

Finances publiques



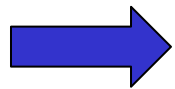
Benoît Bayenet

Bureau H 4247 / Email : bbayenet@ulb.ac.be

Finances publiques

Chapitre IV : Analyse de la structure fédérale belge à la lumière des recommandations de la littérature du fédéralisme budgétaire

- Plan**
- A. Analyse de la répartition des compétences budgétaires;
 - B. Analyse de la répartition du pouvoir fiscal.



Lire **B. Bayenet, V. Gilbert et F. Thys-Clément « Analyse économique du fédéralisme belge », Revue de Droit de l'ULB, Bruylant, 1999.**

- Comment répartir de manière optimale les différentes fonctions des pouvoirs publics entre l'État fédéral et les entités fédérées ?
- Cas de nombreux pays fédéraux mais également unitaires;
- Une grille d'analyse : la théorie du fédéralisme budgétaire.



➤ **Objectif de la théorie du fédéralisme budgétaire**

Selon W. Oates (1972) :

« the function of the public sector are to ensure an efficient use of resources, to establish an equitable distribution of income and to maintain the economy at the high levels of employment with reasonable price stability. The concern in this chapter is the organization of public sector that will best allow the government to perform these tasks. In short the question is What form of government promises the greatest success in resolving the allocation, distribution and stabilization problems ? ».

Oates W., *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.



➔ objectif :

déterminer si la répartition des fonctions budgétaires (allocation, stabilisation et redistribution) et des compétences fiscales entre différents niveaux de pouvoir est optimal :

- quelles missions confier à tel niveau de pouvoir ?
- sur la base de quels principes répartir le pouvoir fiscal et les ressources fiscales entre différents niveaux de pouvoir ?
- quels modes de coordination mettre en place ?

Notre objectif : mettre en perspective les enseignements normatifs de cette théorie avec la pratique belge en tenant compte non seulement des Communautés et Régions mais aussi l'Union européenne ainsi que des provinces et communes.



➤ **Origine de la théorie du fédéralisme budgétaire :**

- ▶ *Musgrave R., The theory of public finance, New York, Mac Graw Hill, 1959 et*
- ▶ *Oates W., Fiscal federalism, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.*

Selon W. Oates, « (...) *the term federalism for the economist is not to be understood in a narrow constitutional sense. In economic terms all governmental systems are more or less federal. Even in a formally unitary system for example there is typically a considerable extent of de facto fiscal discretion at decentralised level* »

➔ **au sens le plus large** : le fédéralisme budgétaire examine l'organisation territoriale d'un pays, les principes régissant la répartition des pouvoirs, des compétences, des recettes et des dépenses publiques entre les niveaux de gouvernement et le degré de centralisation ou de décentralisation de l'administration publique.



➤ **Conception économique ≠ conception science politique.**

La **science politique** met autant l'accent sur les procédures que sur leur résultat : le fédéralisme est une conception de la démocratie et de la répartition des pouvoirs.

La **science économique** accorde peu d'importance aux raisons qui ont justifié le transfert des compétences mais s'attache à déterminer si les décisions prises par chaque niveau de décision reflètent, dans une large mesure, leurs préférences et leurs contraintes.

➔ à l'exception des dictatures, toutes les nations sont « fédérales » de sorte que les problèmes traités par le fédéralisme budgétaire sont de portée quasi générale quel que soit le cadre constitutionnel considéré.



 **en conclusion :**

le fédéralisme budgétaire n'exige un cadre institutionnel ni authentiquement fédéral ni exclusivement budgétaire. Il suppose un agencement vertical et horizontal entre les entités assez vagues que l'on peut rencontrer aussi bien dans des pays à structure unitaire comportant des échelons décentralisés de collectivités publiques que dans des pays fédéraux.



Le modèle économique du fédéralisme budgétaire ne permet ni d'envisager, ni a fortiori d'expliquer la formation des compromis entre les niveaux de pouvoir comme le ferait une approche politique du fédéralisme.



➤ **Critique la plus importante** : l'Ecole des choix publics



prônait la décentralisation pour remédier à l'expansion excessive et non désirée du secteur public.

La littérature traditionnelle (Musgrave, Oates) souligne la possibilité d'un partage optimal des dépenses publiques et suppose que le gouvernement agisse comme un « dictateur **bénévole** » qui maximise une fonction d'utilité sociale



La littérature du Léviathan (Brennan et J. Buchanan) postule que le gouvernement se comporte comme un individu qui **maximise une fonction d'utilité individuelle** autrement dit, qui cherche à tirer le maximum de profit de sa position au pouvoir.

Brennan C. et J. Buchanan, *The power to tax*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.




➡ dans la littérature du Léviathan, la décentralisation est un remède à l'expansion excessive du secteur public puisqu'elle brise le monopole du producteur. Les vertus de la concurrence en économie marchande sont ainsi transposées à l'économie publique.

Les recherches empiriques ne confirment cependant pas que la taille du secteur public soit effectivement une fonction inverse de son degré de décentralisation.



A. Répartition des dépenses budgétaires dans une structure institutionnelle à plusieurs niveaux de pouvoir

 dont beaucoup ne reposent pas sur les finances publiques mais sur des lois et réglementations, des instruments de politiques monétaires, etc.

➤ Les différentes interventions de l'Etat peuvent être analysées à la lumière des trois fonctions définies par **R. Musgrave en 1959** : allocation, redistribution et stabilisation.

➤ **R. Musgrave :**

« the heart of fiscal federalism thus lies in the proposition that the policies of the allocation branch should be permitted to differ between states, depending on the preferences of their citizens. The objectives of the distribution and stabilization branches, however, require primary responsibility at the central level ».



- Même si cette proposition a fait l'objet de nombreuses études et critiques : toujours point de départ obligé.

Fonctions budgétaires de R. Musgrave

Allocation : fourniture de biens et services collectifs lorsque les mécanismes de marchés sont défailants et ne garantissent pas une allocation optimale des ressources;

Redistribution : correction des inégalités dans la distribution des revenus ➡ juste redistribution entre les citoyens;

Stabilisation : maintien d'un haut niveau d'utilisation des ressources : maintenir la croissance, le plein emploi, limiter l'inflation.



a. La fonction Allocation

La fonction allocative concerne la fourniture de biens collectifs lorsque les mécanismes de marché (mécanismes de fixation des prix) font défaut et ne garantissent pas une allocation optimale des ressources.

La mission des pouvoirs publics est double :

- ▶ faciliter et organiser le fonctionnement des marchés;
- ▶ pallier les défaillances du marché par la production publique de biens et services.



Notions de biens et services collectifs

Il existe des biens et services publics qui ne sont pas des biens et services collectifs → pourraient être produits par le secteur privé, pourraient être gérés par le marché.

Exemple :

- téléphonie;
- transports, etc.

} = biens marchands produits par le secteur public

→ **trois catégories de biens et services collectifs :**

- **biens collectifs purs;**
- **biens collectifs mixtes;**
- **biens mis sous tutelle.**



■ **biens collectifs purs**

- ◆ non-rivalité;
- ◆ non-exclusion

dans la consommation des prix est inopérant  mécanisme

Exemple : éclairage public, défense nationale, phare côtier

Un bien est dit rival si son achat ou son utilisation par une personne exclut définitivement toute consommation par une autre personne.

Un bien est dit exclusif si son détenteur ou son producteur peut en empêcher l'accès.



■ **biens collectifs mixtes**

- ◆ non-rivalité et exclusion;
- ◆ rivalité et non-exclusion

Non-rivalité et exclusion

Exemple : ponts, autoroutes, salles de spectacles, etc.

Rivalité et non-exclusion : moins fréquent

se produit quand les droits de propriété sont mal définis

Exemple : gisements d'or ou de pétrole à leur origine



■ **biens mis sous tutelle ou biens tutélares**

- ◆ caractéristiques des biens privés
- ◆ génèrent des externalités

Externalité –
pollution, etc.

Externalité +
santé, éducation, etc.


Externalité : le bénéfice retiré par la société dépasse le gain privé d'un individu

Selon la théorie économique, l'allocation de ce type de biens ne peut être réalisée de manière optimale par le marché.





principales formes d'intervention et niveau de pouvoir compétent :

- ▶ **promotion et réglementation de la concurrence sur les marchés** : niveau du pouvoir fédéral pour assurer une libre circulation des biens et services et des facteurs de production permettant une allocation optimale des ressources;
- ▶ **aides publiques au secteur privé** : elles visent à limiter les défaillances du marché par des subventions aux agents économiques privés mais elles entraînent des distorsions à la concurrence  niveau des entités fédérées pour permettre une meilleure prise en compte des besoins et transférer le coût aux entités ce qui évite des dépenses liées à des mesures de compensation entre entités mais risque de concurrence fiscale;



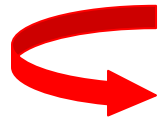
- production de biens et services collectifs : arbitrage entre la prise en compte des effets de débordement (niveau fédéral) et le respect de l'hétérogénéité des préférences individuelles (niveau des entités fédérées);

↓
Vision large (non-rivalité dans la consommation aux biens tutélaires)

➔ différents cas possibles selon les hypothèses envisagées :

➤ mobilité ou non des individus;

➤ existence ou non d'effets de débordement.



effets de débordement des services collectifs = la portée spatiale des externalités générées par ces services. Certains services ont un effet immédiat sur l'environnement de leur lieu de production (le service incendie, l'éclairage public, ...), d'autres ont une portée spatiale beaucoup plus étendue qui peut même dépasser les frontières du pays (l'enseignement supérieur, la recherche, la défense nationale, ...).



1^{er} cas : supposons la mobilité parfaite des individus et l'absence d'effets de débordement (externalités spatiales)

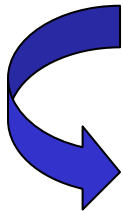
Tiebout (1956) démontra que (moyennant une série d'hypothèses très restrictives) : un pays divisé en plusieurs juridictions pouvait conduire à une offre optimale de biens collectifs.

Il analyse les conséquences de la mobilité résidentielle sur les finances publiques locales étant donné que les consommateurs, différents en termes de préférences et de revenus, « **votent par les pieds** » (se déplacent) à la recherche de la collectivité optimale : le consommateur - votant est supposé choisir la collectivité qui correspond le mieux à ses préférences pour les biens et services collectifs.

Tiebout C..M., « A pure theory of local expenditure », *Journal of Political Economy*, 64, october 1956.



Le choix de la résidence, c'est-à-dire la libre mobilité des citoyens, devient un mécanisme de révélation en même temps que d'efficacité de la production de biens et services collectifs.



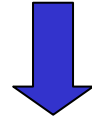
comme les individus peuvent quitter leur juridiction, les autorités locales sont incitées à utiliser efficacement les ressources et à fournir des quantités et une qualité de biens et services reflétant les préférences des individus.



décentralisation des compétences : si chaque entité décentralisée peut choisir une combinaison « prestation - imposition » et si la diversité entre les entités est suffisamment grande, le bien-être social peut être augmenté en décentralisant la fourniture des biens et services collectifs.



Les justifications économiques de la décentralisation de la fonction allocation reposent dans ce cas sur le respect des différences entre les préférences des citoyens entre les différentes entités.



les gouvernements fédérés et les citoyens disposent d'une meilleure information que le gouvernement fédéral → ils pourront prendre des décisions plus judicieuses



Ces effets positifs de la décentralisation de la fonction allocation reposent sur 2 hypothèses : l'absence d'effets de débordement et le déplacement des individus qui "votent par les pieds" et choisissent leur entité en fonction de la combinaison « prestations-impôts » offerte par chacune d'entre elles.



Dans son théorème de la décentralisation, W. Oates (1972) s'exprime de la manière suivante :

« pour un bien collectif pour lequel la quantité consommée est définie sur des sous-ensembles géographiques et pour lequel les coûts de production sont les mêmes au niveau central ou dans les sous-ensembles géographiques concernés, il serait toujours plus efficace (ou au moins aussi efficace) pour ces sous-ensembles de produire des quantités optimales de biens au sens de Pareto que le gouvernement central ».

= à l'exception des biens collectifs nationaux, le niveau de bien-être des résidents de chaque entité sera au moins aussi élevé et dans certains cas plus élevé, quand les gouvernements « locaux » prennent en compte les préférences « locales » par rapport à une situation où le gouvernement central fournit un seul niveau de biens et services collectifs pour l'ensemble des entités.





la décentralisation peut augmenter l'efficacité en améliorant l'ajustement entre les services fournis et les demandes des électeurs à condition qu'il n'y ait pas d'économies d'échelles importantes ou d'effets de débordement entre les différentes entités dans la fourniture du bien ou service.

On suppose également implicitement que les individus avec les mêmes préférences peuvent se regrouper dans les mêmes localités ou entités.



La décentralisation de la fonction allocation permet également de bénéficier des gains d'une plus grande concurrence entre les différentes entités décentralisées pour la fourniture des biens collectifs (encourager les innovations et l'émergence de techniques de gestion publique plus efficaces, etc.).

Différentes études empiriques ont montré que la concurrence entre les entités fédérées permet de fournir les services publics demandés par les citoyens au coût le plus bas



Les gains peuvent cependant être réduits par les coûts liés à la prise de décision (coûts administratifs et coûts des élections).



2^{ème} cas : supposons la mobilité parfaite des individus et l'existence d'effets de débordement (externalités spatiales).

➡ les compétences seront dévolues à un niveau de pouvoir d'autant plus élevé que les effets de débordement sont importants.

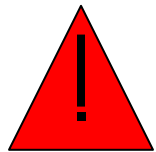
3^{ème} cas : supposons pas de mobilité parfaite des individus et effets de débordement (externalités spatiales).

➡ centralisation des compétences au niveau fédéral.



4^{ème} cas : supposons pas de mobilité parfaite des individus et absence d'effets de débordement (externalités spatiales)

 répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir



certaines caractéristiques de la production des biens et services publics augmentent les effets positifs de la centralisation : l'existence de rendements d'échelle importants.



b. La fonction Redistribution

La fonction redistributive de l'Etat vise à corriger l'inégalité dans la distribution des richesses.

➔ principales formes d'intervention :

- ➔ politiques de transferts entre actifs et entre actifs et inactifs;
- ➔ politique d'assistance sociale;
- ➔ politique fiscale;
- ➔ la fourniture de certains biens et services publics.



La littérature n'identifie pas systématiquement le niveau de pouvoir le plus approprié.

Mais « consensus » des auteurs traditionnels pour une allocation au niveau fédéral notamment en raison des contraintes liées à la mobilité des individus.

Primo, si l'objectif est de réduire dans une proportion donnée l'inégalité des revenus individuels d'une collectivité à l'autre, il est moins coûteux, en termes de finances publiques, de redistribuer de façon interindividuelle au niveau national que de redistribuer à l'intérieur des collectivités où certains « déferont » ce que d'autres ont fait. La redistribution apparaît alors comme un bien collectif national.



Secundo, la mobilité des citoyens (riches et pauvres) restreint considérablement l'intérêt et la marge de manœuvre des politiques locales de redistribution étant donné les effets externes qu'elles génèrent.

➡ les gouvernements décentralisés ont souvent considéré la mobilité des pauvres à la recherche de la meilleure localisation en termes de politique redistributive comme une contrainte forte.

Exemple : 2 régions mènent des politiques de redistribution très différentes ➡ elles offrent des avantages sociaux différents et pratiquent des fiscalités différentes.

Conséquence possible : des distorsions dans les conditions de l'allocation des ressources (gaspillage des ressources) et des effets de polarisation des riches et des pauvres dans l'une ou l'autre région.





les populations aisées iront s'établir dans la collectivités où la fiscalité est plus légère mais celle-ci attirera aussi des personnes dans le besoin qui chercheront à bénéficier de cette aide supérieure. La distribution des revenus dans cette communauté sera plus égalitaire mais au prix d'une baisse du revenu moyen par habitant sur lequel la communauté ne pourra plus prélever les moyens nécessaires pour financer sa politique.

Pour une région engagée davantage dans une politique de redistribution favorable aux plus pauvres, le coût marginal régional de cette politique dépasse le coût marginal social. Cette politique améliore de fait la situation des autres régions via les migrations de population vers la région la plus altruiste.



➔ La concurrence fiscale entre collectivités locales pour attirer et repousser certains agents au détriment d'autres peut conduire à des choix publics limités en termes de redistribution qui seraient alors inefficaces et inéquitables

D. Wildasin (1991, 1994) : ce problème peut être résolu par une intervention de l'autorité centrale sous la forme de transferts interrégionaux pour tenir compte des effets associés à la mobilité des individus.

Wildasin D.E., « Income redistribution in a common labour market », *American Economic Review*, 41, 4, 1991, Wildasin D.E., « Income redistribution and migration », *Canadian Journal of Economics*, n°3, vol XXVII, 1994





reconnaissance de l'attribution d'une partie de ces compétences au niveau décentralisé si la mobilité des individus est faible et si on prend en compte des caractéristiques individuelles.

+ meilleure information au niveau local.

D'autres arguments peuvent également être avancés en faveur de la centralisation de la politique de redistribution : l'existence d'économies d'échelle dans la gestion des politiques de redistribution, la lutte contre la fraude par une centralisation de l'information, la convergence des objectifs des gouvernements fédéral et régionaux, ...



c. La fonction de stabilisation

Il s'agit de maintenir un haut niveau d'utilisation des ressources (maintenir la croissance économique, le plein-emploi) et la stabilité monétaire ou plus généralement le rôle de l'intervention de l'Etat dans la régulation des marchés.

Principales formes d'intervention : politique monétaire et politique budgétaire

Attribution de cette compétence au niveau fédéral car :

- risque d'un comportement de passager clandestin;
- faiblesse des multiplicateurs macroéconomiques;
- union monétaire : condition nécessaire à l'existence d'un Etat.

Mais possibilité pour les entités fédérées de jouer un rôle.



Primo, les fluctuations économiques et les déséquilibres qui s'en suivent touchent tout le pays même si leur intensité peut affecter différemment les entités fédérées ou décentralisées.

➡ étant donné que la fonction de stabilisation a toutes les caractéristiques d'un service collectif, chaque entité fédérée pourrait se comporter comme un passager clandestin (*free-rider*) en espérant que les autres entités feront l'effort de stabilisation à sa place.

➡ conséquence : un effort global non seulement inférieur à ce qui serait souhaitable mais encore désordonné.



Secundo, si une entité mène une politique de stabilisation active, elle est vouée à un demi-échec.

↪ même si l'on peut limiter son impact à l'entité, l'effet multiplicateur ne serait que partiel car une partie de la demande induite s'adresse à une production effectuée en dehors de l'entité.

Selon W. Oates (1968) : le recours à une politique budgétaire indépendante par les gouvernements décentralisés est strictement contrainte par le degré d'ouverture de la région qui implique de faibles multiplicateurs en raison de la fuite en importation et de l'endettement externe.

C'est vrai pour la Belgique et a fortiori pour les régions encore plus petites et plus ouvertes.



Enfin, la décentralisation de la politique budgétaire est également inefficace en raison du problème du financement d'une politique de relance par endettement étant donné la taille du marché « local » et la forte interdépendance entre les économies régionales d'un même pays.

Tertio, au niveau de la politique monétaire, l'union monétaire est une condition nécessaire à l'existence d'un Etat.

L'utilisation de monnaies différentes implique des coûts de change et d'intermédiations financières.

La stabilité est économiquement souhaitable car les investisseurs et les autres agents économiques la recherchent.



➔ une politique monétaire distincte assortie du contrôle de leur propre masse monétaire paraît illusoire pour les entités décentralisées.

De plus, en l'absence de coordination centrale de la politique monétaire, les entités fédérées ou décentralisées pourraient être tentées de financer leurs dépenses en faisant « tourner la planche à billets » plutôt qu'en taxant leurs citoyens, ce qui conduirait à une spirale inflationniste.



Des politiques monétaires et de stabilisation des prix autonomes dans un Etat fédéral seraient inefficaces et non crédibles car les mouvements de prix survenant dans une entité fédérée se transmettraient dans les autres entités à l'occasion des transactions économiques.

Le contrôle de ces effets par la politique monétaire serait soit illusoire (car la Banque centrale devrait en définitive s'adapter aux pressions du marché), soit trop coûteux en termes de chômage et de récession provoqués par une politique plus restrictive et de lutte contre l'inflation d'une entité par rapport à ses voisines.

➔ au sein d'un Etat, en l'absence d'une politique monétaire commune, les activités économiques et les investissements se déplaceraient vers l'entité où les coûts de production seraient les plus faibles.



La compatibilité entre les évolutions des prix et des coûts de production entre les différentes entités est d'autant plus importante que les distances entre celles-ci sont faibles et les frontières perméables.

Dans ce cas, les coûts de transport ne sont pas plus élevés à l'intérieur d'une entité qu'entre les différentes entités et ne peuvent dès lors pas compenser des différences de prix et de coûts de production.

Cette situation est particulière à la Belgique : il n'en va pas de même dans d'autres Etats fédérés comme les Etats-Unis. L'avènement de l'Union économique et monétaire annihile la marge de manœuvre nécessaire aux entités fédérées pour mener une politique de stabilisation macro-économique discrétionnaire



Remarque :

Les gouvernements décentralisés peuvent jouer un rôle dans le cas de politiques contra-cycliques.

En particulier, des chocs macroéconomiques (par exemple une augmentation rapide du prix de l'énergie) peuvent avoir un impact différent dans les différentes régions d'un État.

Les gouvernements décentralisés peuvent mieux réagir que le gouvernement central pour lequel une politique différente selon les régions peut être difficile à mettre en œuvre.

Mais, cette possibilité pour les gouvernements décentralisés d'intervenir est limitée de sorte que la fonction de stabilisation est davantage de la responsabilité du gouvernement central.



Les finances des entités fédérées

Tableau 1 La répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir

Compétences	Théorie	Loi	Revendications flamandes
ALLOCATION			
Justice, défense, gendarmerie	A _E	E	
Urbanisme et aménagement du territoire	A _F	F _R	
Agriculture	A _F	E(n), F _R	F _R
Logement	A _F	F _R	
Environnement	A _E , A _F	E(n), F _R	
Rénovation rurale et conservation de la nature	A _E , A _F	E(n), F _R	
Eau	A _E , A _F	E(n), F _R	
Energie	A _E , A _F	E(n), F _R	Organe régional de régulation et pouvoir de décision pour les tarifs et les conditions techniques
Pouvoirs subordonnés	A _F	E, F _R	F _R et règlement spécifique pour Bruxelles
Travaux publics et transports	A _E , A _F	E, F _R	F _R pour les infrastructures ferroviaires et réglementation de la navigation intérieure. Transport routier : les Régions créeraient des règles supplémentaires de circulation et des règles générales de police. F _R pour les télécommunications
Intérieur (population, élections, ...)	A _E , A _F	E, F _R	
Affaires étrangères et coopération au développement	A _E , A _F	E, F _R , F _C	F _R pour la Coopération au développement
Administration	A _E , A _F	E, F _R , F _C	
Enseignement	A _F	E(n), F _C	
Recherche	A _E , A _F	E, F _R , F _C	F _R , F _C et règlement spécifique pour Bruxelles
Matières culturelles	A _F	E(n), F _C	
Politique de santé	A _E , A _F	E, F _C *	F _C pour les soins de santé et règlement spécifique pour Bruxelles
Aide aux personnes	A _E , A _F	E, F _C *	F _C pour les allocations familiales
Tourisme et sports	A _F	E(n), F _R (n), F _C *	
REDISTRIBUTION			
Logement	R _F	F _R	
Emploi	R _E , R _F	E, F _R	Instruments supplémentaires aux Régions
Aide aux personnes	R _E , R _F	E, F _C *	F _C pour les allocations familiales
sécurité sociale (santé, chômage et pensions)	R _F , R _E	E	F _C pour les soins de santé
STABILISATION			
Economie	S _E , S _F	E, F _R	Compétences supplémentaires aux Régions F _R pour le commerce extérieur
Recherche	S _E , S _F	E, F _R , F _C	F _C et règlement spécifique pour Bruxelles
Emploi	S _E , S _F	E, F _R	Instruments supplémentaires aux Régions

*Comme le permettaient les accords de la Saint-Quentin (1993), la Communauté française a transféré aux Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale la propriété de bâtiments scolaires du réseau officiel non universitaire et l'exercice de la plupart des matières personnalisables et de certaines matières culturelles et d'enseignement. Les matières « culturelles » et d'enseignement transférées sont les infrastructures sportives, le tourisme, la promotion sociale et la formation professionnelle et le transport scolaire.

E= Etat fédéral, F_R= Régions, F_C= Communautés, (n) = compétences (principalement) normatives.



Conclusions

- **Allocation** : répartition des compétences répond partiellement aux principes théoriques

- **niveau fédéral** : biens publics purs avec effets de débordement importants et productions de biens à économie d'échelle
- **niveau entités fédérées** : biens publics avec effets de débordement circonscrits à des zones géographiques plus restreintes + différences culturelles, politiques, ...

- { **Communautés** : matières culturelles, personnalisables, enseignement, ...
- { **Régions** : matières localisables

- **cohérence** : système de normes au niveau fédéral



- Niveaux de compétences multiples : administration, recherche, ...
- Cohérence si niveau local et supranational ?

- *niveau local* : exemple de l'enseignement

- *niveau européen* : décentralisation est justifiée car pas de véritable gouvernement européen. De plus, cela est conforme au principe de subsidiarité : la CE n'intervient que « si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisées de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire » (article 3B du traité de Maastricht)



- production de normes au niveau européen : politique de concurrence et de libre circulation des biens et services, des personnes et des capitaux

- Remarque : ? envisageable d'imaginer une politique européenne pour certains biens publics : enseignement supérieur.

- **Redistribution** : répartition des compétences illustre bien les débats de la littérature :
 - Régions et Communautés : certaines compétences
 - État fédéral : l'essentiel de ces compétences
 - Communes : politiques de redistribution



- Niveau européen : centralisation n'est pas compatible avec l'organisation institutionnelle européenne : pas possible d'établir des politiques de redistribution basée sur la fiscalité ou sur un système de sécurité sociale. Cette situation est efficace si les bases taxables sont peu mobiles.

- La disparité des systèmes nationaux en matière de redistribution et de sécurité sociale peut être à l'origine de deux problèmes : tourisme social et dumping social

- Globalement, les bases taxables sont relativement immobiles à l'exception des revenus de l'épargne
- ➔ risque majeur de la décentralisation de la fonction de redistribution = la forte mobilité du capital



■ **Stabilisation** : répartition des compétences illustre les débats de la littérature

Régions : aides d'expansion économique, ...

État fédéral : programmes de remise au travail,

➡ dispersion des instruments de la politique de stabilisation

➤ Europe : Belgique dispose-t-elle encore des instruments nécessaires à son avenir économique ?

- politique monétaire : Euro

- politique budgétaire : coordination des politiques mais doublement limitée (degré d'ouverture des économies et le pacte de stabilité budgétaire)

➤ Mais la création de l'UEM accroît l'efficacité des politiques de stabilisation : l'économie européenne est moins ouverte que ne le sont toutes les économies nationales ⇒ impact sur les multiplicateurs



2. Répartition des compétences fiscales dans une structure institutionnelle à plusieurs niveaux de pouvoir

- Deux principes de base de l'imposition :
 - **principe du bénéfice** : un système d'imposition est équitable si chaque contribuable paie un impôt lié à l'évaluation des bénéfices qu'il retire des services publics

 - **principe de la capacité contributive** : un système d'imposition est équitable si les individus participent au financement public en fonction de leur capacité économique et financière



➤ **Qu'est ce que ces deux principes nous apprennent en termes de répartition de la charge de l'impôt ?**

➤ **principe du bénéfice** : les charges fiscales supportées par les contribuables sont considérées comme des contributions volontaires, individualisées, versées en contrepartie des services que leur rend la dépense publique. Les consommateurs sont ainsi amenés à prendre simultanément en considération dépense publique et recette fiscale

Il est lié à la décentralisation de la fonction allocative

➔ décentralisation de la collecte fiscale

➔ concurrence fiscale liée à une situation où les individus se déplacent et choisissent la localité leur procurant le bénéfice le plus élevé pour une pression fiscale donnée



- **principe de la capacité contributive** implique la centralisation de la collecte de l'impôt et repose sur l'idée que les décisions de dépenses sont séparées des décisions fiscales
- ➔ harmonisation ou coordination des politiques fiscales des différents niveaux de pouvoir complétée par une fiscalité locale marginale et transferts entre les entités locales



■ **Coordination verticale : quels impôts doivent être prélevés et à quels niveaux de pouvoir ?**

➤ Critères :

- prélèvement au niveau de pouvoir le plus approprié, autrement dit en tenant compte de la mobilité de l'assiette fiscale
- éviter les double ou triple impositions à l'origine de la concurrence fiscale et de renforcement des disparités spatiales

➤ **Recommandations :**

- **entités fédérées** : spécialisées dans le prélèvement des impôts ayant une assiette peu mobile ou dans le cas de différences culturelles importantes entre les entités



- **niveau fédéral** : spécialisé dans le prélèvement des impôts ayant une assiette particulièrement mobile

- **niveau fédéral** : taxes qui peuvent être utilisées dans les politiques de stabilisation

- **niveau fédéral** : bases taxables réparties inégalement sur le territoire

- Coordination horizontale entre les entités fédérées : comment répartir entre les Régions les compétences de lever l'impôt sur les individus qui jouissent d'une masse imposable dans plusieurs régions ?

- Coordination ou concurrence ?



Conclusions

- La répartition du pouvoir fiscal ne contredit pas les principes théoriques

- Niveau européen :

La décentralisation fonction allocation → maintien d'une autonomie fiscale des Etats mais il faut que les règles de concurrence et plus globalement le fonctionnement du marché intérieur ne les empêchent pas de prélever les impôts nécessaires au financement de la production des biens et services publics.

Or le défaut d'harmonisation fiscale peut entraîner une concurrence accrue notamment au niveau des bases fiscales mobiles



- ➔ contraint les Etats membres soit à réduire les dépenses en deçà des préférences nationales soit à modifier la structure de leur prélèvement global
- ➔ centralisation de la politique de concurrence n'implique-t-elle pas une centralisation des instruments de la politique fiscale ?

Redistribution : si compétence nationale, cela doit être le cas des impôts et prélèvements qui en sont les instruments privilégiés

Problème si la base taxable est mobile

Stabilisation : si compétence nationale, large autonomie des Etats en matière fiscale

