

Finances publiques décentralisées en temps d'austérité : l'exemple des Etats-Unis

Jacques Le Cacheux,

Chargé d'Etudes à l'OFCE

Les évolutions récentes des finances publiques américaines éclairent certains aspects essentiels de la décentralisation qui s'amorce en France. S'il est vrai que les philosophies qui les inspirent sont profondément différentes, ces mouvements de décentralisation se produisent dans des contextes comparables de ralentissement de l'activité économique et de rigueur budgétaire. En dépit de différences institutionnelles indéniables, les problèmes et les solutions sont donc souvent très semblables, comme le suggère la théorie économique du fédéralisme.

L'exemple des Etats-Unis met en évidence les effets de la récession sur les finances locales. Après plusieurs décennies de croissance rapide des budgets, la récession de 1981-1982, suivant de près la « révolte fiscale », a causé un renversement des tendances. L'accroissement des besoins et la baisse des recettes ont été accentués par les transferts de compétences et de charges de l'Etat Fédéral, conduisant inévitablement à une augmentation de la fiscalité locale et, pour maintenir les services publics prioritaires, au sacrifice d'autres dépenses : ainsi, l'emploi et plus encore l'investissement publics ont-ils été fortement réduits.

Les mesures de décentralisation adoptées par le parlement français au cours des deux dernières années entrent en vigueur dans une période de ralentissement de l'activité économique et de rigueur budgétaire. Cette conjonction inhabituelle d'une autonomie accrue et d'une austérité budgétaire peut être tout à la fois perçue comme contradictoire, les collectivités locales n'ayant pas les moyens financiers d'exercer leurs nouvelles responsabilités, ou comme particulièrement adaptée à la situation présente : l'exercice d'une responsabilité implique que les possibilités de choix soient d'autant plus larges que les contraintes de financement se font plus pressantes. La décentralisation eût été certes plus aisée à mettre en œuvre en

Cette étude a bénéficié de conversations avec les membres du *Public Finance Center* de l'*Urban Institute*, Washington, D.C., ainsi que des facilités de recherche mises à la disposition de l'auteur dans cet Institut et à la Mission Scientifique de l'Ambassade de France aux Etats-Unis.

période d'expansion. Mais qu'elle donne aux collectivités locales dans une conjoncture difficile une marge de décision supplémentaire en constitue une justification essentielle.

Les solutions adoptées dans les deux pays ne procèdent certes pas d'une même philosophie : l'accroissement des compétences des collectivités locales apparaît fréquemment aux Etats-Unis comme le moyen de faire accepter l'austérité budgétaire ; tandis qu'en France, il procède d'une volonté de redistribuer des pouvoirs et de lutter contre la technocratie. Mais elles sont souvent très proches, en dépit de profondes différences institutionnelles ; et l'on verra qu'à bien des égards et en raison de la nature des choses, nombre de mécanismes compliqués d'aide de l'Etat Fédéral aux Etats et de ceux-ci aux collectivités locales sont analogues à ceux, très divers, utilisés en France entre l'Etat, les régions, les départements et les communes.

Aux Etats-Unis comme en France, les budgets locaux sont très sensibles à la conjoncture économique, les différences n'étant que de degré. Les Etats et collectivités locales américains ont un rôle dominant en matière d'investissements publics, comme les départements et communes en France. Mais bien plus que les collectivités locales françaises, le secteur public non fédéral est, de sa propre initiative ou en tant qu'agent administratif du gouvernement fédéral, le principal fournisseur de biens et services publics. Le système du *welfare*, en particulier, repose largement sur ses capacités budgétaires et opérationnelles. Cette prépondérance se reflète dans les données agrégées : aux Etats-Unis, les fonctionnaires des Etats et collectivités locales constituaient en 1981 14 % de la population active, contre seulement 3 % dans l'administration fédérale ⁽¹⁾ ; en 1983, ils contrôlaient environ 42 % des dépenses publiques civiles.

Bien qu'indépendants constitutionnellement du pouvoir fédéral, les Etats et collectivités locales américains sont très dépendants de ses décisions budgétaires, tant pour leurs recettes que pour l'affectation de celles-ci. Souverains en principe en matière fiscale, les Etats sont en réalité fortement contraints aussi bien par l'opinion de leurs électeurs que par une grande mobilité des facteurs de production imposés, ce qui établit une concurrence entre les Etats.

Structure des finances publiques non fédérales

Le cadre institutionnel

Au sein de l'organisation gouvernementale des Etats-Unis, à trois niveaux, les Etats émergent de façon croissante comme les partenaires privilégiés du gouvernement fédéral, en même temps qu'ils dominent les processus budgétaires des collectivités locales.

(1) A l'exclusion du personnel militaire. Les pourcentages étaient, pour la France, d'environ 6 % et 11 %, respectivement, en 1980. Pour mettre en parallèle les problèmes analysés dans cet article et la situation en France avant la mise en œuvre des mesures de décentralisation, on se référera aux études suivantes : Mantz et Ungemuth, 1981 ; Levaye, Mantz et Ungemuth, 1981 ; de Villepin, 1981.

De par la Constitution de l'Union, les Etats ne sont limités dans leurs pouvoirs que dans les domaines explicitement mentionnés par la Constitution. L'évolution institutionnelle des cinquante dernières années ⁽²⁾ a certes étendu le domaine du gouvernement fédéral : aux pouvoirs en matière de défense nationale et de politique étrangère d'une part, et de contrôle monétaire d'autre part, se sont ajoutées de nombreuses garanties civiles et sociales qui ont conduit à une plus grande intervention du gouvernement fédéral, principalement par des réglementations et l'imposition de normes nationales. Il reste que les institutions des Etats sont définies par une constitution, à l'instar des Etats indépendants. Leur gouvernement est formé d'un exécutif, le Gouverneur, et de deux Chambres élues, un Sénat et une Chambre des Délégués. En matière budgétaire et fiscale, les Etats sont, en principe, souverains, et les mécanismes de décision sont en général tout à fait comparables à ceux d'une nation.

Au contraire les collectivités locales sont des « créatures » des Etats. Leur organisation et leurs finances sont définies par les Constitutions des Etats. Cependant leurs organes de décision sont élus et ont une structure comparable à celle des autres niveaux de gouvernement. Elles peuvent être classées en cinq catégories :

- comtés (*counties*), collectivités territoriales à compétence générale ;
- municipalités (*municipalities*), territoriales elles aussi, mais concernant des communautés urbaines et, en principe, plus spécifiques dans leurs fonctions ;
- *towns* ou *townships*, comparables aux municipalités, mais en milieu rural et moins répandues ;
- *school districts*, compétents en matière d'éducation publique primaire et secondaire, selon un découpage territorial qui tend de plus en plus à coïncider avec celui des collectivités territoriales ⁽³⁾ ;
- *special districts*, enfin, responsables de la fourniture locale d'un bien ou service public déterminé.

Fonctions et finances publiques non fédérales

La rapide expansion du secteur public (tableau 1) et l'accumulation des programmes ont conduit à un enchevêtrement des responsabilités.

(2) L'année 1933, avec la mise en œuvre des programmes du *New Deal*, et en particulier les travaux et investissements publics d'une part, et le système de *Social Security* (minimum vieillesse) et autres mécanismes de transferts et d'assistance d'autre part, constitue un véritable tournant dans le système fédéral : jusqu'à cette date, les collectivités locales assuraient la part la plus importante des services publics, alors extrêmement limités. Depuis lors, aussi bien l'Etat Fédéral que les Etats ont vu leurs recettes fiscales augmenter en pourcentage du total des taxes et du PNB, et leurs pouvoirs et compétences s'accroître au détriment de ceux des collectivités locales, dont, cependant, le rôle est demeuré dominant en matière d'exécution.

(3) Presque aussi nombreux que les écoles jusque dans les années quarante (108 579 en 1941), les *school districts* sont, à présent, regroupés le plus souvent par unités territoriales : en 1977, leur nombre était de 15 174 [ACIR, 1982]. Leur dépendance financière à l'égard des collectivités locales a fortement augmenté au cours de cette période, expliquant en grande partie ce regroupement. En 1979, 89 % des élèves étaient dans ces écoles publiques. Dans le domaine de l'éducation supérieure les Etats jouent un rôle croissant. Le secteur privé, qui accueillait environ la moitié des effectifs dans les années cinquante, ne représentait plus, en 1979, que 22 % ; en outre son financement est devenu public pour une bonne part (subventions et prêts aux étudiants, subventions de recherche...). [Palmer et Sawhill, eds., 1982, Ch. 11]. En 1981, 52 % des fonctionnaires du secteur public local étaient employés dans le secteur de l'éducation [Bureau of the Census, 1982a].

Tableau 1

*Evolution globale des dépenses publiques en pourcentage du PNB
Années fiscales 1956-1981 ⁽⁴⁾*

Année fiscale fédérale	Total	Secteur non fédéral sur recettes propres
1956	24,4	7,0
1961	27,5	8,3
1966	27,1	8,5
1971	30,6	10,2
1976	32,9	10,2
1981	32,4	8,6

Source : Palmer and Mills, 1982, p. 62

Pour permettre de comprendre cette évolution de la part du secteur public non fédéral, il est nécessaire de décrire l'articulation des fonctions des différents niveaux de gouvernement et leur mode de financement.

Les Etats et les collectivités locales assurent directement la fourniture de la quasi-totalité des biens et services publics, ce qui explique que les effectifs employés par le gouvernement fédéral soient 4 à 5 fois moindres que ceux des administrations non fédérales. Cette répartition des compétences s'est maintenue en dépit de l'imposante croissance du budget de l'Union et de sa législation. Dans tous les grands domaines de l'activité publique — éducation, services et transferts sociaux, infrastructure, protection civile — à l'exclusion des questions monétaires et de défense nationale (graphique 1), ce sont les Etats et collectivités locales qui ont développé leurs capacités opérationnelles. Au cours des trente dernières années, le secteur public non fédéral a crû plus vite que la plupart des autres secteurs de l'économie américaine, la part de ses dépenses dans le PNB passant de 7,9 % en 1951 à un maximum de 15 % en 1975 [Peterson, 1982], pour décroître légèrement depuis lors.

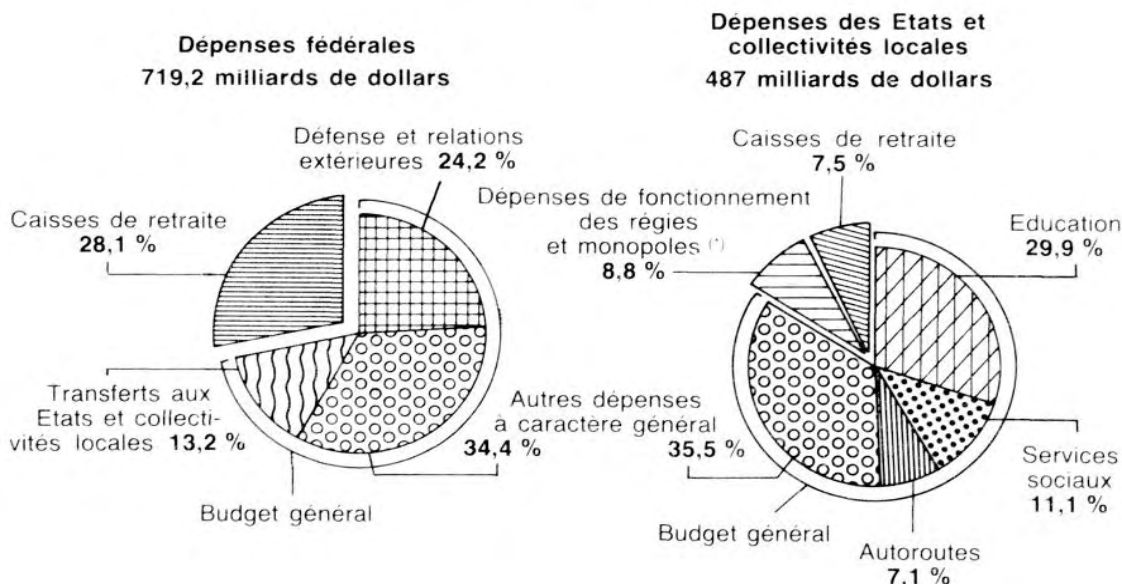
La prépondérance de ce secteur public en matière d'exécution s'accompagne de grandes différences dans le degré d'autonomie de l'organisme exécutant, selon le caractère spécifique de sa fonction. Suivant le partage des responsabilités de financement et les contraintes normatives imposées par le niveau d'administration supérieur, le statut de l'administration exécutante varie d'une autonomie quasi-totale (soumise cependant, dans la plupart des cas, à des minimums nationaux) à l'état de simple agent administratif de la collectivité supérieure. En raison de transferts financiers entre tous les niveaux, c'est une action en « synergie » qui caractérise la fourniture des différents biens et services publics.

(4) Jusqu'en 1976 l'année fiscale fédérale était du 1^{er} juillet au 30 juin ; depuis cette date elle va du 1^{er} octobre au 30 septembre. Dans la plupart des Etats (46), l'année fiscale est du 1^{er} juillet au 30 juin. En outre plusieurs Etats ont des budgets bi-annuels. L'année fiscale est désignée par l'année civile au cours de laquelle elle prend fin (exemple : *federal FY 1983* = 1^{er} octobre 1982 - 30 septembre 1983).

Graphique 1

Dépenses publiques par domaine en 1980-1981.

Grands chapitres budgétaires



(*) Compagnies de gaz, électricité..., et vente des alcools, régies ou monopoles d'Etat dans certains Etats.

Source : Bureau of the Census, 1982 b

A ce système de responsabilités partagées dans l'exécution, correspondent des mécanismes de financement complexes et variés. Pour ce qui est des pratiques budgétaires, chaque Etat a ses propres règles. La plupart des fonctions sont financées par le budget général (*general fund*) de l'administration concernée. Cependant, certaines font l'objet d'un budget annexe, doté de ressources propres d'origine fiscale, qui sont alors affectées automatiquement à une fonction, ou constituées des recettes des services marchands. C'est le cas de nombreux programmes d'investissements publics, à quelque niveau qu'ils soient entrepris, et des caisses de retraite des fonctionnaires à chaque niveau. Ces dernières sont financées au moyen de prélèvements sur les salaires, alors que les services en « régie » — transports urbains, services des eaux, etc. — font l'objet d'une tarification au public et reçoivent des subventions de fonctionnement.

Les Constitutions interdisent, dans presque tous les Etats, le déficit des budgets généraux, aussi bien des Etats que de leurs collectivités locales. En outre l'absence tant d'une banque centrale que d'un trésor public au sein de chaque Etat incite les législateurs à prévoir un excédent budgétaire (*cash balance*) en fin d'exercice, de façon à maintenir une trésorerie suffisante en moyenne pour assurer les dépenses courantes (traditionnellement l'objectif retenu est de 5 % du total des dépenses) [NGA/NASBO, 1982a]. Les opérations des budgets annexes sont moins sujettes aux limitations constitutionnelles qui réglementent cependant assez strictement l'endettement.

La répartition des *ressources propres* (fiscales, parafiscales, revenus des services marchands...) entre les trois niveaux en 1981 apparaît en données

globales dans le tableau 2. Les recettes fiscales, dont le montant total, en 1981, s'élevait à 650 milliards de dollars, contribuaient au financement des activités des trois niveaux d'administration selon les proportions indiquées dans le tableau 3.

Tableau 2
Revenus propres des trois niveaux d'administration
Année fiscale 1981

Niveau d'administration	Montant (millions de \$)	Pourcentage
Recettes totales	1 075 387	100,0
Etat Fédéral	658 954	61,3
Etats	240 042	22,3
Collectivités locales	176 391	16,4

Source : Bureau of the Census, 1982b.

Tableau 3
Répartition des recettes fiscales par sources
et par niveau d'administration en 1981

	Total	Fédéral	Etats	Collectivités
Total des ressources fiscales	100,0	100,0	100,0	100,0
Impôts sur le revenu	62,6	85,5	36,8	5,8
<i>dont :</i>				
• Personnes	51,1	70,4	27,3	5,8
• Sociétés	11,6	15,1	9,4	—
Taxes sur les propriétés	11,5	—	2,0	76,0
Impôts indirects	20,7	12,0	48,6	13,9
<i>dont :</i>				
• Droits de douanes	1,3	2,0	—	—
• Taxes générales sur les ventes (*) ..	8,6	—	31,0	9,7
• Taxes sélectives sur les ventes (**)	10,9	10,0	17,6	4,2
• Autres (***)	5,2	2,6	12,7	4,2

(*) Pourcentage du prix de vente de tous les produits (sauf, le plus souvent, l'alimentation), variant, selon les juridictions, de 4 % à 9 %.

(**) Taxe, en général à montant fixe par quantité, sur les carburants, les alcools...

(***) Les plus importants sont les *royalties* sur les extractions minières et pétrolières.

Source : Bureau of the Census, 1982b.

Les Etats ont diversifié leurs sources de revenus au cours des dernières années. Presque tous perçoivent aujourd'hui des impôts indirects sur les ventes et un impôt sur le revenu des personnes, dont les taux et les modalités restent variables. Il s'agit le plus souvent d'un pourcentage de l'impôt

fédéral sur les revenus. Certains Etats seulement lèvent, comme l'Etat fédéral, un impôt sur les profits des sociétés. Les Etats riches en ressources naturelles (mines, pétrole, gaz...) tirent une grande partie de leurs revenus de la taxation à l'extraction. Les considérations relatives à la mobilité des facteurs taxés ont un grand rôle dans les choix fiscaux des différents niveaux de gouvernement. Plus la collectivité est de petite taille, plus les facteurs mobiles ont tendance à échapper à la taxation ; les migrations vers les banlieues des grandes villes américaines illustrent bien cette tendance.

Le financement sur ressources propres de la grande majorité des collectivités locales repose largement sur l'imposition de la propriété foncière et bâtie. C'est le cas, en particulier pour les *school districts*, la plupart des comtés et des *towns* et *townships*. Seules les municipalités de certaines grandes villes perçoivent des impôts sur le revenu des personnes ou des taxes sur les ventes. L'immobilité de la propriété foncière a historiquement encouragé ce choix, de préférence à la taxation de facteurs plus mobiles ; cependant, de plus en plus critiqué, cet impôt foncier a vu sa part diminuer au cours des cinq dernières années.

Les organismes responsables des services faisant l'objet de budgets annexes sont généralement ceux qui investissent le plus et émettent la plus grande partie des emprunts publics locaux. Sur un endettement total cumulé du secteur public de 1 368 milliards de dollars en 1981, la dette du secteur public non fédéral était de 364 milliards de dollars, dont 230 milliards en obligations émises par les collectivités locales (principalement les municipalités, *special districts* et *school districts*). Dans de nombreux cas les obligations sont garanties par les revenus futurs des investissements financés. Cependant cela n'est ni toujours possible, ni nécessairement suffisant pour obtenir des taux d'intérêt favorables. Aussi les Etats ont-ils eu tendance, au cours des dernières années, à faire office d'intermédiaires financiers, s'endettant auprès du public pour prêter aux collectivités locales à des taux plus bas que ceux qu'elles devaient offrir pour attirer les prêteurs privés. De ce fait le chiffre de 230 milliards sous-estime la dette des collectivités locales. [Sur ces évolutions de la dette publique locale : Peterson et Miller, 1981].

Transferts intergouvernementaux

L'expansion des activités fédérales s'est faite, dans de nombreux domaines, au moyen de *subventions budgétaires (federal grants)* aux Etats et collectivités locales. La multiplication des interventions de l'Etat Fédéral, en particulier en matière sociale, a conduit à une accumulation de programmes spécifiques au cours des années soixante et soixante-dix (jusqu'à un total d'environ 500 programmes de transferts en 1980).

Jusqu'au début des années soixante-dix, la plupart des subventions fédérales allaient aux Etats et étaient affectées à des programmes très précis (*categorical grants*). Ce sont encore aujourd'hui les subventions les plus nombreuses. Les Etats ont la faculté de transférer à leur tour ces fonds, en tout ou partie, aux collectivités locales. Ces subventions de programmes, qui concernent principalement les services sociaux, les transports et l'environnement, se répartissent en plusieurs catégories, dont le critère majeur est celui du degré d'autonomie laissé à l'autorité bénéficiaire.

Tableau 4
Subventions budgétaires de l'Etat Fédéral
aux Etats et collectivités locales

	En % du budget fédéral	En % des budgets locaux
1965	9,2	15,3
1970	12,3	19,3
1975	15,4	23,0
1980	15,9	26,3

Certaines subventions sont d'un montant fixe prédéterminé. Dans de nombreux domaines, cependant — plusieurs gros programmes sociaux, les subventions de fonctionnement des transports en commun, etc. —, il s'agit de subventions proportionnelles à la dépense (*matching grants*), selon un taux qui varie d'un programme à l'autre, sans plafond (*open-ended*) ou à concurrence d'un montant maximum fixé (*closed-ended*). Ces aides proportionnelles sont conçues comme une incitation à des dépenses jugées prioritaires : elles obligent à une participation financière, tout en laissant aux collectivités la liberté d'apprécier le volume de l'investissement.

Au cours des années soixante-dix, l'Etat Fédéral a commencé à subventionner directement les collectivités locales. En particulier depuis 1972 un mécanisme de redistribution intergouvernemental à caractère général, le *General Revenue Sharing*, opère en faveur des budgets des collectivités locales territoriales. Les aides fédérales sont accordées sans conditions d'utilisation, selon une formule complexe reflétant la « capacité fiscale » et les « besoins » (population, revenu par tête...).

Les *block grants*, intermédiaires entre *categorical grants* et *revenue-sharing grants*, sont des subventions d'un montant fixe destinées à un domaine assez vaste d'activités publiques, sans définition de programmes particuliers. Elles laissent donc une large marge de choix aux Etats et semblent en passe d'être généralisées.

Pour l'année fiscale 1981, la répartition des subventions fédérales entre ces trois grandes catégories était la suivante :

<i>Categorical Grants</i>	82,2 %
<i>Revenue-Sharing Grants</i>	10,6 %
<i>Block Grants</i>	7,2 %

Source : NGA / NCSL, 1982.

Au cours des années récentes, les Etats ont eux aussi eu de plus en plus tendance à adopter, dans leurs relations avec les collectivités locales, des mécanismes de redistribution générale. Ce mode de redistribution est ainsi devenu une caractéristique majeure de l'organisation américaine.

Le fondement théorique du système américain : le Fédéralisme Fiscal

Si complexe et, à bien des égards, arbitraire qu'apparaisse ce système, on en peut trouver une explication et une certaine justification dans la théorie

économique du fédéralisme. Cette théorie, bien que développée dans le contexte de fédérations (Etats-Unis, Canada, Australie principalement) est pour l'essentiel dépourvue de spécificité institutionnelle et permet d'éclairer les grandes tendances de la répartition des compétences et des responsabilités financières dans tout système décentralisé.

Les propriétés qui définissent un bien public [Samuelson, 1954] — en particulier l'indivisibilité et l'impossibilité d'exclure quiconque des bénéfices que procure ce bien — sont, en général, limitées dans l'espace. Ainsi, même pour les exemples classiques de biens publics « purs », tels que la défense nationale ou un phare, les bénéfices ne sont perçus qu'à l'intérieur d'une aire géographique limitée. La plupart des biens publics sont donc, par nature, locaux [Musgrave, 1959] et peuvent être classés selon un critère spatial. Si la population est immobile, l'organisation gouvernementale qui permet une offre optimale de tels biens est celle qui associe à chaque bien public une collectivité autonome [*Fiscal Equivalence* : Olson, 1969]. Cela constitue le fondement économique majeur de toute organisation décentralisée. L'impôt est le « prix » du bien public. S'il y a mobilité des citoyens, et dans l'hypothèse où celle-ci répond uniquement à des considérations d'ordre fiscal (niveau de taxation, qualité et quantité de chaque bien public), elle établit une concurrence entre les collectivités offrant un même bien [Tiebout, 1956]. Ce mécanisme, comparable à celui de la concurrence sur les marchés des biens privés, résulte, dans des conditions idéales [Buchanan et Goetz, 1972], en une offre optimale des biens publics locaux, indépendamment du processus de décision et de ses modalités institutionnelles.

Au regard de ce modèle pur d'organisation, les systèmes réels présentent, bien sûr, de nombreuses « imperfections », et leur réorganisation selon ce critère unique n'est pas nécessairement praticable ou désirable. Si en particulier les limites géographiques des collectivités sont considérées comme données, la distribution géographique des bénéfices des biens et services publics locaux ne coïncidera généralement pas avec la division administrative. Lorsque des individus en dehors d'une collectivité locale donnée bénéficient des biens publics qu'elle fournit sans participer à leur financement, la théorie normative du Fédéralisme Fiscal [*Fiscal Federalism* : Musgrave, éd. 1965] suggère deux solutions alternatives : si ces bénéfices externes à la collectivité sont communs à toutes les collectivités d'un même niveau et de grande ampleur (par exemple, dans le cas des politiques sociales dans un contexte de forte mobilité individuelle), il convient de transférer les responsabilités correspondantes au niveau supérieur englobant tous les bénéficiaires ; si, au contraire, chaque collectivité conserve ses responsabilités pour des raisons diverses (hétérogénéité des préférences, coûts administratifs...), alors un mécanisme de transferts entre collectivités publiques doit permettre de compenser ces externalités [Breton, 1965 ; Oates, 1972]. Inversement, les avantages de la décentralisation sont établis dans tous les cas où le bien public est clairement local.

Au-delà de ce modèle simple et dans la mesure où les différents impôts ainsi que les bénéfices de la plupart des biens et services publics altèrent la répartition des revenus, un critère d'équité fiscale peut compléter celui d'efficacité dans la détermination de la taxation et des transferts entre collectivités [Oates, 1972].

En fait l'intervention de spécificités institutionnelles, en particulier du système de démocratie représentative et de la bureaucratie [Downs, 1967], relativise la plupart des conclusions précédentes et en affaiblit la portée, mais sans pour autant les infirmer.

Les années 80 : de l'austérité budgétaire à la décentralisation

Alors que les dépenses publiques locales avaient connu une forte croissance au cours des cinq dernières décennies (tableau 1), le début des années quatre-vingt a vu un renversement brutal de cette tendance, dont les causes sont multiples. Amorcée par la « révolte fiscale » (*Tax Revolt*), cette baisse relative (en pourcentage du PNB) a été accélérée par les conséquences de la récession, par les restrictions budgétaires fédérales et par l'amorce d'une décentralisation.

Limites constitutionnelles sur les budgets 1976-1980

Les difficultés budgétaires présentes surviennent après une période fertile, dans la grande majorité des Etats, en amendements constitutionnels dont l'objet était d'établir des limites aux recettes fiscales et aux dépenses budgétaires des Etats et des collectivités locales. La « révolte fiscale » a été provoquée principalement par les effets de l'inflation rapide des années soixante-dix sur le montant des taxes locales — effets automatiques pour les taxes sur les ventes et consécutifs à la non-indexation des barèmes dans le cas des impôts sur les revenus et la propriété — et favorisée par l'augmentation soudaine des subventions fédérales aux administrations locales dans le cadre du programme de relance de 1975. Elle a donné lieu à des initiatives populaires sanctionnées par des référendums dans la plupart des Etats.

Les mesures adoptées par la Californie, où ce mouvement a connu ses développements majeurs, sont, à bien des égards, représentatives des tendances générales. En premier lieu la « Proposition 13 », adoptée par référendum en 1976 et en vigueur à partir de l'année fiscale 1978, limite par voie constitutionnelle le montant total de la taxe sur les propriétés à 1 % de leur valeur marchande ; en outre elle limite la croissance de la valeur estimée à 2 % par an. La « Proposition 4 », adoptée deux ans plus tard, limite la croissance annuelle des dépenses budgétaires financées par des impôts à la hausse de l'indice des prix à la consommation, augmentée du pourcentage de croissance de la population, tant pour le budget de l'Etat californien que pour ceux de ses collectivités locales. Enfin l'indexation des tranches de l'impôt sur les revenus a été établie à partir de 1981 et celle des montants des exemptions et déductions à partir de 1982. Toutes ces mesures ont pour effet de neutraliser les mécanismes d'accélération des prélèvements fiscaux avec la croissance du revenu nominal. Elles ont réduit considérablement la part des impôts sur la propriété — particulièrement impopulaires — dans les recettes fiscales locales et, dans un deuxième temps, freiné très fortement la croissance de l'impôt sur les revenus.

Entre 1978 et 1981, des mesures similaires de limitations budgétaires ont été adoptées dans 43 des 50 Etats [Peterson, 1982]. Leur effet premier a été un effort conscient des autorités locales pour contenir les dépenses publiques avant même que les limites sur les recettes soient effectives, conduisant à un surplus agrégé des budgets du secteur public local, de l'ordre de 9 % des dépenses totales en 1980. Leurs conséquences sur la structure des recettes fiscales locales — forte baisse de la part des impôts sur la propriété et importance croissante des taxes sur les ventes et autres impôts indirects — ont rendu ce secteur particulièrement vulnérable à la conjoncture.

Conséquences de la récession sur les finances publiques non fédérales

La récession sévère qui a affecté l'économie américaine à partir de 1981 constitue sans nul doute la cause majeure des difficultés budgétaires présentes du secteur public non fédéral [NGA/NASBO, 1982a et b ; Palmer et Sawhill, eds., 1982 ; Gold et Benker, 1983]. Ni son ampleur, ni sa durée n'ont été pleinement anticipées par les assemblées des Etats et des collectivités locales lors des votes budgétaires concernant les années fiscales 1981, 1982 et 1983, ce qui — outre les mécanismes budgétaires comportant intrinsèquement des délais de réponse — explique que le problème n'ait été ressenti douloureusement qu'avec retard.

En raison des différentes réformes de la fiscalité locale, la récession a eu un impact majeur, mais retardé, sur les recettes fiscales du secteur local, et des Etats. La baisse de l'activité et de la croissance des revenus nominaux, surtout à partir de la deuxième moitié de 1981, s'est traduite par une forte diminution, non-anticipée, des rentrées fiscales au cours de l'exercice 1982. La rapide décélération de l'inflation dans cette période a aussi directement affecté le volume de la plupart des recettes fiscales. Au total, entre 1978 et 1982, les impôts prélevés par les Etats sont passés de 7 % à 6,5 % du revenu des ménages [Gold et Benker, 1983]. Anticipant une reprise annoncée alors pour le deuxième semestre de 1982, la plupart des Etats ont satisfait la norme constitutionnelle d'équilibre budgétaire ⁽⁵⁾ par des opérations de trésorerie — sans prendre de mesures radicales. Le montant des encaisses en fin d'exercice est ainsi passé d'une moyenne nationale de 4,5 % des dépenses courantes totales en fin d'exercice 1981, à 1,5 % en fin d'exercice 1982 (NGA/NASBO, 1982a). Pour l'année fiscale 1983, les budgets votés prévoyaient une augmentation des recettes fiscales de seulement 5,5 % (moyenne nationale) ; cette croissance apparemment modeste s'est avérée encore trop optimiste en raison du prolongement de la récession et de l'ultérieure décélération de l'inflation. Outre cette nouvelle baisse généralisée des recettes fiscales, les Etats producteurs de pétrole ont souffert fortement de la baisse des prix survenue ces derniers mois : ainsi, l'Alaska a-t-il subi une baisse de 28,5 % de ses recettes fiscales entre les années fiscales 1982 et 1983. Il a réduit conjointement ses prévisions de dépenses de 50,7 % [Gold, Benker et Peterson, 1982].

(5) Alors que presque toutes les Constitutions imposent l'équilibre des budgets généraux, plusieurs Etats ont des budgets bi-annuels. L'équilibre n'étant alors requis que sur les deux ans de l'exercice.

Cette réduction imparfaitement prévue des recettes fiscales est survenue en même temps que croissaient les besoins auxquels les administrations non fédérales devaient répondre. Une part importante des budgets des Etats et collectivités locales est en effet consacrée aux programmes sociaux. Les dépenses budgétaires subissent ainsi une pression à la hausse en période de récession. L'assistance publique a dû faire face à une recrudescence de la pauvreté. En moyenne nationale, le pourcentage de la population ayant un revenu inférieur au seuil officiel de pauvreté, après avoir rapidement décliné au cours des années soixante — passant de 22,4 % en 1960 à 12,6 % en 1970 — et encore, bien que plus modérément, entre 1970 et 1980 (11,6 %), a de nouveau dépassé les 12 %. Au surplus, l'évolution de la composition démographique de cette catégorie — les mères de famille seules avec enfants en devenant la majorité — a conduit à une augmentation plus que proportionnelle des dépenses de *welfare* [Bawden et Levy, 1982]. Dans ces circonstances les dépenses budgétaires correspondantes augmentent de façon automatique, sauf à modifier les critères d'éligibilité. De plus la plupart des indemnités de chômage et des dépenses d'assistance qui l'accompagnent sont supportées par le secteur public non fédéral. Aussi l'augmentation générale du chômage dans l'ensemble du pays — atteignant 10,8 % en décembre 1982 — a-t-elle eu un impact majeur sur les dépenses budgétaires de ce secteur. Par ailleurs la décélération de l'indice général des prix à la consommation a été, pendant toute la période considérée, plus rapide que celle de l'indice de prix des dépenses budgétaires de ce secteur, accentuant les divergences entre dépenses et recettes [Gold et Benker, 1983]. Enfin le niveau élevé des taux d'intérêt a entraîné une augmentation des charges de la dette, qu'il est cependant difficile d'estimer globalement ⁽⁶⁾.

Conséquences de la politique fédérale

Les inflexions de la politique budgétaire fédérale depuis trois ans affectent aussi, plus ou moins directement, les budgets des Etats et collectivités locales. Une bonne part des économies budgétaires, rendues nécessaires à la fois par la priorité donnée à la défense et par l'accroissement du déficit fédéral ont été, jusqu'à présent, réalisées au détriment des subventions budgétaires fédérales aux Etats et aux collectivités locales. Ces réductions s'inscrivent dans le mouvement de décentralisation du « Nouveau Fédéralisme », qui se propose d'accroître les compétences des Etats en déchargeant l'Etat Fédéral d'importantes responsabilités financières.

Les réductions des taux fédéraux d'imposition des revenus des personnes physiques et morales, adoptées en 1981 et mises en œuvre progressivement jusqu'à l'indexation, à partir de 1985, des barèmes et des exemptions et déductions, se traduisent automatiquement par une baisse des recettes fiscales pour les Etats et collectivités locales qui, la plupart, calculent leur impôt sur le revenu comme un pourcentage fixe du montant de l'impôt fédéral. Neutraliser cette réduction impliquerait une majoration, peu populaire, des taux locaux. Entre 1980 et 1982, environ 13 % de la baisse des impôts locaux sur les revenus sont attribuables à ce facteur.

(6) Les données budgétaires agrégées du secteur ne permettent qu'une appréciation indirecte, par le biais des charges d'intérêt. Dans la mesure cependant où des surplus importants ont été accumulés par certaines collectivités, du fait des obligations constitutionnelles et de la situation favorable des années 1976-1980, le solde net agrégé des paiements et recettes d'intérêt est, en réalité, positif, ce qui ne traduit rien d'autre qu'une situation financière saine par nécessité.

Indirectement aussi, les politiques fédérales ont affecté négativement le coût de l'endettement, et donc principalement de l'investissement public local. D'une part la « déréglementation » des marchés financiers a abouti à la suppression des privilèges fiscaux dont jouissaient les « obligations municipales », généralement négociées sur les marchés hypothécaires, directement concernés par les mesures fédérales. D'autre part le recours massif de l'Etat Fédéral à l'endettement long, pour financer un déficit budgétaire croissant dans le cadre d'une politique monétaire restrictive, a entraîné la croissance des taux d'intérêt réels et une certaine éviction des emprunts locaux. Les titres fédéraux et locaux sont en effet dans les portefeuilles privés, d'assez proches substituts. Enfin la moitié des économies budgétaires fédérales réalisées en 1982 proviennent de la réduction des transferts aux individus au titre de plusieurs programmes sociaux. Les Etats, qui ont à leur charge le complément de ces programmes, ont ainsi été contraints de décider une augmentation compensatoire de leurs propres contributions. L'aggravation des dépenses sociales suscitée par la récession se conjugue ainsi avec la modification des responsabilités respectives des Etats et du gouvernement fédéral dans le système du « welfare ».

Dans presque tous les domaines d'activité des Etats et collectivités locales, les subventions fédérales ont été de même très fortement réduites entre 1981 et 1983, au total de 38,4 % (tableau 5). Ces réductions, qui répondent à des impératifs conjoncturels d'économie budgétaire, s'inscrivent dans une perspective à plus long terme de transfert aux Etats et dans certains cas aux collectivités locales de la plupart des compétences fédérales en matière d'assistance publique. En contrepartie, l'Etat Fédéral assumerait l'ensemble des fonctions d'assurance sociale, dont une partie incombe à présent aux Etats.

Tableau 5

*Subventions budgétaires de l'Etat Fédéral
Années fiscales 1981-1983*

	% du budget fédéral	% des budgets locaux
1981	14,4	25,3
1982	10,7	18,3
1983	9,6	16,1

Source NGA NCSL, 1982

Ce transfert de compétence s'accompagne d'un désengagement progressif de l'Etat Fédéral. La première étape, en partie réalisée, consiste en une consolidation — avec, le plus souvent, réduction — d'un grand nombre de petits programmes d'assistance en *block grants* qui permettent une plus grande autonomie des choix budgétaires des Etats dans ces domaines. Dans une deuxième étape le projet de « Nouveau Fédéralisme » envisage une suppression progressive de ces aides fédérales, en même temps qu'une augmentation, moindre, des subventions à caractère général (*Revenue-Sharing*).

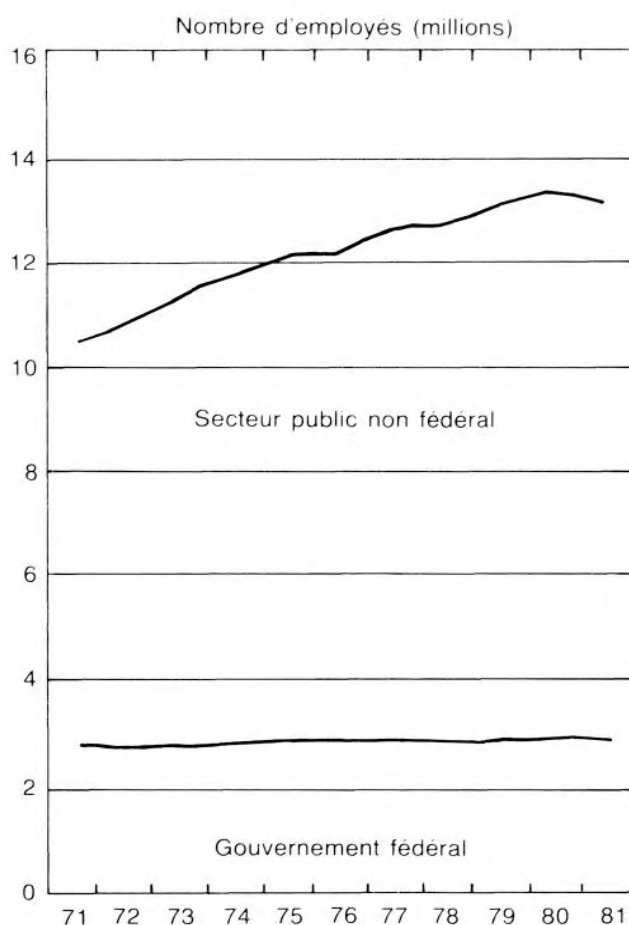
Les politiques budgétaires des Etats et des collectivités locales

En 1982 les Etats et les collectivités locales ont dans un premier temps pu maintenir leur équilibre budgétaire en recourant à des mesures provisoires : reports de paiement, accélération du recouvrement des impôts, utilisation des « fonds d'urgence », etc. Cela d'autant mieux que les déséquilibres liés à la récession survenaient après une période de relative aisance financière. Plus récemment les Etats les plus affectés financièrement ont dû se résoudre à augmenter des impôts. La plupart ont profité de la baisse de l'inflation pour accroître certaines taxes sur les ventes, notamment les taxes sur les carburants. Plusieurs Etats avaient dès 1982 adopté des surtaxes provisoires sur l'impôt sur le revenu ; plus de la moitié d'eux tous ont dû majorer leur taux d'imposition pour l'année fiscale 1984. Parallèlement la tendance à la compression des dépenses, amorcée avec les limites constitutionnelles, s'est accentuée. Elle a été manifeste pour l'emploi public dès le deuxième semestre 1981. Ainsi, entre octobre 1980 et octobre 1981, la diminution du nombre des emplois a été de 0,7 % pour les fonctionnaires des Etats et de 1,9 % pour ceux des collectivités locales (graphique 2).

La réduction des effectifs s'est encore accélérée au cours de l'année 1982, comme le montre une enquête récente auprès des exécutifs de la plupart des Etats [Gold et Benker, 1983]. Certains, dans des situations budgétaires particulièrement difficiles, ont licencié du personnel. L'emploi public a, par exemple, diminué en 1982 de 16 % au Nevada, de 10 % dans le New Hampshire, de 7,3 % dans le Michigan... Dans de nombreux cas les assemblées ont simplement suspendu l'embauche (dans 21 Etats), les départs normaux en retraite permettant une diminution des effectifs. La majorité des Etats a eu recours à des mesures de réduction des charges salariales : révision des barèmes d'indexation des salaires ou blocage complet des augmentations, réduction des horaires — avec maintien du salaire horaire —, institution de jours chômés non-rétribués dans certains services. Néanmoins entre 1982 et 1983, la masse salariale versée par les administrations publiques locales a continué d'augmenter,

Graphique 2

Evolution de l'emploi public 1971-1981.
Administration fédérale et secteur public non fédéral



Source : Bureau of the Census, 1982 a

passant de \$ 223 milliards à \$ 233,8 milliards, en raison surtout de fortes augmentations des rémunérations du personnel enseignant.

En choisissant de maintenir les niveaux d'assistance sociale en dépit de la réduction des aides fédérales [Durman, Davis et Bovbjerg, 1982] et en privilégiant le secteur de l'éducation, les Etats ont utilisé la marge de manœuvre plus grande que leur conférait le système des *block grants*. La progression des dépenses totales ayant été modeste de 1982 à 1983, et quasi nulle de 1983 à 1984, ce sont les dépenses en biens et services qui ont subi l'essentiel des réductions. Leur augmentation de 1,6 % en valeur, de 1982 à 1983, traduit une contraction réelle qui a touché principalement les investissements publics, au premier rang desquels les dépenses d'infrastructure.

Conclusion

En dépit des difficultés financières persistantes de plusieurs Etats et collectivités locales, le système fédéral américain s'est relativement bien adapté à une conjonction d'événements qui auraient pu produire une « crise financière » : les budgets du secteur continuent de faire apparaître un surplus agrégé. Et voici que la reprise économique de ces derniers mois contribue à desserrer les contraintes de financement. En partie pour ces raisons, mais aussi parce qu'elles répondent à des changements plus durables de l'opinion et de la politique fédérale, la plupart des réorientations du système de financement des dépenses publiques locales persisteront vraisemblablement. Globalement, les orientations du « Nouveau Fédéralisme » ont permis de réaliser des réductions de dépenses importantes au niveau fédéral. Ces réductions ont été d'autant mieux acceptées par les élus locaux qu'elles s'accompagnaient de transferts de compétence.

L'analyse de la situation américaine permet aussi de souligner les conséquences structurelles des fluctuations budgétaires, qu'elles soient discrétionnaires ou automatiques. Dans toutes les hypothèses, c'est l'investissement public, notamment d'infrastructure, qui subit l'essentiel des effets des difficultés financières. Aux Etats-Unis, comme en France, le maintien des services publics sans augmentation de la fiscalité locale conduit à une réduction de l'investissement des collectivités locales.

Références bibliographiques

- ACIR (1982), *State and Local Roles in the Federal System*. Commission Report : Washington, DC : ACIR, avril.
- BAWDEN Lee et LEVY Frank (1982), « The Economic Well-Being of Families and Individuals », in : Palmer et Sawhill, eds., 1982, ch. 16.
- BRETON Albert (1965), « A Theory of Government Grants », *The Canadian Journal of Economics*, 31, n° 2, mai.
- BUCHANAN James M., et GÖETZ Charles J. (1972), « Efficiency Limits of Fiscal Mobility : An Assessment of the Tiebout Model », *Journal of Public Economics*, 1.

- Bureau of the Census (1982a), *Public Employment in 1981*, Washington, DC : US Department of Commerce, Bureau of the Census, août.
- Bureau of the Census (1982b), *Governmental Finances 1980-1981*, Washington, DC : U.S. Department of Commerce, octobre.
- DOWNS Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Mass. : Little Brown.
- DURMAN Eugene C, DAVIS Barbara C. et BOVBJERG Randall R. (1982), « State Fiscal and Programmatic Response to Block Grants in Health and Human Services : The First Year », Project Report ; Washington, DC : The Urban Institute, septembre.
- GOLD Steven et BENKER Karen (1983), « State Fiscal Conditions Entering 1983 », Legislative Finance Paper n° 34 ; Washington, DC : National Conference of State Legislatures, janvier.
- GOLD Steven, BENKER Karen et PETERSON George E. (1982), « State Budget Actions in 1982 » Working Paper ; Washington, DC : National Conference of State Legislatures, juillet.
- GRODZINS Morton (1960), « The Federal System », in *Goals for Americans : Programs for Action in the Sixties*, Report of the President's Commission on National Goals ; New York, NY : Prentice Hall for the American Assembly, Columbia University Press.
- LEVAYE Pierre, MANTZ Patrice et UNGEMUTH Michel (1981), « Les administrations locales depuis 20 ans : un constat, une problématique ». *Statistiques et études financières*, n° 379, mai.
- MANTZ Patrice et UNGEMUTH Michel (1981), « Les collectivités locales face à l'environnement économique ». *Economie et Statistiques*, n° 132, avril.
- MUSGRAVE Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance ; a Study in Public Economy*. New York, NY : McGraw-Hill.
- MUSGRAVE Richard A., ed. (1965), *Essays in Fiscal Federalism*, Washington, DC : The Brookings Institution.
- NGA/NASBO (1982a), *Fiscal Survey of the States, 1981-1982*, Washington, DC : National Governors' Association/National Association of State Budget Officers, juin.
- NGA/NASBO (1982b), *Fiscal Survey of the States - December 1982 Update*, Washington, DC : NGA/NASBO, décembre.
- NGA/NCSL (1982), *The Proposed FY 1983 Federal Budget : Impact on the States*, Washington, DC : National Governor's Association/National Conference of State Legislatures, février.
- OATES Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, NY : Harcourt Brace Jovanovich.
- OLSON Mancur Jr. (1969), « The Principle of " Fiscal Equivalence " : The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government », *AEA Papers and Proceedings*, 59, n° 2, mai.
- PALMER John L. et MILLS Gregory B. (1982), « Budget Policy », in : Palmer et Sawhill, eds., 1982.
- PALMER John L. et SAWHILL Isabel V. eds. (1982), *The Reagan Experiment*, Washington, DC : The Urban Institute Press.
- PETERSON George E. (1982), « The State and Local Sector », in : Palmer et Sawhill, eds. (1982), ch. 6.
- PETERSON George E. et MILLER Mary J. (1981), « Financing Options for Urban Infrastructure », Working Paper n° 1486 ; Washington, DC : The Urban Institute.
- SAMUELSON Paul A. (1954), « The Pure Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, novembre.
- TIEBOUT Charles M. (1956), « A Pure Theory of Local Government Expenditures », *Journal of Political Economy*, octobre.
- de VILLEPIN Roland (1981), « Vingt ans de finances publiques », *Economie et Statistiques*, n° 139, décembre.