelle placée sur les compétences exclusives de chaque ordre de gouvernement, la situation canadienne est, à toutes fins utiles, *sui generis*¹³¹. Il est vrai que, 130 ans plus tard, la répartition des compétences énoncée en 1867 n'est pas claire dans bien des cas, notamment en ce qui concerne certains volets des services de santé et de l'aide sociale. Par exemple, la promotion de la santé, la réglementation des produits

pharmaceutiques et le soutien au revenu par le biais des systèmes fiscaux ne sont pas explicitement visés dans les articles 91 et 92. Quoi qu'il en soit, comme les volets des programmes sociaux, de santé et d'enseignement qui sont de compétence provinciale exclusive en vertu de la Constitution, sont relativement larges, les transferts fédéraux extensifs dans ces domaines (particulièrement lorsque des conditions y sont posées) ont souvent été assimilés à des intrusions sur le plan de la souveraineté provinciale.

On constate également, parmi les fédérations, des variations dans le degré selon lequel les unités constitutives jouent un rôle dans la prise de décision à l'échelon fédéral et, par conséquent, dans l'exercice fédéral du pouvoir de dépenser dans les domaines relevant de la compétence législative des États ou des provinces. La Fédération allemande est celle qui, sans contredit, est allée le plus loin sur ce plan. Les interrelations législatives et administratives très importantes, établies au sein de cette fédération, ont nécessité la mise sur pied de tout un ensemble d'organismes chargés de prendre des décisions communes à la fédération et aux États. C'est, par exemple, le cas de la Bundesrat, la deuxième Chambre fédérale composée des délégués des gouvernements des États à qui incombe un rôle central. Sans un tel ensemble officiel d'institutions intergouvernementales, le degré de participation des cantons de la fédération suisse à la prise de décision à l'échelon fédéral est tout de même très important, parce que les élus peuvent siéger à la fois à l'échelon fédéral et à l'échelon cantonal et que, dans ce pays, la tradition de consultation des cantons est profondément enracinée. D'un autre côté, l'absence d'examen judiciaire de la législation fédérale et le mode de fonctionnement des référendums législatifs permettent au gouvernement fédéral d'étendre son action quand il a un support populaire suffisant. Aux États-Unis, en Australie, en Autriche, en Belgique, en Inde, en Malaisie, en Espagne et au Canada, par contre, les gouvernements des États ou des provinces ne sont pas directement représentés au Parlement fédéral. Leurs législatures et leurs gouvernements fédéraux respectifs sont donc en position de prendre une décision unilatérale sur l'exercice de leur pouvoir de dépenser, même quand celui-ci a une incidence sur les États ou sur les provinces. Dans le cas de la Belgique, cette situation est quelque peu modérée par le système bipolaire et multipartite exigeant une entente entre les parties des différentes régions et collectivités pour que les lois régissant les accords financiers soient approuvées. À remarquer également que les institutions parlementaires de l'Australie et du Canada, ainsi que la prédominance qui en découle au niveau de l'exécutif dans chaque ordre de gouvernement, ont donné naissance à une tradition bien ancrée de « fédéralisme exécutif » exigeant des négociations entre le fédéral et les provinces ou les États, surtout en ce qui concerne les relations financières. Aux États-Unis, les gouvernements des États semblent avoir moins d'influence que dans les autres fédérations sur l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. La négociation intervient à l'échelon du Congrès, plutôt que dans le cadre des relations intergouvernementales. Toutefois, étant donné le mode de fonctionnement du Congrès et le peu de discipline de parti qui y règne, les États

et les administrations locales ne manquent pas d'occasions de faire valoir leurs points de vue par la bouche des représentants, lors des délibérations du Congrès. En outre, l'égalité de représentation de l'électorat des États au sein du Sénat permet aux petits États de mieux se faire entendre que les petites provinces au sein du Parlement canadien.

3.2 LE FONDEMENT JURIDIQUE DU POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER

Il est évident que, sous une forme ou une autre, toutes les fédérations étudiées dans le présent document reconnaissent qu'il est constitutionnellement et légalement légitime que le gouvernement fédéral dépense dans des champs de compétence exclusive des États ou des provinces. Donc, il n'y a rien d'extraordinaire à ce que l'on reconnaisse au gouvernement fédéral le pouvoir de dépenser dans des champs de compétence provinciale exclusive, cela constituant plutôt la norme dans les fédérations. Les constitutions de cinq des fédérations étudiées reconnaissent un tel pouvoir de façon explicite : celles de l'Australie, de l'Inde, de la Malaisie et de l'Espagne ne comportent aucune limitation à cet égard, et celle de l'Allemagne est assortie de quelques restrictions mineures. En Autriche, le gouvernement fédéral, qui détient d'énormes compétences législatives exclusives et concurrentes, dispose d'un pouvoir de dépenser quasi illimité. Aux États-Unis et au Canada, l'interprétation juridique de la constitution a donné lieu à la reconnaissance d'un large pouvoir de dépenser pour le gouvernement fédéral dans les champs de compétence exclusive des États ou des provinces. La Suisse et la Belgique sont des cas particuliers. En Suisse, le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral est, sur le plan juridique, limité à ses pouvoirs législatifs, mais l'absence d'examen judiciaire relativement aux pouvoirs législatifs fédéraux fait qu'en pratique le fédéral exerce très largement ses pouvoirs de dépenser au point qu'il intervient dans presque tous les domaines de formulation de politique. En Belgique, il n'existe aucun obstacle juridique à l'exercice du pouvoir de dépenser du fédéral, les seules limitations étant les conditions d'approbation du processus.

Cela nous amène à formuler deux remarques. D'abord, on a souvent suggéré que le pouvoir d'Ottawa de dépenser dans les champs de compétence législative exclusive des provinces allait à l'encontre du principe fédéral de la souveraineté partagée et que, par conséquent, cela était illégitime. Cet argument est généralement fondé sur la définition classique d'une fédération en tant que système politique axé sur la division des compétences entre deux ordres de gouvernement, et ce, de façon très compartimentée¹³². Dans la plupart des fédérations, cependant, on reconnaît depuis longtemps, surtout depuis la seconde moitié du XX^e siècle, que les recoupements et les interdépendances entre les deux ordres de gouvernement d'une même fédération sont inévitables. On admet ainsi qu'il est nécessaire de

disposer de toute une panoplie d'instruments, notamment du pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétence législative exclusive des États ou des provinces, pour que la fédération fonctionne de façon efficace¹³³. D'ailleurs, d'aucuns ont soutenu que si la caractéristique essentielle d'une fédération tient au fait qu'aucun ordre de gouvernement ne doit, constitutionnellement, en subordonner un autre, le revers de l'indépendance mutuelle sur le plan des compétences correspond à l'interdépendance mutuelle. Il est difficile de parvenir à une diversification permanente et étanche des compétences législatives et des pouvoirs de recettes dans une constitution fédérale car, avec le temps, le poids des dépenses correspondant aux différentes responsabilités et l'importance des différentes sources fiscales (comme les recettes et les taxes à la consommation) changent de façon imprévisible, donnent lieu à des déséquilibres et exigent par conséquent des ajustements. Une autre solution en vue de parvenir à l'indépendance mutuelle, pour éviter qu'un ordre de gouvernement soit subordonné à un autre, consiste à viser l'interdépendance mutuelle dans laquelle les deux ordres de gouvernement collaborent systématiquement entre eux. Un tel objectif s'accompagne de répercussions importantes car il exige que le gouvernement fédéral accepte d'exercer son pouvoir de dépenser dans les champs de compétences législatives exclusives et concurrentes des États et des provinces en prenant des décisions dans un climat de concertation véritable.

En deuxième lieu, les constitutions des fédérations les plus récentes, outre celles du Canada et de la Belgique, renferment des dispositions portant sur un grand nombre de compétences législatives concurrentes, plusieurs des grands domaines touchant la politique et les programmes sociaux relevant des domaines en question. Donc, dans ces fédérations, une grande partie du pouvoir fédéral de dépenser au titre de ces programmes sociaux touche des champs de compétence législative d'État, mais pas nécessairement des champs de compétence exclusive. Par contraste, le degré selon lequel il est nécessaire au gouvernement fédéral d'exercer son pouvoir de dépenser dans les champs de compétence législative *exclusive* des provinces, pour faciliter la collaboration fédérale-provinciale dans tout ce qui touche la politique et les programmes sociaux, tient à la façon tout à fait particulière dont la Constitution canadienne répartit les pouvoirs, la priorité étant accordée à la compétence exclusive de chaque ordre de gouvernement. Par ailleurs, il convient de remarquer qu'une des entraves aux efforts visant à en arriver à une division étanche des compétences législatives dans toute constitution fédérale tient à l'émergence régulière de nouveaux domaines de politique ne correspondant pas tout à fait aux pouvoirs exclusifs fondés sur des préoccupations politiques passées datant de l'époque de la rédaction de la constitution. Par exemple, en ce qui concerne le Canada, des domaines comme les « communications », « l'environnement » et la « politique sociale » n'ont bien sûr pas été mentionnés dans la constitution au moment de son adoption en 1867¹³⁴. Par conséquent, il a fallu fonder les différentes dimensions liées à ces domaines — notamment la réglementation et la législation, de même que l'exercice des pouvoirs de dépenser

du fédéral et du provincial —, sur l'adéquation de ces nouveaux domaines de politique par rapport à la liste des compétences, plus ou moins complète et plus ou moins désuète, dressée dans la constitution. Résultat : le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se sont *de facto* partagés d'importants champs de politique, notamment la responsabilité des divers volets de la politique sociale. Inévitablement, tous ces aspects fédéraux et provinciaux sont interreliés. On en est, *de facto*, arrivé à une situation où l'on reproduit le partage des compétences caractéristiques des autres fédérations, ce qui est relativement nécessaire à cause des réalités du monde moderne. Force est donc de conclure à la nécessité d'une collaboration intergouvernementale dans ces domaines.

3.3 LES LIENS AVEC LE POUVOIR DE RECETTES

Toutes les fédérations étudiées dans le présent document présentent des déséquilibres marqués entre la capacité de recettes et les responsabilités en matière de dépenses de chaque ordre de gouvernement, tant dans le sens vertical (fédéral-provinces) que dans le sens horizontal (interprovincial).

TABLEAU 2.1 : Recettes du gouvernement fédéral (avant transferts), exprimées en pourcentage des recettes totales des gouvernements (fédéral, des États et locaux)

	1986	1996
Malaisie	87,2	89,9
Espagne	87,9	84,0*
Autriche	71,6	72,8†
Australie	74,4	69,1
États-Unis	64,7	65,8
Inde	68,2	64,6*
Allemagne	64,5 (26,3)	64,5 (24,3)§
Canada	48,4	47,7‡
Suisse	48,1	44,7‡
Union européenne	0,9	1,2

Source : *Government Finances Statistics Yearbook* et données fournies par les experts-conseils (voir les remerciements).

§ = Les données entre parenthèses considèrent que la partie des impôts fédéraux précisés dans la Constitution sont les « propres recettes » des Länder plutôt que des recettes fédérales. Voir le texte sur l'Allemagne, Section 2.4.3, pour plus de détails.

‡ Données de 1993

* Données de 1994

† Données de 1995

Les tableaux 2.1 et 2.2 présentent la comparaison entre les niveaux de recettes et de dépenses des gouvernements fédéraux exprimée en pourcentage des recettes et des dépenses gouvernementales totales pour un certain nombre de fédérations. Ces tableaux donnent une idée du degré relatif de centralisation et de décentralisation dans ces fédérations. De plus, considérés ensemble, ils donnent une idée de l'étendue du déséquilibre entre l'affectation des recettes et les responsabilités en matière de dépenses. Parmi les fédérations retenues dans le présent rapport, c'est en Espagne et en Australie qu'on note les déséquilibres verticaux les plus importants, et c'est en Allemagne qu'ils sont les plus faibles. Dans toutes les autres fédérations, d'importants transferts ont été nécessaires pour réduire ces déséquilibres verticaux et horizontaux (voir le tableau 2.3). La seule autre solution aurait été d'accroître considérablement les pouvoirs de fiscalisation des États ou de réduire leurs niveaux de dépenses. Ce genre de transfert se fait généralement dans le sens gouvernement fédéral-provinces ou États, sauf dans le cas de l'Allemagne, où l'effort en vue de réduire les déséquilibres horizontaux a signifié entre autres des paiements de transfert entre États. Quand l'un des objectifs des transferts fédéraux est de favoriser l'égalité parmi les unités constitutives d'une fédération, afin de réduire les déséquilibres horizontaux entre les provinces ou les États, les gouvernements centraux ont recours à des exercices de péréquation. Il existe plusieurs formules : en Australie, en Inde, en Allemagne et au Canada, on a

TABLEAU 2.2 : Dépenses du gouvernement fédéral (après transferts), exprimées en pourcentage des dépenses totales des gouvernements (fédéral, des États et locaux)

	1986	1996
Malaisie	82,4	85,6
Autriche	70,5	68,8†
Espagne	79,4	68,5*
États-Unis	56,0	61,2
Inde	47,3	54,8*
Australie	52,7	53,0
Allemagne	35,7	41,2
Canada	41,4	40,6‡
Suisse	35,0	36,7†
Union européenne	2,1	2,5

Source : *Government Finance Statistics Yearbook* et données fournies par les experts-conseils (voir les remerciements).

‡ Données de 1993

* Données de 1994

† Données de 1995

cherché à élaborer des régimes officiels et systématiques de paiements de transfert inconditionnels, alors qu'en Suisse et aux États-Unis, la péréquation, qui est moins coordonnée que dans les quatre autres fédérations, s'applique à tout un éventail de subventions conditionnelles versées aux cantons et aux États.

TABLEAU 2.3 : Transferts intergouvernementaux exprimés en pourcentage des recettes provinciales ou d'État

	1986	1996
Espagne	77,4	77,6*
Autriche	31,9	43,6†
Australie	54,4	40,7
Inde	44,0	39,4*
États-Unis	20,5	29,6*
Canada	20,1	19,8‡
Suisse	21,7	18,9†
Allemagne	15,5	18,3
Malaisie	29,5	17,9

Source : *Government Finance Statistics Yearbook* et données fournies par les experts-conseils (voir remerciements)

‡ Données de 1993

* Données de 1994

† Données de 1995

3.4 LES DÉCISIONS RELATIVES À L'EXERCICE DU POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER

Au sein de l'Union européenne, en Allemagne et en Suisse, les gouvernements des unités constituant la fédération sont appelés, beaucoup plus que les provinces au Canada ou que les États et les provinces des autres fédérations, à participer au processus de formulation et d'approbation des dépenses fédérales dans les domaines relevant de la compétence des unités constituantes (compétences concurrentes et compétences exclusives). D'ailleurs, dans la structure quasiment confédérale de l'Union européenne, les États membres prennent part à l'élaboration et à l'approbation du cadre régissant l'ensemble des dépenses de la communauté. Cependant, comme il est prévu que la majorité qualifiée doit être atteinte, il est arrivé que certains États s'étant prononcé contre les décisions prises aient jugé ces dernières comme constituant un débordement. Des autres fédérations, c'est l'Allemagne qui va le plus loin en accordant un rôle à ses unités constituantes

dans la conception et l'approbation des dépenses fédérales dans les champs de compétences concurrentes ou de compétences exclusives des Länder. La Bundesrat, la deuxième Chambre fédérale, composée de délégués des gouvernements des États, doit approuver par un vote majoritaire toute loi et toute dépense ayant un effet sur l'intérêt des Länder. Bien que les dispositions de la Constitution suisse n'aillent pas aussi loin, les dispositions permettant à des élus de siéger à la fois aux assemblées cantonales et à la législature fédérale, reviennent à dire qu'une forte proportion des législateurs fédéraux est en mesure de représenter directement les intérêts des cantons dans les décisions prises à l'échelon fédéral. En outre, comme la Constitution prévoit qu'un regroupement de huit cantons suffit à imposer la tenue d'un référendum législatif sur toute loi du gouvernement central et qu'il existe une solide tradition de consultation des cantons par le fédéral avant l'adoption de toute mesure, les gouvernements cantonaux sont régulièrement consultés sur tout un éventail de questions, notamment sur l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans leurs champs de compétence législative. En revanche, comme nous l'avons vu plus haut, l'opinion publique a le dernier mot quant à la façon dont le gouvernement fédéral exerce son pouvoir de dépenser, grâce au mécanisme de référendum législatif, puisque l'examen des lois n'est pas prévu. La Belgique et l'Espagne nous donnent un autre exemple de l'influence régionale exercée sur le pouvoir de dépenser fédéral. Dans le cas de la Belgique, le fait que l'approbation de tout accord financier fédéral exige une majorité spéciale, confère une importante influence aux partis politiques régionaux et, dans le cas de l'Espagne, les négociations réalisées autour des arrangements particuliers visant chaque Collectivité autonome ont eu un effet sur les divers accords financiers.

Aux États-Unis, en Australie, en Autriche, en Inde et en Malaisie, la participation du gouvernement des États aux décisions concernant les dépenses fédérales dans les champs de compétence législative des États est davantage limitée. En effet, dans ces pays, aucun gouvernement d'État n'est représenté directement à l'échelon du corps législatif fédéral et, dans tous les cas, ce dernier peut agir unilatéralement. Sur ce plan, d'ailleurs, la situation de ces fédérations n'est pas radicalement différente de celle du Canada. La grande différence réside dans le degré d'influence des États sur l'élaboration des programmes et sur les régimes de dépense du fédéral dans les champs de compétence législative des États. Aux États-Unis, les intérêts des États et les intérêts locaux ont une certaine influence — par le biais d'un lobby exercé sur la prise de décision fédérale — parce que le pouvoir est diffus entre les différentes institutions fédérales, ce qui a occasionné un affaiblissement de la discipline de parti. Qui plus est, l'égalité de la représentation des États au sein d'un Sénat élu confère un surcroît d'influence aux petits États. La même formule s'applique également au Sénat australien qui est élu et où les États sont tous représentés de façon égale; cependant, sur d'autres plans, la situation australienne est davantage comparable à celle du Canada. En Australie et au Canada, la combinaison des institutions parlementaires et fédérales et la prédominance caractéristique de l'exécutif dans les deux ordres de

gouvernement qui en découle donne lieu à des relations intergouvernementales caractérisées par un « fédéralisme exécutif »¹³⁵. Qui plus est, ce fédéralisme exécutif porte surtout sur les accords fédéraux-États dans le cas de l'Australie et fédéraux-provinciaux dans celui du Canada qui portent sur les arrangements financiers. L'Australie est allée un peu plus loin en officialisant les institutions de nature collaborative du fédéralisme exécutif dans le cas, par exemple, du *Loan Council* (Conseil de prêt) et du recours à des commissions quasi indépendantes (comme la *Commonwealth Grants Commission*) en vue de légitimer les décisions du gouvernement central¹³⁶. En Australie et au Canada, les rencontres et les négociations intergouvernementales jouent un rôle important dans les délibérations intergouvernementales dans le domaine financier, bien que le gouvernement central ait conservé le pouvoir constitutionnel ultime de prendre des décisions en matière de dépenses fédérales dans les champs de compétence législative des États ou des provinces. Dans un cas en particulier, l'influence des provinces ou des États au Canada et en Australie, qui comptent respectivement 10 provinces et six États, est accentuée par leur nombre relativement faible, comparativement à ce qui se passe dans d'autres fédérations où l'on retrouve un plus grand nombre d'unités constituantes, comme aux États-Unis, qui comptent 50 États.

Bien que le degré d'approbation des décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser, et le degré de participation à ces décisions varient d'une fédération à l'autre, il est évident que le Canada ne se compare pas avec ce qui se passe dans les autres fédérations à cet égard.

Le Canada présente une caractéristique unique, puisque de temps en temps on offre la possibilité aux provinces de ne pas participer aux programmes financés par le gouvernement central et de se faire dédommager en conséquence. Ce genre de proposition, destinée à sauvegarder l'autonomie des provinces dans leur domaine de compétence exclusive, n'a pas d'équivalent dans les autres fédérations.

Récemment, les propositions d'ACCÈS formulées par Tom Courchene, en vue de parvenir à un nouveau cadre de politiques et de programmes sociaux, ont reçu une grande attention au Canada¹³⁷. Selon son modèle ACCÈS, toutes les décisions relatives aux programmes de santé, aux services sociaux et à l'éducation devraient être soumises à un accord interprovincial s'apparentant au caractère confédéral de la prise de décisions, caractéristique de l'Union européenne. Si l'on constate l'existence de certains accords inter-États, parfois targués de « fédéralisme sans Washington » aux États-Unis, et d'accords intercantonaux occasionnellement baptisés de « fédéralisme sans Berne » en Suisse, il est beaucoup plus courant, dans ces deux pays, de trouver les traces d'un fédéralisme coopératif appliqué aux différents programmes. À cet égard, Tom Courchene indique que son modèle d'ACCÈS dans sa forme transitoire plutôt que complète, pourrait s'approcher du régime appliqué par certaines autres fédérations. À l'exception de l'EU, personne dans les fédérations n'a encore trouvé de forme pratique de collaboration fédérale-provinciale pouvant être remplacée par un processus purement confédéral de prise de décisions interprovinciale.

3.5 LA NATURE ET LA PORTÉE DE L'EXERCICE DU POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER

À l'examen des divers systèmes fédéraux, il ressort que le pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétence législative provinciale est largement appliqué dans toutes les fédérations (bien que dans une moindre mesure par l'Union européenne, qui est essentiellement confédérale). Nous avons également remarqué que, dans les fédérations autres que le Canada, la désignation constitutionnelle élargie de champs de compétences concurrentes et la désignation davantage limitée de champs de compétence législative provinciale exclusive s'est traduit par le fait que la plupart des dépenses fédérales dans les champs de compétence législative provinciale ont été réalisées dans des champs de compétences concurrentes plutôt que dans des champs de compétence exclusive¹³⁸.

Le tableau 2.3 ci-dessous donne une idée de la portée générale des transferts fédéraux, exprimés en pourcentage des recettes provinciales ou d'États, pour un certain nombre de fédérations. Cela donne une idée de leur dépendance relative des transferts du gouvernement central. La fourchette pour 1996 va de 17,9 % pour la Malaisie à 77,6 % pour l'Espagne. Pour ce qui est des fédérations ressemblant davantage au Canada, elle s'étend de 18,3 % pour l'Allemagne à 40,7 % pour l'Australie.

Le degré de dépendance des unités constituantes varie encore plus quand on considère la conditionnalité des transferts fédéraux et le caractère contraignant des conditions imposées. Le tableau 3.1 présente les transferts conditionnels exprimés en pourcentage des transferts fédéraux dans les diverses fédérations tandis que le tableau 3.2, les subventions conditionnelles exprimées en % des recettes totales des provinces ou des États. Comme on peut le constater d'après ce dernier tableau, les provinces canadiennes, comparativement aux unités constituantes des autres fédérations, dépendent moins des transferts conditionnels.

Il est difficile de faire des comparaisons quant au degré de contrainte des conditions imposées aux provinces relativement aux conditions liées au financement fédéral à cause de la nature qualitative et même subjective d'une telle évaluation. Au sein d'une fédération, le caractère et la conditionnalité des transferts peut varier d'un programme à l'autre. Certains transferts peuvent être exempts de toute condition, comme les transferts de péréquation au Canada. D'autres, en revanche, peuvent être assortis de conditions très exigeantes, comme ce fut le cas de l'ancien Régime d'assistance publique du Canada. D'autres enfin peuvent être considérés comme étant semi-conditionnels, les conditions correspondant à des principes et à des objectifs généraux, comme les cinq principes de la *Loi canadienne sur la santé* et la condition d'aide sociale à la mobilité en vertu du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS).

Quoi qu'il en soit, il ressort de l'examen des transferts par les fédérations étudiées dans le présent document qu'il existe d'importantes différences d'une fédération à l'autre, non seulement dans la proportion des transferts inconditionnels

TABLEAU 3.1 : Transferts conditionnels exprimés en pourcentage des transferts fédéraux*

	1996
É.-U.	100,0
UE	100,0
Suisse	73,1 ‡
Malaisie	67,9
Allemagne	64,5
Australie	53,0
Inde	38,0
Espagne	23,5†
Canada§	4,3

* Les données comparables pour l'Autriche et la Belgique ne sont pas disponibles.

‡ Les données indiquées ici correspondent à celles des Collectivités autonomes ayant des responsabilités politiques de haut niveau (voir 2.5.5).

† Données de 1995.

§ Les transferts au titre du TCSPS, qui représentaient 39,3 % du total des transferts fédéraux aux provinces en 1996, pourraient être décrits comme étant semi-conditionnels, mais on les considère ici comme étant non conditionnels car, soit ils sont exempts de conditions pour certains aspects, soit les conditions dont ils sont assortis sont générales par rapport aux transferts conditionnels effectués par les autres fédérations.

et conditionnels, mais également dans le degré et dans le détail des conditions rattachées aux transferts conditionnels spécifiques. De toutes les fédérations, ce sont sans doute les États-Unis qui ont assorti les conditions les plus détaillées à pratiquement toutes les subventions destinées à venir en aide aux États et aux programmes locaux, partant du principe que cette formule est garante du respect des responsabilités envers le contribuable fédéral. En Australie, bien que la moitié des transferts fédéraux aux États se présente sous la forme de subventions conditionnelles obéissant à des fins spécifiques, les conditions qui s'y rattachent sont beaucoup moins lourdes qu'aux États-Unis. Par ailleurs, au Canada, il n'existe pas de subventions assorties de conditions détaillées qui soient même comparables à ce qui se fait en Australie¹³⁹. Dans l'ensemble, on peut affirmer que les subventions australiennes à des fins spécifiques présentent le même degré de conditionnalité que celles accordées dans d'autres fédérations, comme la Suisse et l'Allemagne.

Il ressort de façon évidente, des tableaux 3.1 et 3.2 et de l'examen des différentes subventions fédérales spécifiques versées aux unités constituantes dans les autres

TABLEAU 3.2 : Subventions conditionnelles exprimées en tant que pourcentage des recettes totales des gouvernements infranationaux*

	1996
É.-U.	29,6
Australie	21,6
Espagne	18,2
Inde	15,0
Suisse	12,3
Malaisie	12,2
Allemagne	9,8
Canada ‡	0,9

* Des données comparables pour la même année n'étaient pas disponibles pour l'ensemble des pays. Par conséquent, ces données ne sont qu'approximatives. En outre, des données comparables pour l'Autriche et la Belgique ne sont pas disponibles.

‡ Les transferts au titre du TCSPS pourraient être décrits comme étant semi-conditionnels, mais on les considère ici comme étant non conditionnels car, soit ils sont exempts de conditions pour certains aspects, soit les conditions dont ils sont assortis sont générales. S'il devaient, toutefois, être catégorisés de transferts conditionnels, on obtiendrait alors 15,8 % pour le Canada dans ce tableau.

fédérations, que le Canada a mis beaucoup plus d'importance sur la nécessité d'éviter, par ces subventions, de miner l'autonomie des provinces. C'est tout à fait compréhensible puisque dans les autres fédérations, le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans les champs de compétence législative des États concerne les grands champs de compétences concurrentes alors qu'au Canada le pouvoir de dépenser est essentiellement exercé dans des champs de compétence exclusive des provinces. Avec le remplacement du Régime d'assistance publique du Canada par le TCSPS, la quasi-totalité des transferts aux provinces se range désormais dans la catégorie des transferts entièrement inconditionnels ou, tout au plus, dans celle des transferts semi-conditionnels¹⁴⁰. Donc, sur le plan des conditions rattachées aux transferts du gouvernement central, les provinces canadiennes ont plus de liberté que les unités constituantes de toute autre fédération contemporaine. Cette liberté serait d'ailleurs renforcée par l'engagement du gouvernement fédéral, énoncé dans le discours du Trône de 1996, de permettre aux provinces de se retirer des nouveaux programmes à frais partagés et d'obtenir un dédommagement en retour, si elles administrent des programmes semblables; on ne retrouve ces dispositions dans aucune autre fédération.

3.6 LES SOLUTIONS DE RECHANGE AUX PAIEMENTS DE TRANSFERTS FÉDÉRAUX

Comme nous l'avons vu dans l'introduction (Section 1.4), l'autre forme de transferts effectués au titre de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétence législative provinciale, consiste à faire directement les paiements aux particuliers et aux organisations. Ces transferts directs représentent une solution de rechange non négligeable, revêtant une importance marquée dans plusieurs fédérations. À cause des différentes méthodes de comptabilisation de ce genre de transferts par les fédérations, il a été difficile d'établir des données comparatives fiables permettant de se faire une idée de l'étendue des transferts directs à des particuliers et à des organisations non gouvernementales, relevant normalement du champs de compétence exclusive des provinces. Toutefois, le tableau 4.1 donne une idée de la portée des transferts fédéraux à des particuliers, à des organisations

TABLEAU 4.1 : Transferts directs non gouvernementaux et transferts à des gouvernements infranationaux exprimés en pourcentage des dépenses totales

		1986	1996
Australie	• À des particuliers*	33,8	46,8
	• À des gouvern.	30,0	25,0
Allemagne	• À des particuliers*	16,5	12,3
	• À des gouvern.	12,0	14,4
Suisse†		32,1	26,2‡
	• À des particuliers*		
	• À des gouvern.		
É.-U.	• À des particuliers*	43,6	51,8
	• À des gouvern.	11,3	14,8‡
Canada	• À des particuliers*	28,1	21,2
	• À des gouvern.	18,3	16,3

Source : Données du Bureau australien des statistiques; Karin Treff et David B. Perry, *Finances of the Nation 1996*, (Association canadienne d'études fiscales, 1997); données extraites de *The National Finances 1986-87*, (Association canadienne d'études fiscales) et données fournies par les experts-conseils (voir les remerciements).

* Comprend les transferts aux particuliers acheminés par le biais d'autres ordres de gouvernement.

† Distinction difficile à faire en Suisse, de nombreux transferts aux cantons étant ensuite redistribués à des particuliers. Ces données représentent les transferts totaux.

‡ Données pour 1995.

ou à des gouvernements infranationaux. Le tableau 4.2, quant à lui, établit la répartition des transferts du gouvernement central parmi les gouvernements infranationaux.

Il convient également de remarquer que la modification des systèmes de taxation constitue une autre forme de péréquation financière utilisée par les gouvernements fédéraux au titre de leurs pouvoirs de dépenser dans les champs de compétence provinciale (que ce soit sous la forme de transferts aux gouvernements provinciaux ou de transferts directs aux particuliers et aux organisations). Ce genre d'opération se présente sous deux formes. Il peut d'abord s'agir d'une réaffectation des pouvoirs de taxation pour permettre à chaque ordre de gouvernement d'aligner davantage sa capacité de recettes sur ses responsabilités en matière de dépenses. Les accords de taxation partagée et les ajustements apportés aux pouvoirs de taxation en Allemagne et en Suisse en sont deux exemples¹⁴¹. Par ailleurs, l'Australie est en train d'envisager très sérieusement une redistribution des pouvoirs de taxation et, en Suisse, on songe tout aussi sérieusement à réformer les accords fiscaux fédéraux-cantonaux. On pourrait inclure dans cette catégorie de péréquation financière les propositions occasionnelles, faites au Canada, de transférer des points d'impôt aux provinces. Cependant, de telles modifications pourraient avoir d'importantes conséquences sur le plan de l'harmonisation fiscale et de la coordination du recouvrement des impôts. Les modifications apportées

TABLEAU 4.2 : Transferts directs aux gouvernements infranationaux et aux administrations locales exprimés en pourcentage des dépenses fédérales

		1986	1996
Australie	• aux États	29,9	24,9
	• aux admin. locales	0,1	0,2
Allemagne	• aux Länder	12,0	14,4
	• aux admin. locales	3,6	0,1
Suisse†	• aux cantons	32,0	26,8‡
	• aux admin. locales	0,2	0,08‡
É.-U.	• aux États	8,6	11,4
	• aux admin. locales	1,9	1,4
Canada	• aux provinces	17,9	17,6‡
	• aux admin. locales	0,4	0,8‡

Source : Données du Bureau australien de statistique; Karin Treff et David B. Perry, *Finances of the Nation 1996*, (Association canadienne d'études fiscales, 1997) et données fournies par les experts-conseils (voir les remerciements).

‡ Données pour 1995.

aux ententes fédérales-provinciales dans le domaine de la fiscalité ont aussi des répercussions importantes sur le plan de l'équilibre horizontal, puisqu'en l'absence de mécanismes d'égalisation améliorés ou modifiés, elles peuvent considérablement modifier les rendements fiscaux des provinces.

L'autre façon d'appliquer le système fiscal comme moyen de substitution au pouvoir fédéral de dépenser consiste à recourir de façon créative au système de taxation et de s'en servir d'outil de redistribution dans la politique fédérale. Un exemple récent, tout à fait intéressant à ce titre, est celui de la Prestation fiscale pour enfants annoncée dans le budget fédéral de 1997, qui est un des principaux éléments du Régime national fédéral-provincial de prestations pour les enfants¹⁴². Cependant, il nous a été difficile d'obtenir des renseignements susceptibles de permettre une comparaison avec des approches semblables appliquées par d'autres fédérations. Aux États-Unis, depuis le milieu des années 70, le gouvernement fédéral recourt de plus en plus au régime d'impôt fédéral sur le revenu en tant qu'instrument de substitution pour parvenir à la redistribution. Le *Earned Income Tax Credit* (Crédit d'impôt pour le revenu gagné), adopté en 1975 et qui a été considérablement augmenté à l'occasion de l'adoption de la *Tax Reform Act* (Loi sur la réforme fiscale) en 1986, puis de nouveau en 1990 et en 1993, nous en donne un excellent exemple. L'EITC a permis de sortir quelque 2,4 millions d'enfants de la pauvreté en 1996 et il continue de rescaper plus d'enfants de la pauvreté que n'importe quel autre programme d'aide sociale. Aux États-Unis, l'impôt fédéral sur le revenu favorise une redistribution progressive, et diverses déductions, exemptions et crédits ont un effet redistributif. En revanche, on pourrait affirmer que les impôts fonciers et les dispositions visant les intérêts sur les hypothèques des particuliers sont une forme de redistribution régressive et que l'impôt fédéral sur la Sécurité sociale et le régime d'assurance-maladie (Social Security and Medicare) — la plus importante ponction fiscale qui soit pour la plupart des Américains — constitue un impôt uniforme régressif. Les Allemands ont décidé de recourir au système fiscal comme instrument de politique différente, mais l'impôt sur l'avoir net foncier a été déclaré inconstitutionnel par le Tribunal constitutionnel en 1996, mettant ainsi un terme à ce genre d'initiative. Il est, par ailleurs, plus difficile de trouver trace de ce genre de tentative en Suisse et en Australie.

Étant donné le récent engagement pris par le gouvernement fédéral canadien dans l'entente un *Cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens*, conclue le 4 février 1999, de ne pas se servir de son pouvoir de dépenser pour créer de nouvelles initiatives à frais partagés ou financées entièrement par le gouvernements fédéral dans les domaines des soins de santé, de l'aide sociale, des services sociaux et de l'éducation postsecondaire sans l'appui de la majorité des gouvernements provinciaux, on peut s'attendre à ce qu'il ait davantage recours aux transferts directs aux particuliers et aux organisations et à l'application créative du système d'impôt sur le revenu comme instruments de politique pour atteindre les objectifs de redistribution. Mais, même dans le cas de transferts directs aux particuliers, le gouvernement fédéral a convenu de donner un préavis aux gouvernements provinciaux et de les consulter.

Chapitre 4

Conclusions et analyse des conséquences pour le Canada

On peut tirer certaines conclusions générales de l'examen du pouvoir fédéral de dépenser dans d'autres régimes fédéraux.

Premièrement, les dispositions financières varient considérablement non seulement entre un régime confédéral comme l'Union européenne et les fédérations, mais aussi entre les fédérations elle-mêmes. En fait, les différences importantes entre le Canada et les autres fédérations — en ce qui touche l'étendue relative des domaines désignés dans la Constitution comme étant de compétence provinciale exclusive, par opposition à la compétence concurrente, les degrés de décentralisation et d'insistance sur l'autonomie provinciale, et l'absence de représentation des gouvernements provinciaux au sein des institutions fédérales — limitent dans une certaine mesure les possibilités de comparaison. Le débat relatif au pouvoir de dépenser au Canada est donc pratiquement spécifique, et il faut être extrêmement prudent lorsqu'on applique l'expérience d'autres fédérations au Canada.

Deuxièmement, on peut néanmoins tirer trois leçons générales (encore que prudentes) de l'analyse comparative du pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de compétence législative provinciale dans d'autres fédérations.

La première est que toutes les fédérations, et même l'Union européenne avec sa structure confédérale, ont été marquées par énormément de chevauchement et d'interdépendance, en particulier dans le domaine de la politique et des programmes sociaux. La disjonction complète et l'indépendance des compétences des différents ordres de gouvernement peuvent paraître séduisantes comme moyen de garantir le principe fédéral selon lequel aucun des deux ordres de gouvernement ne devrait être subordonné à l'autre, mais il s'est révélé tout simplement impossible, en pratique, de compartimenter les fonctions de manière étanche dans les fédérations, en particulier dans le domaine des recettes et des dépenses. En conséquence,

presque toutes les fédérations contemporaines ont dû accepter l'interdépendance et l'interpénétration des fonctions des différents paliers de gouvernement, mais en abordant de façons très différentes la collaboration entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces ou des États. Pour le Canada, cela donne à penser que les tentatives pour enfermer les activités des gouvernements fédéral et provinciaux dans des compartiments étanches iraient, à la longue, à l'encontre du but recherché, mais aussi que les processus supposant un partenariat intergouvernemental véritable dans les domaines de chevauchement, y compris certains exercices du pouvoir fédéral de dépenser, seraient utiles.

La deuxième leçon est que, comme l'interdépendance entre les ordres de gouvernement des fédérations est inévitable, certaines de celles-ci ont prévu l'attribution d'un rôle aux provinces ou aux États dans la conception et l'approbation des dépenses fédérales dans des domaines relevant de leur compétence législative. Comme on l'a signalé dans l'étude, la mesure dans laquelle cela a été fait dans les différents régimes fédéraux varie considérablement. La participation des gouvernements des composantes de la fédération à la prise de décision est manifestement prévue par la Constitution non seulement de l'Union européenne, mais aussi de l'Allemagne. En fait, la pratique allemande consistant à lier étroitement la prise de décision concertée par le gouvernement fédéral et celui des États incite à la prudence car, si on la pousse trop loin, elle peut susciter des rigidités et un manque de souplesse indésirables que les critiques qualifient de « piège du processus décisionnel conjoint »¹. Les structures constitutionnelles et la culture politique de la Suisse assurent aussi généralement aux cantons un rôle important dans la conception et l'approbation finale des dépenses fédérales.

Dans certaines autres fédérations, les États jouent un rôle important, quoique limité, dans la négociation des dépenses fédérales dans des domaines relevant de leur compétence. Aux États-Unis et en Australie, par exemple, aucune disposition constitutionnelle officielle ou autre ne prévoit l'approbation de la conception des programmes de dépenses fédérales par les États. Le caractère institutionnel du Congrès fournit tout au plus une filière de représentation des intérêts des États (mais pas nécessairement de ceux des gouvernements des États) dans les décisions prises par cet organisme. En Australie, les structures officielles de « fédéralisme exécutif » inhérentes à des corps comme la Conférence des premiers ministres, le Council of Australian Governments et le Loan Council contribuent régulièrement à déterminer les relations financières entre le gouvernement fédéral et celui des États. En dernier ressort, toutefois, la tendance générale du gouvernement fédéral de ces deux fédérations touchant les questions relatives à son pouvoir de dépenser est passablement dénuée de tact.

Dans certaines des fédérations plus centralisées, comme l'Autriche, l'Inde, la Malaisie et l'Espagne, le rôle du gouvernement fédéral dans la conception et l'exercice de son pouvoir de dépenser dans des domaines relevant de la compétence des États domine, bien que, même en Inde et en Malaisie, la commission des

finances établie par la Constitution dans le premier cas et les conseils intergouvernementaux autorisés par la Constitution dans le second procurent aux États un moyen d'exercer une certaine influence sur les décisions.

Par comparaison, le rôle des provinces canadiennes dans l'élaboration des politiques relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser a été, par le passé, moindre que dans certaines fédérations, mais plus grand que dans d'autres. Du point de vue des dispositions constitutionnelles, les gouvernements provinciaux du Canada ne sont pas représentés au palier fédéral par le truchement d'une seconde chambre, comme en Allemagne et, dans une moindre mesure, en Suisse. En pratique, toutefois, les processus de fédéralisme exécutif très développés du Canada ont fait qu'on y prend plus de décisions intergouvernementales par voie de consensus que dans nombre d'autres fédérations, en particulier dans le cas des programmes à frais partagés et des programmes de transferts directs. Tout en reconnaissant le rôle que joue le gouvernement fédéral par l'exercice de son pouvoir de dépenser en matière de politique sociale au Canada, l'entente un *Cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens*, signée le 4 février 1999, accroîtra le rôle des provinces dans l'élaboration des programmes fédéraux et des mécanismes de financement dans le domaine et ouvrira la voie à une approche plus coopérative.

Il est à noter que les autres fédérations qui prévoient un plus grand rôle à leurs provinces ou à leurs États au palier fédéral sont reconnues pour avoir une approche plus circonstanciée et plus interventionniste que le Canada dans l'établissement de conditions. En fait, lorsque le gouvernement fédéral a réduit ses transferts aux provinces en raison des pressions financières auxquelles il faisait face, il a simultanément abaissé le niveau de conditionalité de ces transferts. De plus, comme on le signale dans la présente étude, aucune autre fédération ne prévoit une «possibilité de retrait» des programmes nationaux.

La troisième leçon est que le Canada se distingue manifestement des autres fédérations en ce sens qu'il reconnaît l'autonomie provinciale en posant généralement des conditions relativement minimales à la plupart des transferts fédéraux faits aux provinces (comme le montrent les tableaux 3.1 et 3.2, plus haut). Cela peut s'expliquer en partie par le caractère de la répartition constitutionnelle des pouvoirs législatifs au Canada; en effet, alors que d'autres constitutions fédérales prévoient généralement un grand nombre de domaines de compétence concurrente, la Constitution canadienne met davantage l'accent sur les pouvoirs législatifs exclusifs de chaque ordre de gouvernement. La difficulté d'arriver à un accord sur des modifications fondamentales de la répartition constitutionnelle des pouvoirs — pas seulement récemment, mais aussi par le passé — indique que l'on s'est davantage appuyé sur des arrangements financiers entre les deux ordres de gouvernement, particulièrement dans des domaines (comme certains aspects de la politique sociale) où le libellé de la Constitution n'est pas définitif. La grande diversité des provinces du Canada — et notamment

le caractère unique du Québec qui, depuis les années 1960, est un avocat acharné de la réduction des conditions — est un autre facteur. Il semble donc que la mesure dans laquelle la pratique et les propositions de réforme canadiennes s'appuieront moins sur des transferts conditionnels et protégeront davantage l'autonomie des provinces permettra de reconnaître le caractère particulier de la répartition des pouvoirs législatifs au Canada et les pouvoirs généralement plus grands que possèdent les provinces canadiennes comparativement aux composantes des autres fédérations.

Notes

1. Voir, par exemple, Gouvernement du Canada, *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien* (Ottawa, 1969), p. 9-11, et Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 4^e éd. (Toronto, Carswell, 1996), p. 146-151.

Hogg mentionne que certains avocats de droit constitutionnel, dont Pierre Trudeau avant qu'il n'assume ses hautes fonctions à l'administration fédérale, ont soutenu que le pouvoir fédéral de dépenser se limite aux matières de compétence législative fédérale, mais il conclut que la conception plus large de ce pouvoir est appuyée par la jurisprudence et par la plupart des spécialistes (p. 149-151). Voir ses remarques, p. 151-152, au sujet de la non-reconnaissance par les provinces des limites du pouvoir provincial de dépenser dans des domaines extérieurs à leur compétence législative.

2. En ce qui concerne les origines et l'évolution des subventions conditionnelles et des programmes à frais partagés au Canada, voir Garth Stevenson, *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, 3^e éd. (Toronto, Gage, 1989), p. 151-176. Voir en outre Keith Banting, *The Federal Spending Power and Social Policy: Process, Substance and Legitimacy in Historical Perspective* (en préparation, 1998).
3. On trouvera une analyse de cette proposition dans les chapitres rédigés par A.W. Johnson, P. Hogg, K. Banting, A. Lajoie, A. Petter, J.S. Dupré, Pierre Fortin et R. Boadway et autres dans l'ouvrage publié sous la direction de K.E. Swinton et C.J. Rogerson, *Competing Constitutional Visions — the Meech Lake Accord* (Toronto, Carswell, 1988), p. 145-235. Les cinq conditions initiales énoncées par le Parti libéral du Québec se trouvent par ailleurs dans Peter M. Leslie, *Rebuilding the Relationship: Quebec and Its Confederation Partners* (Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 1986), appendice A, allocution de Gil Rémillard, p. 43-44.
4. Ces dernières années, les spécialistes du fédéralisme aux États-Unis ont insisté sur le fait qu'il faut faire une distinction entre la décentralisation (processus qui suppose a priori une approche descendante), qu'on peut retrouver et dans les systèmes fédératifs et dans les systèmes unitaires, et la non-centralisation constitutionnelle, qui est spécifique aux systèmes fédératifs. Voir, par exemple, D.J. Elazar, *Exploring Federalism* (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987). Ces spécialistes estiment que le fédéralisme américain est davantage caractérisé par la non-

centralisation que par la décentralisation. En revanche, comme cette importante distinction n'apparaît presque pas dans les écrits canadiens sur le sujet, nous avons décidé d'employer, de façon générale, le terme « décentralisation » partout ailleurs dans la présente étude.

5. John Kincaid, "From Cooperation to Coercion in American Federalism: Housing, Fragmentation and Preemption, 1780-1992," *The Journal of Law and Politics* 9:2 (Hiver 1993): 333-430.
6. M. Grodzins, *The American Political System: A New View of the Government of the United States* (Chicago: Rand McNally, 1966).
7. Article 1, paragraphe 8.
8. Voir *Oklahoma v. U.S. Civil Service Commission*. (1947) 330 U.S. 227.
9. Voir le tableau 2.1 dans la partie 3 ci-après.
10. Voir le tableau 2.3 dans la partie 3 ci-après.
11. Robert Tannenwald and Johathan Cowan, "Fiscal Capacity, Fiscal Need,, and Fiscal Comfort among U.S. States: New Evidence," *Publius: The Journal of Federalism* 27:3 (Été 1997): 113-125.
12. Données de Finances Canada
13. L'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans des champs de compétence législative des États n'est assujéti à aucune procédure de décision spéciale. Toutefois, comme le Parti républicain détient actuellement la majorité au Congrès, la Chambre des représentants a adopté une règle exigeant que les auteurs de tout projet législatif citent le pouvoir constitutionnel permettant au Congrès d'adopter la législation proposée. Le rôle des États se limite à exercer des pressions politiques et à s'adresser aux tribunaux fédéraux pour contester l'exercice fédéral du pouvoir de dépenser dans leurs champs de compétence législative. Toutefois, les poursuites intentées contre l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser par le Congrès échouent pratiquement toujours.
14. Bien qu'il n'y ait pas strictement parlant de paiements de péréquation aux États-Unis, les processus de décision du Congrès et du Président concernant l'adoption de programmes fondés sur des formules de subventionnement ne diffèrent pas des autres processus de décision, sauf dans la mesure où les représentants des gouvernements des États et des administrations locales font un lobbying plus intense auprès du Congrès et du Président au sein des mécanismes de décision dans ce domaine que de la plupart des autres mécanismes de décision. Les formules, comme les autres dispositions législatives, émanent du processus de relations politiques entre le Congrès et le Président. Les tribunaux fédéraux et des États ne jouent aucun rôle appréciable à cet égard, et la Constitution des États-Unis n'en parle pas.
15. En 1986, le partage général des recettes avec les administrations locales, qui représentait près de 19 % de tous les transferts fédéraux directs aux administrations locales, était assorti de conditions tellement minimales qu'il était quasi inconditionnel. Toutefois, ce système de partage, adopté en 1972, est arrivé à expiration en 1986. En conséquence, tous les transferts fédéraux aux administrations locales effectués en 1996 se faisaient dans le cadre de programmes de subventions conditionnelles.

16. La question de savoir si les conditions imposées aux transferts du gouvernement fédéral ou aux programmes à frais partagés sont différentes dans les domaines de compétence exclusive des États et dans les domaines de compétence conjointe ne vaut pas pour les États-Unis. La principale différence est que le Congrès applique ordinairement des conditions transversales aux très grands programmes de subventions (comme Medicaid et le transport routier) car il serait peu réaliste et impossible, sur les plans à la fois budgétaire et politique, pour les gouvernements des États de ne pas participer à ces programmes volontaires. Ces conditions transversales ne sont généralement pas imposées aux petits programmes de subventions car les États peuvent tout simplement refuser d'y participer.
17. Voir, par exemple, Bird, *Federal Finance in Comparative Perspective*, p. 165. Bien qu'elles soient rarement versées pour un seul emplacement, les subventions peuvent être attribuées à des régions.
18. On trouve généralement trois types de conditions aux transferts fédéraux aux États et aux administrations locales. Premièrement, des conditions de programme qui s'appliquent aux aspects administratifs de la subvention (comptabilité, vérification, personnel, procédures et objets des dépenses) et aux objectifs de rendement. L'une des plaintes fréquentes des États et des administrations locales est que ces conditions sont excessivement détaillées et rigides. Deuxièmement, il y a des conditions transversales qui sont en fait des règlements fédéraux s'appliquant à toutes les subventions fédérales consenties aux États et aux administrations locales. Ces conditions transversales sont notamment les Lois sur les droits civiques de 1964 (titre VI) et 1968 (titre VII), la Loi sur les obstacles architecturaux, de 1968 (pour les personnes handicapées), et la Loi nationale sur la préservation historique, de 1966. Par exemple, en construisant et en entretenant des routes avec de l'aide fédérale, les États et les administrations locales ne peuvent enfreindre ces lois fédérales en faisant de la discrimination raciale envers les entrepreneurs, en ne prévoyant pas des aménagements pour les personnes handicapées, ou en détruisant ou endommageant des sites ayant bénéficié ou qui auraient dû bénéficier d'une préservation historique. Troisièmement, il y a des conditions croisées en vertu desquelles les crédits fédéraux consentis pour un programme de subventions donné seront réduits ou interrompus si l'État ou l'administration locale bénéficiaire ne respecte pas les exigences d'un autre programme. L'une des premières sanctions croisées fut la Loi d'embellissement des routes, de 1965, qui fut adoptée parce que Lady Bird Johnson n'aimait pas les panneaux publicitaires le long des autoroutes. Un exemple récent et bien connu est la limite d'âge de 21 ans pour consommer de l'alcool qui fut ajoutée à l'aide fédérale pour les autoroutes en 1984 et fut confirmée par la Cour suprême des États-Unis en 1987 (*South Dakota v. Dole*). Cela veut dire que tout État qui, au plus tard en 1986, n'avait pas relevé à 21 ans l'âge limite d'achat de boisson alcoolisée aurait perdu 5 % de son aide fédérale pour les routes. (Ce programme est financé à proportion de 90 % par le gouvernement fédéral et 10 % par les États.) Environ 18 conditions croisées de cette nature ont été ajoutées à l'aide fédérale pour les routes.
19. Il est extrêmement difficile de fournir des données précises sur la proportion des dépenses fédérales totales (comprenant tous les transferts) consacrée aux transferts directs aux particuliers étant donné que cette expression prête à plusieurs définitions différentes. Il semble toutefois possible de dire que cette proportion représentait

approximativement 43,6 % en 1986 et 51,8 % en 1996. En outre, selon le Office of Management and Budget (OMB) de la Présidence, 48,2 % de tous les transferts fédéraux aux États et aux administrations locales étaient destinés à des particuliers en 1986, contre 62,8 % en 1995.

20. Au moins les trois quarts de toutes les sommes fédérales transférées (et non pas des programmes) sont distribuées aux États et aux administrations locales au moyen de formules particulières fondées sur le besoin (p. ex., taille de la population, proportion de la population en dessous du seuil fédéral de la pauvreté, revenu par habitant, âge du parc immobilier). Seule une très petite proportion des formules de transfert fédérales tient compte des ressources budgétaires des États (c.-à-d., du total des ressources imposables). Si l'on tient compte de toutes les subventions d'aide fédérale transférées aux États et aux administrations locales ainsi que de toutes les autres dépenses fédérales effectuées dans les États, notamment des paiements aux particuliers (au titre de la sécurité sociale, par exemple), on constate que 20 États sont des États donateurs nets, à commencer par les deux plus grands donateurs, le Connecticut et le New Jersey.
21. Voir note 5.
22. Le principal exemple en est le Crédit d'impôt sur le revenu gagné (CIRG) adopté en 1975 puis considérablement élargi en 1986 par la Loi de réforme de l'impôt et à nouveau en 1990 et en 1993. Le CIRG est un crédit d'impôt remboursable. Si le CIRG dû à une famille à faible revenu est plus élevé que l'impôt sur le revenu dû par la famille, celle-ci reçoit un chèque du Internal Revenue Service fédéral pour la différence. Ce sont les parents avec enfants qui ont un revenu de travail légèrement inférieur au seuil fédéral de la pauvreté qui reçoivent le plus gros CIRG. En 1997, le maximum était de 2 210 \$ pour les parents avec un enfant et de 3 656 \$ pour les parents avec deux enfants ou plus. En 1996, le CIRG a permis de faire passer 2,4 millions d'enfants au-dessus du seuil de la pauvreté, ce qui représentait 37,3 % de tous les enfants ayant pu passer au-dessus du seuil de la pauvreté grâce à tous les programmes gouvernementaux. (Le seuil de la pauvreté pour une famille comprenant deux adultes et deux enfants était de 15 911 \$ en 1996.) En conséquence, c'est le CIRG plus que n'importe quel autre programme de bien-être social qui permet au plus grand nombre d'enfants de sortir de la pauvreté. L'impôt fédéral sur le revenu a aussi un effet progressif de redistribution dans la mesure où les revenus les plus élevés assument des taux d'imposition plus élevés. En outre, l'admissibilité à la déduction générale, à l'exemption personnelle, au crédit d'éducation collégiale et à la déduction pour garde d'enfants est réduite ou éliminée à certains paliers de revenu intermédiaires et supérieurs. Par contre, on peut dire que le droit de déduire l'intérêt hypothécaire et les taxes foncières de l'impôt sur le revenu constitue une sorte de redistribution régressive. En outre, la taxe fédérale de sécurité sociale pour l'assurance-maladie, qui constitue la plus grosse ponction fiscale pour la plupart des Américains, est une taxe régressive à taux fixe.
23. L'article 3 entérine la souveraineté cantonale sous réserve des limites établies par la Constitution fédérale. Les articles 8 à 42 établissent les pouvoirs législatifs fédéraux, notamment le pouvoir fédéral de recettes qui découle respectivement des articles 18 (taxe d'exemption militaire), 28, 29 et 30 (droits de douane), 32 bis (droits sur les spiritueux), 41 bis (diverses taxes dont les taxes sur les timbres, les taxes sur le

revenu anticipées, les taxes sur le tabac), 41 ter (une série de taxes dont les taxes sur le chiffre d'affaires, les taxes spéciales à la consommation et l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises), et 42 (droits fédéraux perçus sur diverses activités). Certaines de ces taxes (énumérées à l'article 41 bis) relèvent des pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral, alors que d'autres (énumérées à l'article 41 ter) peuvent aussi être perçues par les cantons. L'impôt fédéral sur le revenu est perçu au nom du gouvernement fédéral par les cantons qui conservent les trois dixièmes de son produit brut, au moins un sixième du total attribué aux cantons étant consacré à la péréquation financière entre les cantons. Pour obtenir des précisions sur les conséquences de cette répartition des pouvoirs et des ressources, du point de vue du pouvoir fédéral de dépenser, voir notamment Bird, p. 56.

24. C.F. Schuetz, *Revising the Federal Constitution of Switzerland* (Ottawa : Faculté de sciences politiques, Université Carleton, 1993).
25. Ces pouvoirs particuliers sont la promotion des films suisses (art. 27 ter), la protection du patrimoine national (art. 24 sixième), l'établissement d'un réseau national de radiodiffusion (art. 55 bis) et la promotion des quatre langues nationales suisses (art. 27).
26. Bird, p. 56.
27. Ibid. Voir aussi B. Dafflon, *Fiscal Federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalization*, étude présentée devant la International Association of Centres for Federal Studies, Adelaide, Australie, 1998, p. 5-6, 9, 24-25, 27.
28. Articles 41 bis, 41 ter and 42. Voir aussi articles 18, 28, 29, 30, 32 bis et note 15 supra. Pour une analyse de ces articles, voir Bird, p. 37-41, 48-56, et Dafflon, p. 11-14.
29. Voir le tableau 2.1 de la partie 3 ci-après.
30. Voir le tableau 2.3 de la partie 3 ci-après.
31. Voir Bird, p. 41-44, et Dafflon, p. 9-10, au sujet des dépenses des trois paliers de gouvernement de la fédération suisse.
32. Dafflon, p. 22. Voir 2.1.3 au sujet des É.-U. Et du Canada.
33. Voir Bird, p. 59-62, et Dafflon, p. 21-24.
34. Bird, p. 56-59, Dafflon, p. 14, 22-24.
35. Bird, p. 59.
36. Depuis 1989, les transferts directs aux particuliers et aux organismes ne sont plus comptabilisés séparément, en vertu d'un nouveau système de comptes publics.
37. Articles 51, 52, 90, 107 et 109.
38. Articles 51 et 109. Cela comprend notamment la fiscalité, la défense, l'immigration, les affaires étrangères, le mariage, les pensions d'invalidité et de vieillesse, les poids et mesures, les droits d'auteur, les phares ainsi que la main-d'oeuvre et les services sociaux.
39. Articles 52 et 90. Les trois champs de compétence fédérale exclusive sont les suivants : (1) le siège du gouvernement fédéral; (2) les ministères fédéraux; et (3) toute

autre question déclarée exclusivement fédérale par la Constitution. Le principal élément de la troisième catégorie comprend la compétence en matière de douane, les taxes d'accise et les primes à l'exportation, en vertu de l'article 90.

40. Article 107.
41. *Uniform Tax Cases (South Australia v. Commonwealth)* (1942) 65 C.L.R. 373; *Victoria v. Commonwealth* (1957) 99 C.L.R. 575.
42. *A.G. Vic. v. Commonwealth (Pharmaceutical Benefits)* (1945) 71 C.L.R. 237; *Victoria v. Commonwealth (Australian Assistance Plan)* (1975) 134 C.L.R. 338.
43. Bird, p. 123-129.
44. L'arrêt le plus notable fut *South Australia v. The Commonwealth* (1942) 65 C.L.R. 373 qui a confirmé le droit pour le gouvernement fédéral d'octroyer des subventions aux États pour les inciter à ne pas percevoir d'impôt sur le revenu.
45. Voir le tableau 2.1 de la partie 3 ci-après.
46. Voir les tableaux 2.1 et 2.2 de la partie 3 ci-après.
47. Voir le tableau 2.3 de la partie 3 ci-après. C'est seulement en Espagne et en Autriche que ce pourcentage est plus élevé.
48. Bird, p. 121-122.
49. Voir la partie 2.1.3 ci-dessus.
50. R.L. Matthews, ed. *Regional Disparities and Economic Development* (Canberra: Australian National University, Centre for Research on Federal Financial Relations, 1981), p. 4-5.
51. C. Walsh, *Reconciling Regional Diversity with National Objectives and Priorities: Lessons for Australia's Federal Experience*, étude présentée lors d'une conférence en Turin, en Italie, 1997, p. 18, 21; P.H. Lane, *An Introduction to the Australian Constitution*, 6th ed. (Sydney: The Law Book Company Ltd., 1994), p. 34, 42.
52. Article 105A, ajouté par un amendement constitutionnel en 1928.
53. B. Galligan, *A Federal Republic: Australia's Constitutional System of Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p. 234-238.
54. La Commission des subventions du Commonwealth a tenu compte à la fois de la capacité de recettes des États et de leurs besoins financiers pour formuler ses recommandations. Voir, par exemple, Walsh, p. 32.
55. Jon Craig AAustralia@ in T. Ter-Minassian, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington: FMI, 1997), p. 83.
56. Walsh, p. 9. Voir aussi Galligan, p. 230.
57. 1997-8 Budget Paper No. 3, *Federal Financial Relations 1997-8* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1997), p. 39.
58. On trouvera des détails très précis sur les 68 programmes dans le 1997-1998 Budget Paper No. 3, *Federal Financial Relations 1997-98* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1997), p. 37-40 et tableau A2.
59. Ibid., p. 37-38.

60. Voir, par exemple, Bird, p. 111.
61. Voir le tableau 3.2 de la partie 3 ci-après.
62. Il a été difficile d'obtenir des données sur l'ampleur de ces paiements.
63. Voir, par exemple, Walsh, pp. 26-30. Voir aussi D. Brown, *Intergovernmental Reform in Australia: An Independent Assessment of Recent Developments* (Consultant's report to the Federal-State Relations Committee, Parliament of Victoria, Melbourne, Australie, 1998.)
64. À la suite de la réunification de l'Allemagne, le système de comptabilisation des recettes et des dépenses, ainsi que des sommes de péréquation, a été profondément modifié. En conséquence, les chiffres avant et après la réunification ne sont pas tout à fait comparables, ce dont on doit tenir compte à la lecture du texte et à l'examen des tableaux comparant les données de 1986 et de 1996.
65. Le pouvoir législatif est défini à l'article 105, et le pouvoir de dépenser, à l'article 104a.
66. Ces pouvoirs communs ont été établis lors de la révision constitutionnelle de 1969. Les fonctions communes sont des domaines dans lesquels les deux ordres de gouvernement doivent coordonner leur planification et leurs dépenses : construction d'universités, politiques régionales, politique structurelle agricole et préservation des côtes, planification de l'éducation et politique de recherche. Les trois premières fonctions ont à toutes fins pratiques remplacé les subventions fédérales particulières qui étaient consenties de ces domaines. Voir Bird, p. 89-91.
67. Paragraphes 106(5), 106(3) et 105(3)1 et 106(3)3 et (4). Précisons que la partie de la taxe sur le chiffre d'affaires réservée aux Länder était de 35 % en 1986 mais qu'elle a ensuite été portée à 49,5 % au moyen d'un amendement.
68. Bird, p.91-95 à 91-92.
69. Ibid., p. 92.
70. Ces chiffres sont indiquées entre parenthèses dans le tableau 2.1 de la partie 3 ci-après.
71. Paragraphes 105(3), 106(3)3 et (4), 107(2)3.
72. Paragraphe 104a(3).
73. Dans ce contexte, la part des recettes fiscales attribuée aux Länder et aux administrations locales en vertu de la Constitution n'est pas incluse dans les transferts totaux. Les pourcentages représentent les parties des deux catégories de transferts définies dans ce paragraphe.
74. Voir le tableau 2.3 de la partie 3 ci-après.
75. Bird, p. 96.
76. U. Exler, "Financing German Federalism: Problems of Financial Equalization in the Unification Process", *German Politics*, 1(3), décembre 1992, p. 22-37.
77. Il convient de souligner que chaque Land vote en bloc au Bundesrat (selon les instructions du Land) mais que les votes des Länder possèdent une valeur de 3, 4 ou 6 voix selon la taille du Land. Voir Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, pp. 84-89.

78. F. Scharpf, "The joint decision trap: Lessons from German federalism and European integration", *Public Administration*, vol. 66, 1988, p. 238-278.
79. Pour 1996, voir le tableau 3.1 de la partie 3 ci-après.
80. Pour 1996, voir le tableau 3.2 de la partie 3 ci-après.
81. Bird, p. 83.
82. Voir R. Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, p. 10.
83. Voir par exemple Peter Pernthaler, *Federal Fiscal Relation In Austria*, Occasional Paper 30 (Canberra: Centre For Research On Federal Financial Relations, Australian National University, 1983); Bird, *Federal Finance In Comparative Perspective*, p. 97-103; Watts, *Comparing Federal Systems In The 1990s*, p. 23, 39-50.
84. Bird, p. 99.
85. Pernthaler, p. 9-10.
86. Voir les tableaux 2.1 et 2.2 de la partie 3 ci-après pour un aperçu comparé.
87. Voir le tableau 2.3 de la partie 3 ci-après pour un aperçu comparé.
88. Voir en particulier Bird, p. 100 et 102-103.
89. A. Alen et R. Ergec, *Federal Belgium after the Fourth State Reform of 1993* (Bruxelles: Ministère des affaires étrangères, Société du commerce extérieur et du développement, 1994). Voir aussi A. Alen, éd., *Treatise on Belgian Constitutional Law* (Bruxelles: Kluwer, 1992); A. Alen & P. Peeters, "The Belgian Federal State after the Fourth State Reform", *European Public Law* 1(1), mars 1995, p. 8-15.
90. A. Alen et P. Peeters, "Federal Belgium: Within the International Legal Order: Theory and Practice" (publication en 1998).
91. A. Alen et P. Peeters, "The Competences of the Communities in the Belgian Federal State: The Principle of Exclusivity Revisited", *European Public Law*, 3(2) (1997), p. 165-173.
92. *La Constitution belge*, 1993, articles 4, 175, 176, 177, 178.
93. A. Alen, éd., *Treatise on Belgian Constitutional Law*, p. 250-531. Selon un indice de centralisation fiscale fondé sur les taxes du gouvernement central exprimées en pourcentage des taxes totales indiquées dans les données de l'OCDE, avec moyenne établie pour 1975, 1985 et 1992, on obtenait 61,4 % pour la Belgique contre 43,1 % pour le Canada, mais ces données concernaient la Belgique avant qu'elle ne devienne une fédération. Voir C. Walsh, *Reconciling Regional Diversity with National Objectives and Priorities: Some Lessons from Australia's Federal Experience*, étude présentée à la conférence de Turin, 1997, tableau 9, p. 19.
94. Pour des exemples récents, voir, par exemple, le chapitre de R. Hemming, N. Mates et B. Potter, « India » in T. Ter-Minassian, éd., *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington : Fonds monétaire international, 1997) et A.D. Vijapur, *Fiscal Federalism in India: An Overview*, document présenté à l'International Association of Centres for Federal Studies, Adelaide, Australie, 1998.
95. Constitution, art. 282.
96. Art. 275.

97. Art. 275 2).
98. Voir tableaux 2.1, 2.2 et 2.3 de la partie 3 ci-après.
99. Voir, par exemple, les articles 268, 269 et 270.
100. Hemming, Mates et Potter, p. 532.
101. Ibid.
102. Ibid., p. 532-533. La formule « Gadgil » accorde actuellement un coefficient de 60 % pour la population, de 25 % pour le revenu par habitant, de 7,5 % pour l'indice combiné de l'effort fiscal, de l'alphabétisation et de l'exécution des projets d'aide étrangers, et de 7,5 % pour les problèmes particuliers.
103. Ibid., p. 533.
104. Vijapur, p. 3-6.
105. Ibid., p. 7.
106. L'article 82 permet au gouvernement fédéral de financer toutes les activités énoncées dans la liste des pouvoirs concurrents; l'article 92 permet le financement, par le gouvernement fédéral, de tout ce qui touche au développement national; l'article 109 3) donne le pouvoir au Parlement d'octroyer des subventions à tous les États, selon des conditions qu'il peut lui-même déterminer.
107. Voir les tableaux 2.1 et 2.2 de la partie 3 ci-après.
108. Voir le tableau 2.3 de la partie 3 ci-après.
109. L.S. Wilson, *Federal-State Fiscal Arrangements in Malaysia* (Kingston; John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Université Queen, 1996), p. 2, tableau 1.
110. Articles 108 et 109 5).
111. Alinéa 108 4) a).
112. Wilson, p. 4.
113. Article 158 2). En outre, l'article 157 1) c) comporte certaines dispositions régissant les transferts du gouvernement central aux Collectivités autonomes.
114. J. Solé-Vilanova, « Regional and Local Government Finance in Spain: Is Fiscal Responsibility the Missing Element ? » in R.J. Bennett, éd., *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a PostWelfare Agenda* (Oxford: Clarendon Press, 1990) p. 331 à 354.
115. Voir les tableaux 2.1 et 2.2 de la partie 3 ci-après, pour comparaison.
116. Solé-Vilanova, tableau 20.1, p. 337.
117. Ibid.
118. Ibid.
119. Ou encore, dans le cas de l'Espagne, une fédération à tout point de vue qui n'en porte toutefois pas le nom.
120. P.M. Leslie, *The Maastricht Model: A Canadian Perspective on the European Union* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen, 1996), surtout les p. 14 à 25.

121. Ibid. p. 20 et 21.
122. Voir le tableau 1 de la partie 3 ci-après.
123. Leslie, p. 4.
124. N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 3^e éd. (Londres : MacMillan, 1994), p. 343.
125. Voir le tableau 2.1 ci-après.
126. Ibid., p. 344. Voir également W. Molle, *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*, 2^e éd. (Aldershot : Dartmouth, 1994), p. 72.
127. Pour effectuer des comparaisons avec la situation des autres fédérations étudiées dans le présent document, voir le tableau 2.2 de la partie 3 ci-après.
128. Nugent, p. 344.
129. Voir le tableau 1 ci-après qui compare les dépenses du gouvernement fédéral (exprimées en pourcentage du PIB, après transfert aux gouvernements infranationaux. Bien qu'il s'agissait de 1,2 % pour l'Union européenne en 1996, le pourcentage dans les fédérations variait de 11,7 % en Suisse à 19,4 % aux États-Unis.
130. Molle, p. 434 à 437.
131. La Belgique constitue un parallèle intéressant avec le Canada, mais comme le système fédéral est récent et qu'il en est encore dans une phase de transition, ces questions ne sont pas aussi brûlantes qu'ici.
132. Voir, par exemple, la définition souvent citée du gouvernement fédéral dans K.C. Wheare, *Federal Government*, 4^e éd. (Londres : Oxford University Press, 1963), p. 1 à 15.
133. Voir, par exemple, A.H. Birch, *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia and the United States* (Oxford: Clarendon Press, 1955), Morton Grodzins, *The American Political System A New View of Government in the United States* (Chicago: Rand McNally, 1966) et R.L. Watts, *New Federations: Experiments in the Commonwealth* (Oxford: Clarendum Press, 1966).
134. Ces domaines sont cependant reconnus dans quelques-unes des constitutions fédérales les plus récentes, et sont le plus souvent considérés comme des champs de compétences concurrentes.
135. R. L. Watts, *Executive Federalism: A Comparative Analysis* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1989).
136. À cet égard, l'Inde et, dans une certaine mesure également, la Malaisie, ont été influencés par le modèle australien quand ces deux pays ont instauré des institutions officielles chargées de revoir ou d'approuver les accords financiers.
137. T. Courchene, *Assessing ACCESS: Towards a New Social Union* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1997).
138. Cependant, nous avons remarqué, dans la partie concernant l'Australie, qu'une importante partie des paiements spéciaux ont été effectués dans les domaines de la santé, de l'éducation et du logement, qui relèvent de la compétence exclusive des États. Voir la Section 2.3.5 ci-dessus.

139. Bird, p. 111.
140. Il est clair que les transferts de péréquation au Canada sont inconditionnels. Le TCSPS est assorti de conditions générales, mais comparativement aux conditions détaillées caractérisant les subventions conditionnelles des autres fédérations, il s'agit de transferts semiconditionnels qui, aux fins de comparaison, s'apparentent davantage à des transferts inconditionnels. En 1996, les transferts de TCSPS représentaient 39,3 % de la totalité des transferts fédéraux aux provinces.
141. Voir les sections 2.4.3 et 2.2.5 ci-dessus. Voir également Bird, p. 91 à 95 (Allemagne) et 37 à 41, 48 à 59 (Suisse).
142. Cette initiative est décrite dans *Plan budgétaire 1998*, Ottawa, ministère des Finances, pp. 109-111.
143. Voir la section 2.4.4, plus haut.

Bibliographie

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Significant Features of Fiscal Federalism*, 1993, 2 volumes (Washington, Advisory Council on Intergovernmental Relations, 1993). (Publication annuelle).
- Annuaire statistique de la Suisse, années diverses* (Zurich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Office fédéral de la statistique, années diverses).
- R. Ball et J. Linn, « Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries », *Publius : The Journal of Federalism*, 24(1), 1994, p. 1-19.
- K.G. Banting, D.M. Brown et T.J. Courchene, dir., *The Future of Fiscal Federalism* (Kingston, School of Policy Studies, 1994).
- A.H. Birch, *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia and the United States* (Oxford, Clarendon Press, 1955).
- R.M. Bird, *Federal Finance in Comparative Perspective* (Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1986).
- P. Boothe, dir., *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition : A Canada-Australia Comparison* (Edmonton, University of Alberta Press et Western Centre for Economic Research at the University of Alberta, 1996).
- Conseil de ministres sur la réforme et la refonte des politiques sociales, *Rapport aux premiers ministres provinciaux* (décembre 1995).
- Conseil provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales, *New Approaches to Canada's Social Union : An Options Paper* (29 avril 1997).
- B. Dafflon, *Fédéralisme et solidarité : Étude de la péréquation en Suisse* (Fribourg, Institut du fédéralisme, 1995).
- B. Dafflon, *Fiscal Federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility, and equalization*, communication présentée à l'International Association of Centres for Federal Studies, Adelaide (Australie), mars 1998.
- U. Exler, « Financing German Federalism: Problems of Financial Equalization in the Unification Process », *German Politics*, 1 (3), décembre 1992, p. 22-37.

- C. Fletcher, *Responsive Government: Duplication and Overlap in the Australian Federal System* (Canberra, Federalism Research Centre, Australian National University, 1991).
- B. Galligan, *A Federal Republic: Australia's Constitutional System of Government* (Cambridge, Cambridge University Press, 1995), en particulier p. 214-238.
- Gouvernement du Canada, *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien* (Ottawa, 1969).
- Gouvernement du Canada, *Bâtir ensemble l'avenir du Canada: Propositions* (Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991), p. 192-224 et 354-360.
- M. Grodzins, *The American Political System: A New View of Government in the United States* (Chicago, Rand McNally, 1966).
- Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 4^e éd. (Toronto, Carswell, 1996).
- J.S.M. Hunter, *Federalism and Fiscal Balance: a Comparative Study* (Canberra, Australian National University Press et Centre for Research on Federal Financial Relations, 1977).
- Institut des relations intergouvernementales, *Approaches to National Standards in Federal Systems* (Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 1991).
- Institut des relations intergouvernementales, *Assessing ACCESS: Towards a New Social Union* (Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 1997).
- John Kincaid, "From Cooperation to Coercion in American Federalism: Housing, Fragmentation and Preemption, 1780-1992", *The Journal of Law and Politics* 9:2 (hiver 1993), p. 333-430.
- John Kincaid, *The Devolution Tortoise and Centralization Hare in Contemporary U.S. Federalism*, communication présentée à l'International Association of Centres for Federal Studies, Adelaide (Australie), 1998.
- P. M. Leslie, *Le modèle de Maastricht: point de vue canadien sur l'Union européenne* (Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 1996).
- J. Lodge, dir., *The European Community and the Challenge of the Future*, 2^e éd. (Londres, Pinter, 1993, en particulier p. 69-111).
- R. L. Mathews, dir., *Regional Disparities and Economic Development* (Canberra, Australian National University, Centre on Federal Financial Relations, 1981).
- R. J. May, *Federalism and Fiscal Adjustment* (Oxford, Clarendon Press, 1969).
- N. Molle, *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*, 2^e éd. (Aldershot, Dartmouth, 1994).
- R. P. Nathan et J. R. Lago, "Intergovernmental Fiscal Roles and Relations" *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 509 (1990), p. 36-47.
- N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 3^e éd. (Londres, Macmillan, 1994).
- N. Schmitt, *Fiscal Equalization in Switzerland: Is Asymmetry without Compensation the Death of Federalism?* Communication présentée à l'International Association of Centres for Federal Studies, Adelaide (Australie), mars 1998.

- F. Scharpf, « The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration », *Public Administration* 66 (1988), p. 238-278.
- J. Solé-Vilanova, "Regional and Local Government Finance in Spain : Is Fiscal Responsibility the Missing Element ? ", dans R.J. Bennett, dir., *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda* (Oxford, Clarendon Press, 1990) p. 331-354.
- K. E. Swinton et C. J. Rogerson, dir., *Competing Constitutional Visions – The Meech Lake Accord* (Toronto, Carswell, 1988), p. 145-235.
- T. Ter-Minassian, dir., *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington, Fonds monétaire international, 1997).
- A.D. Vijapur, *Fiscal Federalism in India: An Overview*, communication présentée à l'International Association of Centres for Federal Studies, Adelaide (Australie), mars 1998.
- R. Voigt, "Financing the German Federal System in the 1980s", *Publius : The Journal of Federalism*, 19(4), 1989, p. 99-113.
- C. Walsh, *Fiscal Federalism: An Overview of Issues and a Discussion of their Relevance to the European Community* (Canberra, Federalism Research Centre, Australian National University, 1992).
- C. Walsh, *Reconciling Regional Diversity with National Objectives and Priorities: Lessons for Australia's Federal Experience*, communication présentée lors d'une conférence à Turin (Italie), octobre 1997.
- C. Walsh, *Fiscal Federalism, Australian Style*, communication présentée à l'International Association of Centres for Federal Studies, Adelaide (Australie), mars 1998.
- R. L. Watts, *New Federations: Experiments in the Commonwealth* (Oxford, Clarendon Press, 1966), en particulier p. 192-224, 354-360 et 367-375.
- R. L. Watts, *Executive Federalism: A Comparative Analysis* (Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 1989).
- R. L. Watts, *Comparaison des régimes fédéraux des années 1990* (Kingston, Institut des relations intergouvernementales et McGill-Queen's Press, 1996).
- K. C. Wheare, *Federal Government*, 4^e éd. (Londres, Oxford University Press).
- J. F. Zimmerman, *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power* (Leicester, Leicester University Press, 1992), p. 103-134.