

Recueil des textes soumis au Symposium international sur le déséquilibre fiscal

Rapport

Annexe 3

TABLE DES MATIÈRES

Introduction générale.....	1
La décentralisation aux États-Unis : quelle direction le pays a-t-il prise?	17
<i>Par William F. Fox</i>	
Les forces centralisatrices et décentralisatrices à l'œuvre aux États-Unis	29
<i>Par Bruce A. Wallin</i>	
Le maintien de l'équilibre fiscal dans une fédération : l'Allemagne.....	43
<i>Par Paul Bernd Spahn</i>	
La position de la Bavière sur la réforme des relations fiscales entre ordres de gouvernement en Allemagne	61
<i>Par Otto Beierl</i>	
Le fédéralisme fiscal en Suisse : un relevé des enjeux constitutionnels, des responsabilités budgétaires et de la péréquation.....	69
<i>Par Bernard Dafflon</i>	
Les équilibres et déséquilibres du système fédéral suisse	111
<i>Par Sonja Wälti</i>	
La réforme de 2000 des arrangements financiers intergouvernementaux en Australie.....	123
<i>Par David J. Collins</i>	
Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial.....	157
<i>Par Robert D. Ebel et Serdar Yilmaz</i>	
Le fédéralisme fiscal en Belgique.....	189
<i>Par Marcel Gérard</i>	
L'accord du Lambermont : pourquoi et comment ?	209
<i>Par Géraldine Van der Stichele et Magali Verdonck</i>	
Le financement des communautés autonomes en Espagne.....	239
<i>Par Pere Gali</i>	
Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières entre niveaux de collectivités en France : tendances et perspectives.....	243
<i>Par Guy Gilbert</i>	
Le processus de décentralisation en Italie : regard sur les gouvernements régionaux	267
<i>Par Laura Raimondo</i>	
La décentralisation dans certains pays non fédéraux : l'exemple du Royaume-Uni.....	285
<i>Par David Heald</i>	
Notes biographiques	311

LA DÉCENTRALISATION DANS CERTAINS PAYS NON FÉDÉRAUX : L'EXEMPLE DU ROYAUME-UNI

Par David Heald

1. INTRODUCTION

Le Royaume-Uni (R.-U.) diffère de nombreux pays étudiés à ce symposium par le fait qu'il s'agit d'un État unitaire caractérisé d'une part par un gouvernement parlementaire dirigé par un pouvoir exécutif et d'autre part par un régime de finances publiques fortement centralisé. Le Royaume-Uni entreprend toutefois une démarche de dévolution interne asymétrique alors même que l'évolution de l'Union européenne (UE) soulèvent des questions d'importance capitale pour les futurs arrangements économiques, monétaires et fiscaux.

Le présent document ne saurait être exhaustif¹. Il vise toutefois à expliquer et à analyser des phénomènes contemporains survenant au Royaume-Uni, selon la structure suivante : après une courte introduction, la section II établit le contexte général. Le système de financement en vigueur en 2001, après la dévolution, est décrit dans la section III. La section IV traite de plusieurs problèmes, certains réels et certains « imaginaires ». Elle évoque des évolutions possibles en accordant une attention particulière aux débats touchant les politiques relatives au système de financement actuel et à l'autonomie fiscale (ce sujet a beaucoup retenu l'attention en Écosse pendant l'élection générale de 2001 au Royaume-Uni). La section V fait état des ressemblances et des différences entre le Royaume-Uni et le Canada, au chapitre des finances publiques territoriales. Enfin, la section VI présente quelques conclusions sommaires.

Le présent document met l'accent sur les conséquences fiscales de la dévolution dans l'ensemble du Royaume-Uni, ainsi que dans les territoires en régime de dévolution – l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord. Comme la dévolution remonte à deux ans seulement, les prévisions relatives aux conséquences globales pour le Royaume-Uni sont forcément hypothétiques. Il convient donc de se rappeler que l'auteur est depuis longtemps un partisan de la dévolution du gouvernement, en particulier, mais non pas de façon exclusive, en Écosse. Il a été un observateur actif de cette situation depuis plus d'un quart de siècle².

1.1 Contexte

Une courte mise en situation suppose inévitablement de trop grandes simplifications et des interprétations qui prêtent elles-mêmes à controverse. La présente section est néanmoins indispensable afin de définir le cadre politique et constitutionnel des accords financiers techniques.

Commençons par la géographie. Dans le programme initial du symposium, le présent document s'intitulait « Grande-Bretagne » ou « Great Britain ». Il s'intitule maintenant plus correctement « Royaume-Uni » (« United Kingdom »). Une publication du Foreign & Commonwealth Office (édition de 2000, page 2 de couverture) précise que « le terme 'Bretagne' désigne, de façon non officielle, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. La « Grande-Bretagne » comprend l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Écosse ». [NOTRE TRADUCTION] Il ne faut guère s'étonner d'une certaine confusion, lorsque la Grande-Bretagne est plus petite que la Bretagne! Sur une note plus sérieuse, l'emploi fréquent de l'appellation « Angleterre » pour décrire le tout suscite de la rancune et avive les susceptibilités en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord.

Deuxièmement, l'histoire est un facteur important qui influe sur les attitudes et sur les accords intergouvernementaux. Le Pays de Galles a été conquis en 1277 et son intégration à l'Angleterre a été rendue officielle par la Laws in Wales Act 1535 (loi de 1535 sur l'application des lois au Pays de Galles). L'histoire de l'Écosse est différente : l'union des couronnes est survenue en 1603, lorsque Jacques VI d'Écosse a accédé au trône d'Angleterre sous le nom de Jacques 1^{er}. Vint ensuite, plus d'un siècle plus tard (et après une courte union sous le régime d'Oliver Cromwell), la loi d'union dite Acts of Union 1707, lorsque les deux royaumes furent gouvernés par un parlement unique, dans un seul royaume, et eurent une monarchie héréditaire et des droits économiques et commerciaux identiques. Conquête en 1649, l'Irlande a été entièrement intégrée seulement après la grande révolte de 1798, lors de l'adoption de la loi d'union appelée Act of Union (Ireland) 1800, qui créait le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. Le Government of Ireland Act 1920 (loi de 1920 sur le gouvernement de l'Irlande) prévoyait des parlements en dévolution distincts à Belfast et à Dublin, mais elle a été mise en œuvre seulement dans la région nord. Après la sécession de

¹ Les arrangements antérieurs et postérieurs à la dévolution sont expliqués respectivement dans Heald (1994) et Heald et autres (1996).

² Voir, par exemple, Heald (1976, 1980, 1990) et Heald et Geaughan (1996).

1922, le sud de l'Irlande est devenu l'État libre d'Irlande (et a adopté le nom de République d'Irlande en 1937). Le Royaume-Uni a reconnu officiellement son statut de république indépendante par l'Ireland Act 1949 (loi de 1949 sur l'Irlande). L'Irlande du Nord faisait encore partie de ce qui était devenu, en 1922, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et a été dirigée par un gouvernement en dévolution de 1921 à 1972, lorsque des troubles civils ont conduit au gouvernement direct de Westminster.

Troisièmement, la réforme de la Constitution a beaucoup retenu l'attention depuis l'élection d'un gouvernement travailliste en mai 1997. La dévolution n'est qu'un élément parmi d'autres, comme l'intégration de la Convention européenne des droits de l'homme au droit écossais, dans un premier temps, puis au droit anglais, et l'élimination d'une grande partie des règles de succession héréditaire de la Chambre des Lords (la chambre haute du parlement du Royaume-Uni). En 2001, l'Écosse a un parlement en dévolution ayant des pouvoirs législatifs et certains pouvoirs de modification en matière d'imposition. Le Pays de Galles est doté d'une assemblée législative ayant des pouvoirs exécutifs, mais qui ne peut adopter de lois (elle doit se tourner vers le Parlement de Westminster pour cela). Il n'est pas doté de pouvoirs en matière d'imposition. Enfin, l'Irlande du Nord est dotée d'une assemblée législative en dévolution qui a des pouvoirs en matière de législation mais en matière d'imposition. De nombreux changements, de moindre importance cependant, sont également survenus en Angleterre. Toutefois, Londres (elle-même une région, à des fins statistiques) a maintenant un maire élu ayant des pouvoirs exécutifs, notamment en matière de planification stratégique et de transports, ainsi que l'appui d'une assemblée élue. Il importe de souligner que toutes ces assemblées ont été élues selon un mode de représentation proportionnelle. De façon globale, un volet démocratique axé sur la responsabilité envers les électeurs territoriaux a joué un rôle important. Ces réformes ont permis surtout de modifier et d'améliorer les structures de gouvernement territorial³. Il importe de souligner, et j'y reviendrai, que l'Écosse et l'Irlande du Nord présentaient déjà, bien avant la dévolution récente, des caractéristiques distinctives de gouvernance et de société civile indiquant qu'elles n'avaient pas été entièrement assimilées au modèle anglais.

Deux éléments du régime politique du Royaume-Uni, justifient également certaines observations. Premièrement, les citoyens du Royaume-Uni s'attendent de recevoir des services publics conformes aux niveaux en vigueur dans l'UE, mais à des niveaux d'imposition comparables à ceux des États-Unis. Cette illusion a notamment pour conséquence que des politiques vraiment inefficaces perdurent et que des preuves de réussite sont considérées comme le fruit de la manipulation des données (par exemple, l'amélioration des résultats scolaires est imputée à des examens plus faciles). En deuxième lieu, le Royaume-Uni se caractérise par un appareil fiscal très centralisé dominé par le Trésor, ainsi que par une grande décentralisation des dépenses vers les autorités locales⁴. Or, le gouvernement central domine depuis longtemps les gouvernements locaux, qui dépendent dans une grande mesure des transferts du gouvernement central et qui suivent ses directives dans de nombreux domaines. Ce phénomène a été accentué par les mesures fiscales et de restriction des dépenses adoptées par le gouvernement conservateur entre 1979 et 1997. Bien qu'elles dépendent encore beaucoup, les autorités locales du Royaume-Uni ont subi une perte de confiance et une baisse de leurs revenus propres⁵ pendant cette période, et cette tendance ne sera vraisemblablement pas inversée par les visées centralisatrices manifestées par le gouvernement « néotravailleiste » du Royaume-Uni⁶.

La dévolution asymétrique est en partie le fruit de l'asymétrie intrinsèque du Royaume-Uni. En effet, 84 % de la population du Royaume-Uni en Angleterre et cette prépondérance continuera vraisemblablement d'augmenter. En deuxième lieu, l'appareil gouvernemental est depuis longtemps asymétrique. Le poste de Secrétaire chargé de l'Écosse (promu au rang de secrétaire d'État en 1926) et le Bureau des Affaires écossaises (Scottish Office) remontent à 1885. Ceux-ci ont exercé progressivement, en particulier après la Seconde guerre mondiale, des fonctions distinctes de celles des ministres et des ministères du Royaume-Uni. L'Irlande du Nord est une entité distincte au moins depuis 1921 (lorsqu'elle a obtenu le gouvernement en dévolution aux termes de la Government of Ireland Act 1920). Le Pays de Galles avait tendance à suivre l'évolution de l'Écosse, mais avec un long retard. Ces arrangements gouvernementaux ont autant influé sur le maintien de sentiments identitaires distincts que les régimes religieux, juridiques et éducatifs distincts que l'Écosse a conservés après 1707. L'Eruez (1983) a bien perçu cette réalité en intitulant son ouvrage sur l'Écosse *Une nation sans État*⁷. Dans les faits, des arrangements spéciaux jugés importants

³ On trouvera plus de renseignements sur les pouvoirs et les responsabilités sur les sites Web suivants : <http://www.ni-assembly.gov.uk>; <http://www.scottish.parliament.uk>; <http://www.assembly.wales.gov.uk>.

⁴ En 2000-2001, les engagements des autorités locales représentaient 24,7 % du principal poste de dépenses contrôlé par le Trésor, c'est-à-dire les dépenses discrétionnaires globales (DDG) (Trésor, 2001c). King (1999) a analysé la structure, les fonctions et le financement des autorités locales en Grande-Bretagne.

⁵ Les gouvernements locaux d'Angleterre, du Pays de Galles et d'Écosse peuvent seulement imposer un impôt foncier au secteur résidentiel, et ce, à la condition de respecter des paramètres définis par le gouvernement central. Les gouvernements locaux perçoivent encore des impôts fonciers au secteur non-résidentiel mais ceux-ci sont fixés par le pouvoir central. Les recettes sont versées aux autorités locales qui les redistribuent sous forme de transferts. Ces transferts ne sont pas effectués selon le principe de dérivation.

⁶ Voir une évaluation provisoire du gouvernement travailliste de 1997-2001 dans Seldon (2001).

⁷ On trouve une abondante documentation sur les « nations sans État », catégorie qui comprend la Catalogne, le Québec et l'Écosse (Keating, 1997). On trouvera aussi d'autres études sur l'Écosse dans McCrone (1992) et McCrone et autres (1998).

en Écosse passaient presque inaperçus à Londres. Les personnes qui déplorent aujourd'hui l'asymétrie de la dévolution devraient reconnaître qu'il n'y a jamais eu de symétrie. L'intégration complète au régime administratif anglais n'a jamais été visée dans le cas de l'Écosse, bien qu'elle ait atteint un stade beaucoup plus avancé au Pays de Galles. Troisièmement, les attitudes des Écossais à l'égard de l'union sont empreintes d'une grande ambiguïté, ce qu'a reconnu John Mackintosh, professeur de sciences politiques, député travailliste et personnage important de la campagne de dévolution des années 1970 qui s'est soldée par un échec. De plus, le déclin de l'empire britannique, qui offrait de nombreuses possibilités aux citoyens, a rendu l'union moins pertinente (Mackintosh, 1969). Depuis, la position ambivalente du Royaume-Uni quant à son appartenance à l'UE a encouragé les territoires périphériques, en particulier l'Écosse, à devenir pro-européens, en partie à titre de réaction contre le gouvernement conservateur du Royaume-Uni de l'époque et sans doute aussi contre le centralisme du Royaume-Uni de façon plus générale. De façon plus hypothétique, on pourrait s'attendre à un vote favorable à l'union monétaire plus élevée dans les territoires⁸ qu'en Angleterre lors d'un référendum. Or, les Écossais sont toujours tiraillés par deux buts opposés : se concentrer sur les affaires de l'Écosse ou intervenir dans le domaine plus vaste du Royaume-Uni. La domination de Londres sur tous les aspects de la vie économique, politique et culturelle britannique reflète son rôle de capitale des affaires, du commerce, des finances, de l'administration publique, de la politique et des sciences. Cette multiplication des rôles d'une seule ville est un des éléments distinctifs du cas du Royaume-Uni⁹.

Il serait néanmoins fantaisiste de croire que les événements récents représentent une « longue marche historique et inéluctable » vers la dévolution de l'Écosse ou le rétablissement d'un État indépendant. En fait, l'histoire récente aurait pu donner des résultats très différents (Taylor, 1999). Par exemple, jusqu'à ce que l'attention des médias soit totalement accaparée par le décès de la princesse Diana dans un accident de voiture, le 31 août 1997, la campagne du « oui » du référendum écossais paraissait vulnérable à l'égard de la deuxième question visant à savoir si les électeurs appuyaient la proposition selon laquelle le parlement de l'Écosse devrait avoir des pouvoirs de modification en matière d'imposition (l'impôt écossais ou « tartan tax »)¹⁰. De plus, l'adoption des propositions du gouvernement travailliste relatives au Pays de Galles était encore incertaine jusqu'à ce que la dernière autorité locale se prononce dans le cadre d'un référendum tenu délibérément une semaine après celui de l'Écosse. Plusieurs problèmes techniques mentionnés dans le présent document deviennent plus faciles à comprendre dans ce contexte.

2. DESCRIPTION DU SYSTÈME DE FINANCEMENT EN SITUATION DE DÉVOLUTION

Le système de financement du régime de dévolution du Royaume-Uni est fort complexe, mais il est assez facile d'en expliquer les principaux rouages. Premièrement, les organismes touchés par la dévolution sont financés à l'aide d'une subvention globale inconditionnelle (« budget attribué ») que le Trésor verse par l'intermédiaire des bureaux territoriaux (Bureau de l'Écosse, Bureau du Pays de Galles et Bureau de l'Irlande du Nord). Ces derniers, à titre de ministères du Royaume-Uni, rendent compte de leurs activités au parlement de Westminster. Les conseils exécutifs touchés par la dévolution doivent rendre compte des dépenses faites en vertu du budget attribué aux parlements et aux assemblées législatives en dévolution. Les vérifications comptables sont faites par les fonctionnaires (Vérificateur général de l'Écosse, Vérificateur général du Pays de Galles et Contrôleur et vérificateur général de l'Irlande du Nord) qui dirigent les services de vérification territoriaux compétents. Compte tenu des réserves ci-après, les conseil exécutifs en dévolution n'ont aucun contrôle sur la taille du budget, mais ils ont l'entière liberté de répartir les dépenses.

Deuxièmement, les modifications des niveaux des budgets attribués sont déterminées à l'aide principalement du mécanisme appelé « formule Barnett » établi en 1978¹¹. Cette formule s'applique uniquement aux variations annuelles

⁸ La description de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord est une question très sensible, au plan politique. S'agit-il de nations, de pays, de régions ou d'un des nombreux termes évocateurs désignant particulièrement l'Irlande du Nord? Pour cette raison, le présent document adopte le terme neutre « territoire » employé par le Trésor et désignant habituellement l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord (qui ont déjà eu des secrétaires d'État territoriaux et qui sont maintenant en régime de dévolution), mais non l'Angleterre (gérée par des ministères établis à Londres et qui assurement diverses responsabilités touchant le Royaume-Uni, la Grande-Bretagne et l'Angleterre).

⁹ Cette observation n'est pas nouvelle. Davies (1999, p. 689) fait état des objections de Sir Andrew Fletcher de Saltoun, qui s'opposait avec énergie à l'adoption de la loi d'union de 1707 par le parlement écossais : « Fletcher était clairement en faveur d'un équilibre équitable entre l'Angleterre, l'Écosse et l'Irlande. Il ne croyait pas qu'une solution équitable puisse être trouvée dans un État centralisé inévitablement dominé par le plus puissant des trois partenaires. Que Londres attire les richesses et le gouvernement des trois royaumes vers l'extrémité sud-est de cette île, écrit-il, est des trois partenaires. » [NOTRE TRADUCTION] Fletcher justifiait jusqu'à un certain point aussi son opposition en disant que le fait qu'une ville possède les richesses et le pouvoir du monde entier. » [NOTRE TRADUCTION] Fletcher considérait le Pays de Galles comme une partie de l'Angleterre, comme l'avait fait Lord Goschen, chancelier de l'Échiquier, lorsqu'il annonça sa formule de répartition des hausses de dépenses dans les territoires, en 1886.

¹⁰ Les projets du gouvernement travailliste à l'égard de la dévolution de l'Écosse ont été mis à l'essai dans le cadre d'un référendum préférentiel tenu le 11 septembre 1997; la deuxième question (sur l'impôt écossais) a été approuvée par un vote de 63,5 % en faveur, contre 36,5 % d'opposants, avec un taux de participation de 60,4 % (Heald et Geaghan, 1997).

¹¹ En résumé, aux termes de la formule non statutaire, les augmentations des dépenses publiques en Écosse et au Pays de Galles à l'égard de services particuliers compris dans les affectations territoriales globales seraient déterminées d'après les conséquences, en vertu de la formule, de modifications des dépenses correspondantes en Angleterre. Dans un premier temps, l'Écosse recevait 10/85^e et le Pays de Galles 5/85^e de la modification apportée en Angleterre. Une formule parallèle prévoyait l'affectation à l'Irlande du Nord de 2,75 % de la fluctuation des dépenses

des budgets, et non pas au budget de base. Elle prévoit l'affectation à chaque territoire d'un pourcentage, proportionnel à la population, de l'augmentation des dépenses comparables en Angleterre. Heald (1990) a décrit les avantages d'une formule générale comme celle de Barnett, qui s'inspire de la formule Goschen (annoncée en 1888 et partiellement appliquée jusqu'à la fin des années 1950). De puissants arguments militent contre la participation des territoires à un exercice annuel d'évaluation des besoins s'appliquant à l'ensemble du Royaume-Uni, comme celui qui sert à la répartition de la subvention de soutien du revenu en Angleterre. Les évaluations des besoins des territoires devraient être périodiques, afin de faciliter le calibrage de la formule s'appliquant aux territoires dans la période suivante. Ce mécanisme antérieur à la dévolution a survécu jusqu'à maintenant à la transition qui a fait de ce mécanisme gouvernemental interne le fondement de la définition actuelle des transferts intergouvernementaux. Le Royaume-Uni n'a jamais appliqué de régime de péréquation officiel, et ce, malgré l'existence de systèmes très complexes, comme les affectations de fonds pour les services nationaux de santé et la répartition de la subvention de soutien du revenu entre les autorités locales de chaque territoire.

Appliquée de façon systématique, la formule Barnett entraînerait une convergence vers la moyenne par habitant des dépenses publiques du Royaume-Uni. (les proportions des dépenses convergent de façon asymptotique vers 100)¹². L'illustration 1 montre ce processus. Les proportions relatives initiales de chaque territoire sont des estimations de la situation existante autour de 1981. Dans cette simulation, nous faisons l'hypothèse que les proportions originales 10:5:85 reflétaient les proportions exactes de population et que les proportions relatives n'ont pas changé. Il est important de constater que la rapidité de la convergence dépend de l'augmentation nominale des dépenses publiques.

L'illustration 2 ne tient pas compte de l'hypothèse selon laquelle les proportions originales 10:5:85 reflétaient les proportions exactes de la population, mais elle retient celle de la stabilité des proportions relatives de la population. Ces proportions relatives convergent alors vers des valeurs différentes dans chaque territoire, sans toutefois s'éloigner beaucoup de 100. Ce résultat est moins important, car la mise à jour annuelle des proportions relatives de la population a été mise en œuvre en 1998. Il nous rappelle néanmoins que des limites distinctes continuent de s'appliquer à chaque territoire au fil des fluctuations des proportions relatives de la population. En utilisant des hypothèses plausibles au sujet de l'Écosse, Cuthbert (2001) prouve ce résultat de façon mathématique pour l'Écosse (qui converge vers une valeur supérieure à R.-U. = 100).

L'illustration 3 montre qu'une formule qui prévoit l'application de hausses par habitant égales dans chaque territoire entraîne automatiquement des pourcentages de hausse inférieurs dans les territoires dont la proportion relative initiale était la plus élevée. Les dépenses augmentent donc plus rapidement en Écosse qu'en Irlande du Nord, mais plus lentement qu'en Angleterre. Les hypothèses des illustrations 1 et 3 sont identiques, mais on peut aussi produire un graphique comparable à partir des hypothèses de l'illustration 2. La formule Barnett est donc un mécanisme d'affectation des dépenses publiques additionnelles fondé sur la population, et non sur les besoins, comme on l'a parfois mentionné. Contrairement à certaines allégations, elle n'a jamais eu pour objet d'amener les proportions relatives des dépenses publiques territoriales à 100. Les secrétaires d'État territoriaux savaient qu'ils pouvaient exiger une autre évaluation des besoins après celle qui a été publiée en 1979 (Trésor, 1979), s'ils le jugeaient nécessaire. Cette préférence avouée semble indiquer que des calculs auraient révélé qu'une telle évaluation des besoins ne servirait pas leurs intérêts. Il convient également de souligner la longévité de la formule Barnett, qui était à l'origine une mesure temporaire.

Bien que les modalités d'application de la formule Barnett soient maintenant mieux connues du public (Trésor, 1999, 2000a), il est encore impossible de reproduire les calculs. Le point capital est qu'il n'y a pas de données publiées sur les dépenses comparables de l'Angleterre par rapport aux budgets attribués à l'Écosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord. Compte tenu de la différence des responsabilités fonctionnelles, il faudrait disposer de trois ensembles de données distincts. Le Trésor estime avoir l'usage exclusif de sa base de données sur les dépenses publiques et il refuse d'y donner accès même aux ministères territoriaux antérieurs à la dévolution et aux conseils

correspondantes en Grande-Bretagne. La distinction fondamentale porte sur les dépenses de base, dont les niveaux actuels sont reportés, et les dépenses additionnelles déterminées selon la formule (Heald, 1994). Aux termes de ces arrangements, les proportions relatives des dépenses de subventions convergeraient, à long terme, vers la moyenne par habitant du Royaume-Uni. Toutefois, on cherchait alors une meilleure correspondance entre les proportions relatives des dépenses et des besoins, et non pas la pleine convergence (Mackay, 1996). Il était entendu qu'un secrétaire d'État territorial pouvait toujours demander une évaluation des besoins, si la convergence allait « trop loin ». Dans les faits, la convergence a été presque annulée par le contournement de la formule et, en Écosse, par une baisse de la proportion relative de la population. La formule a été rajustée (10,66:6,02:100,00, et 2,87 % pour l'Irlande du Nord) en 1992 afin de tenir compte des données du recensement de 1991. En 1997, on annonça que les données démographiques seraient mises à jour chaque année. Les mises à jour annuelles de ces données devraient avoir des effets minimes, car elles affecteront seulement les variations. Le déclin de la population relative de l'Écosse est important, car il compense les caractéristiques de convergence de la formule Barnett. Dans le présent document, l'indication d'une proportion relative des dépenses désigne l'indice des dépenses par habitant dans une région ou un territoire particulier, par rapport à la moyenne par habitant du Royaume-Uni.

¹² Il s'agit d'une simplification exagérée, comme mentionné dans l'examen des fluctuations de la population relative. Une analyse mathématique est mentionnée dans Heald (1996).

exécutifs établis après la dévolution. La définition et les mesures des ensembles de dépenses publiques ont été tellement modifiées depuis quelques années que des calculs indépendants risqueraient de nous induire en erreur.

Troisièmement, le budget attribué selon une formule est la principale partie, mais non la seule, du financement accordé aux conseils exécutifs en dévolution. Les illustrations 4, 5 et 6 portent respectivement sur l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord. Elles révèlent une structure commune du système de financement de ces trois territoires. Elles sont également utiles, car elles énumèrent les catégories de dépenses fonctionnelles touchées par la dévolution. Ces dépenses sont presque identiques, à l'exception de quelques différences importantes. Par exemple, seule l'Écosse a un poste budgétaire pour la « sécurité publique » (quoique ce poste pourrait également être dévolu à l'assemblée législative de l'Irlande du Nord, si la situation le permet un jour). De même, seule l'assemblée législative de l'Irlande du Nord est chargée du régime de sécurité sociale (bien qu'il s'agisse au mieux d'une entente de mandataire, car elle n'a aucune marge de manœuvre quant à la détermination des politiques).

Ces illustrations font ressortir également le mode d'intégration des entités touchées par la dévolution au régime de dépenses publiques du Royaume-Uni¹³. Lors de la définition du régime de financement de la dévolution, en 1997, personne ne savait que le Trésor modifierait, en 1998, les ensembles de dépenses publiques contrôlés ou qu'il adopterait un système de relevés biennaux. Les modifications du budget attribué sont régies par la formule Barnett, et les coûts de fonctionnement des bureaux des Affaires territoriales sont plafonnés, dans le cas de l'Écosse et du Pays de Galles. Le budget attribué fait partie de la catégorie des limites de dépenses ministérielles (LDM), comme certains autres postes de dépenses qui, pour diverses raisons, ne sont pas déterminés selon la formule. Mentionnons par exemple les indemnités compensatrices pour le bétail et le programme de transition de l'aide sociale au travail (financé par l'impôt exceptionnel sur les services publics privatisés). Lors d'un examen exhaustif des dépenses c'est-à-dire en 1998, 2000 et 2002, les LDM sont fixées pour les trois années suivantes. En revanche, les dépenses discrétionnaires annuelles (DDA) sont fixées pour l'année qui vient, en raison principalement du fait que ces postes sont plus difficiles à contrôler et à prévoir. Mentionnons à titre d'exemples de DDA les dépenses relatives à la politique agricole commune et les dépenses autofinancées des autorités locales (DAAL). Si le Parlement écossais percevait l'impôt écossais, les dépenses ainsi financées seraient évaluées à titre de DDA.

Bien que le régime se caractérise par une plus grande transparence après la dévolution, grâce surtout à la publication des règles relatives aux affectations globales (Trésor, 1999a, 2000a), les nombres ne sont pas aussi transparents. On ne peut donc pas inscrire des nombres dans chaque cellule des illustrations 4, 5 et 6. On peut constater la prédominance des LDM établies d'après la formule Barnett par le fait que, dans les plans de 1999-2000, celles-ci s'établissaient à 79 % (Écosse), 87 % (Pays de Galles) et 84 % (Irlande du Nord)¹⁴.

En l'absence de données plus fiables et plus pertinentes, les comparaisons entre les territoires doivent se fonder sur les données des « dépenses publiques générales (DPG) identifiables » (c'est-à-dire des données résultant d'une analyse des dépenses publiques générales par territoire et par région), que le Trésor publie chaque année dans un document d'analyses statistiques des dépenses publiques (ASDP)¹⁵. Reposant principalement sur des données publiées en 2000 (Trésor, 2000b), l'illustration 7 indique les proportions relatives des dépenses publiques en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, par rapport à l'Angleterre = 100 (au lieu des indices officiels R.-U. = 100). Une ligne représente les DPG identifiables (trait continu) de chacun de ces trois territoires et une autre les DPG identifiables à l'exclusion de la sécurité sociale (ligne pointillée). Bien que ces données reflètent de façon très imparfaite les dépenses en régime de dévolution (données non disponibles), il est particulièrement intéressant de constater que la proportion relative (Angleterre = 100), après exclusion des dépenses de la sécurité sociale, est beaucoup plus élevée en Écosse et en Irlande du Nord, mais pas au Pays de Galles.

La piètre qualité des données sur les dépenses relatives aux régions de l'Angleterre, en particulier la proportion élevée des dépenses associées à l'Angleterre, mais non à chaque région, donne lieu depuis longtemps à de nombreuses plaintes. Les ASDP de 2001 comprennent des données plus précises à l'égard des années 1998-1999 et 1999-2000 (ces dernières sont présentées dans l'illustration 8). En ce qui concerne l'interprétation des proportions relatives des dépenses de chaque programme, il faut tenir compte en particulier de la pondération du Royaume-Uni, qui indique le

¹³ L'examen exhaustif des dépenses de 1998 s'est accompagné de l'établissement d'un nouveau système de contrôle des dépenses publiques axé sur les dépenses discrétionnaires globales (DDG), elles-mêmes composées de limites de dépenses ministérielles (LDM) et de dépenses discrétionnaires annuelles. Depuis 2001-2002, le gouvernement a remplacé le système de comptabilité de caisse par un système de comptabilité d'exercice, aux termes du projet de comptabilisation et de budgétisation des ressources (Trésor, 2001a).

¹⁴ Les estimations pour l'Irlande du Nord ne tiennent pas compte des prestations de sécurité sociale.

¹⁵ Les données sur les dépenses identifiables doivent toujours être étudiées en tenant compte des incidences des dépenses non identifiées à l'égard de services comme la défense. Les débats sur la répartition territoriale des dépenses au titre de la défense nous rappellent que les préoccupations d'ordre politique portent autant sur les « intrants » (notamment les effets sur l'emploi) que sur les « extrants ». Si l'on tient compte autant des dépenses que des revenus, les dépenses fiscales (comme dans le cas du logement de type propriétaire-occupant) s'annulent souvent, parce que les revenus des régions sont de ce fait réduits. Toutefois, ces données influent sur la comparabilité des évaluations des dépenses.

pourcentage des dépenses globales comptabilisées pour ce programme. Le total de chaque colonne est donc une moyenne pondérée. Ces données révèlent des fluctuations importantes des niveaux et de la répartition des dépenses entre les territoires et les régions. Certaines données doivent être interprétées avec grande prudence, entre autres celles qui portent sur le « logement » dans certaines régions prospères. Ces données rendent compte de la déduction du produit net de la vente d'habitations à loyer modéré. Une ventilation beaucoup plus détaillée de ces dépenses doit précéder l'analyse de ces différences.

Quatrièmement, le Trésor du Royaume-Uni contrôle directement ou indirectement tous les emprunts faits par des programmes qui relèvent des conseils exécutifs en dévolution. Ces derniers peuvent eux-mêmes seulement faire des emprunts pour compenser des écarts temporaires entre revenus et dépenses attribuables aux effets d'encaissement. La contrepartie des emprunts autorisés destinés à des dépenses en immobilisations faites par les autorités locales est comptabilisée dans le budget attribué. L'emprise totale du Royaume-Uni sur tous les emprunts se justifierait maintenant surtout par les engagements pris par le Royaume-Uni aux termes du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE, bien que l'expérience des pratiques antérieures semble indiquer que cela serait quand même survenu. L'adoption par l'Écosse de l'initiative de financement privé (IFP) – un programme du Trésor destiné à intégrer le financement et la gestion par le secteur privé aux immobilisations dans les secteurs du transport, de l'éducation et de la santé – s'explique en partie par le fait qu'il s'agit d'un moyen approuvé d'éviter les restrictions sur les emprunts, et ce, même si cette pratique soulève encore des doutes en matière d'idéologie et d'optimisation des ressources. Les milieux politiques ont toujours justifié l'adoption de l'IFP par la pénurie de capitaux et la non-disponibilité de fonds publics, ce qui n'apaise guère les préoccupations quant à la possibilité que la formule Barnett continue de favoriser la convergence.

Cinquièmement, contrairement aux buts de divers programmes de soutien des régions moins prospères mis de l'avant par l'UE, l'affectation des subventions du Fonds européen de développement régional (FEDER) n'accroît habituellement pas les ressources du territoire ou de la région du Royaume-Uni qui en bénéficie. Malgré les pressions de l'UE, le gouvernement du Royaume-Uni a toujours fait valoir que l'ensemble fait valoir que l'ensemble d'une addition, c'est-à-dire que les dépenses publiques globales sont plus élevées qu'en l'absence de subventions du FEDER. L'événement le plus dramatique de la dévolution, du point de vue politique, est survenu lorsque Alun Michael, après avoir été parachuté à la direction du Parti travailliste du Pays de Galles par le gouvernement Blair afin d'empêcher l'élection de Rhodri Morgan au poste de Premier secrétaire, a dû démissionner. Alun Michael n'avait pu accroître les ressources financières après que la région ouest du Pays de Galles (un curieux ensemble géographique qui couvre 63 % du territoire et 65 % de la population du Pays de Galles) eût acquis le statut de région visée par l'Objectif 1¹⁶. Rhodri Morgan est ensuite devenu Premier secrétaire. Le Trésor a autorisé un financement « supérieur à la formule Barnett »¹⁷, et le gouvernement travailliste minoritaire du Pays de Galles s'est inspiré du précédent écossais pour former une coalition avec les Démocrates libéraux.

Sixièmement, la production de revenus joue seulement un rôle secondaire dans le régime de financement de la dévolution. Le parlement écossais peut lui-même majorer ou réduire de 3 % le taux de base de l'impôt sur le revenu. La section IV porte sur cet « impôt écossais » et sur le régime d'imposition appliqué par les autorités locales.

3. PROBLÈMES RÉELS ET IMAGINAIRES

Les nouveaux arrangements mis en œuvre au Royaume-Uni révèlent des problèmes réels, ainsi que d'autres problèmes imaginaires. Bien que certains problèmes qui suscitent des débats publics soient imaginaires, ils n'influent pas moins pour autant sur l'évolution du régime.

3.1 Manque de transparence

Les méthodes et les données se caractérisent par un manque de transparence¹⁸. Les mécanismes fiscaux territoriaux tirent leur origine de la déconcentration territoriale du gouvernement central du Royaume-Uni, car les secrétaires d'État

¹⁶ L'Objectif 1 est une classification qui donne droit au niveau d'aide financière le plus élevé en vertu du Fonds de développement régional européen (FEDER). Pour en savoir plus sur l'aide financière de l'UE dans le Pays de Galles, voir Blewitt et Bristow (1999).

¹⁷ Ce financement a soulevé l'ire des médias écossais, qui sont toujours prompts à découvrir où le bât blesse, jusqu'à ce qu'une personne souligne que le fait d'offrir le même avantage à l'Écosse (qui perdait l'aide financière en vertu du FEDER) aurait entraîné une baisse du budget du parlement écossais.

¹⁸ Bien qu'il ne convienne pas d'exprimer publiquement des doutes sur la désirabilité de la transparence, il est évident que les attitudes, dans les faits, sont ambivalentes. Certains ministères des Finances, en particulier le Trésor de Nouvelle-Zélande, semblent présumer qu'une transparence plus grande favoriserait une baisse des dépenses. De plus, il est difficile de croire au nouvel enthousiasme du Trésor du Royaume-Uni en matière de transparence devant les fortes pressions visant à utiliser l'IFP comme un moyen de financement hors-bilan. En outre, l'examen exhaustif des dépenses a eu pour effet, jusqu'à maintenant, d'obscurcir davantage les données sur les dépenses publiques. Certaines demandes axées sur une

chargés des territoires faisaient partie du cabinet du Royaume-Uni. Ils étaient habituellement des membres relativement peu importants de ce cabinet, mais ils ont acquis une certaine autonomie quant à l'application des politiques publiques dans leur territoire, entre autres pour les récompenser de leur loyauté envers le Premier ministre du moment. Le Trésor et les ministères chargés des territoires n'avaient pas intérêt à cultiver la transparence : la culture du Trésor est naturellement axée sur le secret, et les ministères chargés des territoires croyaient pouvoir mieux protéger les intérêts des territoires derrière le voile du secret (Midwinter et autres, 1991). Il s'ensuit que les données du Royaume-Uni sur les territoires sont généralement de piètre qualité et qu'elles n'ont cessé de se détériorer pendant les années 1980 et 1990, lorsque le gouvernement conservateur a catégoriquement exclu la dévolution. Dans le régime du Royaume-Uni, les analyses statistiques officielles sont presque toutes axées sur les besoins de la politique du Royaume-Uni. Les demandes de données qui auraient pu être interprétées comme un appui aux politiques de dévolution étaient jugées suspectes. Ces effets se font sentir bien au-delà des données sur les dépenses publiques territoriales. Ainsi, Cameron et Muellbauer (2000, résumé) ont fait observer que « le manque de fiabilité historique des comptes régionaux s'est répercuté sur les recherches économiques relatives à la consommation régionale et à la convergence et a peut-être empêché les régions les plus démunies de profiter des fonds structurels de l'UE » [NOTRE TRADUCTION].

Compte tenu des problèmes techniques entourant la production de données régionales et du contexte politique dans lequel elles sont produites, toutes les données régionales peuvent être contestées au plan politique. Les meilleures données sur une des composantes du Royaume-Uni sont publiées dans la série « Government Expenditure and Revenue in Scotland » (GERS – dépenses et revenus gouvernementaux en Écosse)¹⁹ publiée à l'origine par le Bureau des Affaires écossaises et aujourd'hui par le Conseil exécutif de l'Écosse. Toutefois, les gouvernements font souvent un usage abusif de ces données. Michael Forsyth, secrétaire d'État conservateur chargé de l'Écosse de 1995 à 1997, a publié un ensemble de données la veille d'une conférence du Parti conservateur et unioniste d'Écosse, afin de dénoncer les projets de dévolution mis de l'avant par le « Congrès constitutionnel écossais » (Scottish Constitutional Convention), une entité mise en place par des individus, des partis politiques et diverses organisations appuyant la dévolution. Depuis 1997, les ministres travaillistes, d'abord au Bureau des Affaires écossaises, puis au Conseil exécutif de l'Écosse, ont utilisé ce document pour qualifier d'irréalistes les projets d'indépendance mis de l'avant par le SNP (Scottish National Party – Parti national d'Écosse). Ce dernier a contesté l'intégrité des GERS et s'est toujours reporté à une célèbre réponse écrite déposée au parlement en 1997 par le Secrétaire général au Trésor (Chief Secretary to the Treasury) de l'époque (William Waldegrave)²⁰. Les médias citent constamment les données sur les déficits ou les excédents fiscaux de l'Écosse par rapport à ceux de l'Angleterre, mais bon nombre de ces articles sont malveillants ou incomplets. On interprète souvent, à tort, le déficit financier de l'Écosse comme une indication de l'ampleur des subventions versées par l'Angleterre, et ce, même lorsque l'ensemble du Royaume-Uni affiche un déficit financier. Certains commentaires sont tellement excessifs qu'ils en deviennent drôles²¹. Bien que les économistes du Conseil exécutif de l'Écosse soient toujours sur la sellette, ils ont au moins le mérite de continuer à privilégier les GERS, dont il n'existe aucun équivalent au Pays de Galles ou en Irlande du Nord. Compte tenu de ce cadre politique, il sera assez difficile d'obtenir la transparence et une opinion unanime sur les flux régionaux de revenus et de dépenses²².

3.2 Faible autonomie financière

L'autonomie financière est quasi inexistante, en raison notamment de l'ampleur du déséquilibre financier vertical. Toutefois, les économistes spécialisés en finances publiques qui appuient la dévolution par le Royaume-Uni ont souligné que, étant donné la situation du Royaume-Uni, il faudrait porter une attention particulière à l'autonomie financière marginale (Blow et autres, 1996, Smith, 1996, Bell et autres, 1996). Les entités en dévolution pourraient

plus grande transparence, qu'il s'agisse de transferts interpersonnels ou interrégionaux, peuvent être assimilées à des demandes implicites ou explicites de réduction de la redistribution ou de la pérennité fiscale. Toutefois, ces observations ne doivent pas être considérées comme un motif de défense de l'opacité en matière de fiscalité.

¹⁹ La plus récente version des GERS porte sur l'année 1998-1999 (Conseil exécutif de l'Écosse, 2000) et est disponible sur le site Web du Conseil exécutif de l'Écosse, à <http://www.scotland.gov.uk/library3/government/gers.pdf>.

²⁰ Les revenus du pétrole de la Mer du Nord (qui sont attribués au plateau continental du Royaume-Uni, lequel fait partie du Royaume-Uni, mais pas d'une région en particulier) ont, de tout temps été importants. L'argument mis de l'avant par le Scottish National Party selon lequel l'Écosse a subventionné le Royaume-Uni à hauteur de 28 milliards de livres entre 1978-1979 et 1994-1995 est traité dans Heald et autres (1998). Peu importe le jugement porté sur le passé, les revenus pétroliers sont moins importants pour l'avenir.

²¹ Mentionnons par exemple Heffer (1999) : « Pour les Anglais... la route vers l'indépendance de l'Écosse est pavée d'or (p. 67) » ; « ... chaque contribuable anglais et chaque entreprise anglaise verra son sort s'améliorer si l'Angleterre n'est plus obligée de subventionner l'Écosse » (p. 71) ; « Si le contribuable anglais peut profiter d'une réduction de 4 % du taux d'imposition en raison de la décision de l'Écosse de devenir un État indépendant, il y a plus lieu de s'en réjouir que d'en avoir honte » (p. 73) [NOTRE TRADUCTION]. Ses calculs (p. 71) assument l'estimation du déficit financier de l'Écosse en 1994-1995 inscrit dans les GERS à une subvention versée par l'Angleterre à l'Écosse. Un autre exemple consiste à toujours imputer le pétrole étalé du métro de Londres à la situation écossaise (McLean, 1998), une tactique fort populaire pendant la campagne électorale de 2000 à la mairie de Londres. Avant le référendum, on a même suggéré que l'Écosse, à moins d'accepter le *statu quo*, soit expulsée de l'union (McLean, 1997a,b), comme la Slovaquie aurait semblé-lui être expulsée de la fédération tchécoslovaque.

²² L'étude « récente » de la situation financière de l'Écosse remonte à McCrone (1969).

ainsi modifier l'ampleur du budget global, ainsi que la répartition des dépenses. Pour des raisons décrites ailleurs dans le présent document, la décentralisation complète des revenus ou le recours au principe de la dérivation (les dépenses publiques d'une région sont fonction uniquement des impôts perçus dans cette région) ne sont guère probables. Il faudrait surtout éviter de faire porter aux entités en dévolution le blâme du centralisme financier du Royaume-Uni et des contraintes réelles qui en découlent.

Outre l'engagement électoral explicite pris par le Parti travailliste de ne pas utiliser l'impôt écossais pendant le premier mandat du parlement écossais²³, d'autres éléments incitent à faire preuve de prudence. La prudence a toujours été de mise, d'ailleurs, car le premier geste accompli par les parlements et les assemblées législatives nouvellement élus consistait à évaluer l'état des dépenses, entre autres leur répartition et la possibilité d'accroître l'optimisation des ressources. Toutefois, contrairement à toutes les attentes exprimées avant la dévolution, les conseils exécutifs en dévolution ont été inondés d'argent pendant les années financières 2000-2001 et 2001-2002²⁴. Le problème portait non plus sur un manque de liquidités, mais plutôt sur la mobilisation des ressources réelles, comme en font foi les taux élevés de fonds sous-utilisés par les conseils exécutifs en dévolution et par le gouvernement central du Royaume-Uni, de façon générale (Trésor, 2001b).

Toute augmentation de l'autonomie financière marginale, le cas échéant, sera vraisemblablement progressive. Le jumelage d'une abondance financière inattendue²⁵ et d'hésitations politiques prévues accroît le risque d'atrophie du mécanisme d'imposition écossais (tartan tax) mis au point avec soin entre 1997 et 1999 (Heald et Geaghan, 1997). Il faudra aussi résoudre le problème à long terme des relations entre ce mécanisme, qu'il soit restreint à l'Écosse ou étendu au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord, et les modifications des impôts établis par le gouvernement central. Après une période qui remonte aux années 1980, lorsqu'il accordait beaucoup d'importance à la stabilité de la structure de l'impôt sur le revenu personnel, le Trésor, dirigé alors par Gordon Brown, s'est lancé dans la microgestion à grande échelle des paliers, crédits et taux d'imposition. Une de ces modifications a eu pour effet d'augmenter de façon sensible le rendement possible de l'impôt écossais, mais au prix d'un abaissement du seuil du revenu imposable, le rendant ainsi plus difficile à prélever²⁶. Pendant la campagne électorale de 1999 au parlement écossais, on a souvent exprimé l'idée, à tort, que l'impôt écossais était régressif, parce qu'il s'appliquait seulement au taux de base, et non pas au taux le plus élevé²⁷. Le problème de l'utilisation des fonds provenant de l'impôt écossais est essentiellement d'ordre politique et donnerait lieu à d'intenses manœuvres sur la question de savoir si le Conseil exécutif de l'Écosse ou le gouvernement du Royaume-Uni doit en porter le blâme. De façon pratique, et compte tenu de l'emprise du Trésor sur les données et sur l'évaluation, il y a tout lieu de craindre que le recours à l'impôt écossais puisse être neutralisé par une réduction du budget attribué. Toutefois, la transparence des calculs relatifs au budget attribué constituerait le meilleur mécanisme de protection.

Le fait que cette proposition établissait un lien explicite entre les pouvoirs législatif et exécutif du parlement écossais et la perception des impôts est sans doute un des éléments les plus importants de l'impôt écossais. Bien que le référendum portant sur deux questions (la première sur le parlement, et la seconde sur l'impôt écossais) ait été largement assimilé à une tentative, par le gouvernement travailliste, de faire marche arrière sur le pouvoir d'imposition, il a eu pour effet concret de faire ressortir ce lien comme jamais auparavant, et ce, malgré l'engagement pris par le Scottish Constitutional Convention (1990, 1995) à l'égard de cette proposition. Après le référendum, certaines personnes qui avaient prédit que cette modeste proposition causerait un désastre économique ont ensuite adopté une position selon laquelle le parlement devrait percevoir toutes ses recettes.

²³ Cet engagement, que l'on croit généralement avoir été imposé au Parti travailliste écossais par les autorités de Londres, s'accompagnait d'une campagne contre le thème « Un penny pour l'Écosse » mis de l'avant par le SNP (c'est-à-dire, utiliser un tiers du pouvoir d'accroissement de l'impôt écossais) et auquel on associait l'évocation d'une catastrophe économique. Il a permis de mobiliser des gens d'affaires et des célébrités (comme des directeurs d'équipe de football) d'une façon qui rappelait beaucoup les thèmes de la campagne du Non pendant le référendum de 1997.

²⁴ Afin d'établir sa crédibilité économique avant l'élection générale de 1997, le Parti travailliste a promis de respecter les plans de dépenses publiques déjà établis pour 1997-1998 et 1998-1999 dont ils devaient hériter du gouvernement conservateur. Ce processus de gestion des dépenses publiques est passé d'un relevé annuel (assorti de prévisions triennales révisées chaque année) à un examen exhaustif biennal des dépenses (toujours assorti de prévisions triennales, mais avec une réévaluation des dépenses de la troisième année lors de l'IED suivant). Les affectations de dépenses publiques annoncées en juillet 1998 et en juillet 2000 (Trésor, 1998, 2000c) étaient extraordinairement généreuses, en particulier pour des services publics comme la santé et l'éducation. Ces affectations ont été transformées, aux termes de la formule Barnett, en budgets attribués aux entités en dévolution.

²⁵ Timmins et Beattie (2001a,b) ont indiqué que l'Institute for Fiscal Studies a calculé que les projets du Trésor comprenaient des fonds permettant d'accroître les dépenses publiques de plus de 10 %, en espèces, en 2001-2002 (le facteur prévu de déflation du PIB est de 2,5 %).

²⁶ Le budget déposé en mars 1999 prévoyait une restructuration des paliers d'imposition et remplaçait le palier existant de 20 % (revenu imposable entre 0 et 4 300 livres) par un premier palier de 10 % (0-1 500 livres), ce qui avait pour effet net d'appliquer le taux de base (23 % en 1999-2000, 22 % en 2000-2001) à partir de 1 500 livres. Le Trésor (1999b, p. 92) a évalué les effets sur les pouvoirs de modification de l'impôt conférés au parlement de l'Écosse dans un énoncé relatif au paragraphe 7b) de la Loi de 1998 sur l'Écosse en précisant qu'« après les modifications, (...) une fluctuation d'un penny du taux d'imposition variable de l'Écosse en 2000-2001 pourrait alors valoir plus ou moins 230 millions de livres, par rapport à plus ou moins 180 millions de livres avant ces modifications. De l'avis du Trésor, compte tenu de ces modifications, il n'est pas nécessaire de modifier les pouvoirs de modification de l'imposition conférés au parlement de l'Écosse » [NOTRE TRADUCTION].

²⁷ L'Institute for Fiscal Studies (1999a) a démontré que l'impôt écossais serait progressif jusqu'à un décile supérieur. Voir l'étude des facteurs pour lesquels l'impôt écossais ne s'applique pas au taux d'imposition le plus élevé dans Heald et Geaghan (1997).

Il importe de ne pas sous-estimer l'importance du contrôle législatif intégral du parlement écossais sur la structure, les finances et les pouvoirs d'imposition des gouvernements locaux²⁸. Comme l'indique la section III, les revenus des gouvernements locaux financent de façon implicite une partie des dépenses qui leur incombent à la suite de la dévolution. Les positions sont moins tranchées au Pays de Galles (dont l'assemblée nationale contrôle le fonctionnement du régime gallois, mais s'en remet aux lois principales de Westminster) et en Irlande du Nord (où les fonctions des gouvernements locaux ont presque toutes été transférées au gouvernement central pendant la période de gouvernement direct, et où les impôts comparables sont moins élevés). Toutefois, ces positions pourraient évoluer. La résistance au changement est d'ordre politique, et non pas technique, ce qui confirme l'observation antérieure selon laquelle les citoyens du Royaume-Uni manifestent plus d'enthousiasme à l'égard des services publics qu'au paiement des impôts. L'annulation rapide de la mise en œuvre des frais communautaires (une taxe mieux connue sous le nom de « poll tax ») a accentué la nervosité des pouvoirs politiques à l'égard des impôts locaux, versés autant par les entreprises que par les particuliers, et en particulier des différences entre les taux²⁹ d'imposition en vigueur en Écosse, au Pays de Galles et en Angleterre³⁰. Deux exemples illustrent ceci. Les évaluations aux fins de l'impôt foncier résidentiel (« council tax ») reposent encore sur les valeurs établies en avril 1991. En septembre 2001, la presse a fait état de l'opposition des milieux d'affaires à l'intention du ministre des Finances et des Administrations locales de l'assemblée nationale du Pays de Galles de mettre en œuvre une proposition prévoyant donner aux autorités locales le pouvoir de majorer le taux de la taxe d'affaires au Pays de Galles, bien que l'Angleterre ait abandonné une telle proposition présentée dans un Livre vert déposé en septembre 2000 (ministère de l'Environnement, 2000).

Le contrôle de l'ensemble du régime de financement des gouvernements locaux est un atout important pour le parlement écossais, compte tenu en particulier du fait que le gouvernement central espagnol, à Madrid, contourne les pouvoirs des communautés autonomes et traite directement avec les autorités locales. En revanche, le pouvoir d'imposition du gouvernement central (c'est-à-dire les activités directes du Conseil exécutif de l'Écosse) n'a pas été dévolu, contrairement à sa politique d'imposition de frais.

La distinction entre les taxes et la tarification est difficile à établir. Les taxes à l'utilisation, comme les péages autoroutiers, risquent moins d'entraîner une réaction de la part du Trésor du Royaume-Uni. Ce dernier pourrait même aimer l'idée que les entités en dévolution prennent des initiatives dans ce secteur de politique. Néanmoins, le fait que le Conseil exécutif de l'Écosse ait retiré ses propres propositions relatives aux péages autoroutiers montre bien la sensibilité politique qui entoure ces questions.

L'élection générale tenue en 2001 au Royaume-Uni, la première après la mise en œuvre de la dévolution, était remarquablement ennuyée jusqu'à ce que survienne une controverse confuse et animée au sujet de « l'autonomie fiscale ». Cette controverse a été déclenchée par une lettre d'appui à l'autonomie fiscale (Cross et autres, 2001) publiée dans le journal Scotsman. Le problème tient au fait que cette expression peut avoir plusieurs sens. Le premier est évident si l'Écosse est un État indépendant. Toutefois, le débat ne portait généralement pas sur cette question. Deuxièmement, l'autonomie fiscale pourrait signifier que l'Écosse, en régime de dévolution, recevrait toutes les recettes fiscales perçues en Écosse par les services du revenu du Royaume-Uni, mais sans avoir le pouvoir de modifier les taux d'imposition du Royaume-Uni. Cette situation soulève la question primordiale de savoir s'il y a alors péréquation de la capacité fiscale ou des besoins. Les auteurs de la lettre s'opposaient à la péréquation, qu'ils estimaient inefficace et injuste. Ils ajoutaient que les transferts se font toujours de l'Écosse vers l'Angleterre. Troisièmement, l'autonomie fiscale pourrait signifier que l'Écosse aurait le pouvoir de modifier la totalité ou une partie des taux d'imposition, ce qui soulève les questions relatives à la péréquation de la capacité fiscale ou des besoins, à la nécessité d'administrations fiscales distinctes et à l'admissibilité de la modification des taux d'imposition par un membre de l'UE. Il est devenu évident que les journalistes et les hommes et les femmes politiques en faveur de l'autonomie fiscale selon le deuxième ou le troisième sens comprenaient deux groupes tout à fait différents. Le premier était composé de personnes jusque-là opposées à la dévolution et à l'impôt tartan, mais qui croyaient maintenant que l'autonomie fiscale entraînerait des réductions importantes des dépenses publiques en raison d'un manque de revenus

²⁸ Les limites de ce pouvoir ont été énoncées dans le Livre blanc de 1997 : « Si les dépenses autofinancées devaient commencer à augmenter de façon marquée, le parlement écossais subirait manifestement des pressions de la part des contribuables afin que l'Écosse applique ses pouvoirs [de plafonnement]. En cas de croissance plus forte qu'en Angleterre, au point de menacer les cibles des dépenses publiques, dans le cadre de la gestion de l'économie du Royaume-Uni, et si le parlement écossais décidait néanmoins de ne pas exercer ses pouvoirs, le gouvernement du Royaume-Uni pourrait tenir compte de cet excédent dans son examen du niveau de soutien des dépenses en Écosse » (Bureau des Affaires écossaises, 1997, para. 7.24) [NOTRE TRADUCTION]. On ne trouve aucune mention de ce qui constituerait une croissance « excessive ».

²⁹ On prête beaucoup moins attention aux différences des pratiques et des niveaux d'évaluation.

³⁰ La mythologie politique tient pour acquis que la taxe de vote était une façon pour la Première ministre Margaret Thatcher de se venger du manque d'enthousiasme des Écossais à l'égard des politiques de son gouvernement. Cette opinion est souvent exprimée présentement par les personnes sympathiques à son programme. En fait, la taxe de vote était une proposition de l'Écosse en réaction à une réévaluation à peine contestée en 1985, et c'est ce qui explique sa mise en œuvre en Écosse en 1989-1990, soit un an avant l'Angleterre. Cet épisode de l'histoire fiscale de la Grande-Bretagne (la taxe de vote n'a jamais été mise en œuvre en Irlande du Nord) a été qualifié « d'anarchie fiscale » (Besley et autres, 1997).

écossais. Le deuxième groupe était composé de personnes qui prévoient que la situation budgétaire écossaise deviendrait très favorable sous l'autonomie fiscale, grâce notamment aux revenus du secteur pétrolier³¹.

Le Royaume-Uni devrait mettre l'accent sur l'imputabilité financière marginale, et non pas sur la proportion des dépenses financées à même ses propres ressources. S'en tenir au deuxième élément reviendrait à mésestimer le régime fiscal du Royaume-Uni. Même en l'absence de l'attitude habituelle du Trésor à l'égard de la centralisation de la fiscalité et du désir de l'actuel chancelier de l'Échiquier de poursuivre la microgestion des ministères qui ont des budgets de dépenses fonctionnelles, l'ampleur croissante de la surveillance internationale (Fonds monétaire international, FMI) et supranationale (le comité Ecofin de l'UE) des indicateurs généraux des activités gouvernementales signifie qu'une proportion élevée de ressources autonomes ne constituerait pas une garantie d'autonomie marginale.

3.3 *Modification des politiques et leadership en matière de politiques*

Outre la question des relations entre les dépenses et les besoins, tout semble indiquer que les dépenses par habitant à l'égard des services touchés par la dévolution sont plus élevées en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord qu'en Angleterre. Les bureaux des Affaires territoriales avaient une très grande marge de manœuvre, en particulier depuis la mise en œuvre de la formule Barnett (il y a vingt ans), afin de modifier la répartition de leurs dépenses par rapport à celles de l'Angleterre, et ce, même si chaque secrétaire d'État faisait partie du cabinet d'un gouvernement conservateur du Royaume-Uni ayant un programme politique bien défini, ce qui restreignait d'autant les écarts prévisibles. Pendant cette période, le pouvoir du secrétaire d'État de modifier la répartition des dépenses comprises dans un poste global semble avoir été exercé à des fins concernant plus la gestion tactique des dépenses publiques que la modification des politiques. Malgré tout, même lorsque le gouvernement conservateur au pouvoir de 1979 à 1997 considérait la réduction des dépenses publiques comme une priorité, les secrétaires d'État territoriaux d'alors ainsi que leurs fonctionnaires, ont défendu les programmes territoriaux.

La divergence des politiques semble plus vraisemblable dans un régime de dévolution, en raison de l'affaiblissement des facteurs de rapprochement. Midwinter (1997) a fait valoir que le Trésor n'a pas contesté le régime Barnett entre autres parce que toute réduction des dépenses dans les territoires n'aurait que des effets minimes sur l'ensemble de l'Angleterre. De plus, ce régime permettait au Trésor de contrôler les ministères ayant les plus grands budgets, puis de calculer rapidement les conséquences de cette formule pouvant influencer de façon prévisible sur le budget global, soulageant ainsi les employés du Trésor d'une tâche délicate qui les aurait contraints à se préoccuper des détails de la politique publique relative aux territoires (Thain et Wright, 1995), une tâche d'autant plus délicate considérant les pressions politiques éventuelles. Les ministères britanniques établis à Londres conservaient le leadership en matière de politiques, en particulier celles entraînant des dépenses importantes. La dévolution a changé la donne. Du point de vue du Trésor, les initiatives en matière de politiques prises dans les territoires pouvaient maintenant entraîner des retombées coûteuses pour l'Angleterre³², en raison des pressions possibles en faveur de politiques comparables.

Ces exemples font maintenant l'objet de grands débats. Premièrement, la réforme de l'aide financière aux étudiants par le gouvernement travailliste du Royaume-Uni a commencé à déraiper lorsque la coalition formant le Conseil exécutif de l'Écosse a adopté un programme prévoyant l'abolition des frais d'inscription pour les étudiants. Cette mesure s'est révélée beaucoup moins coûteuse que les propositions comprises dans le rapport de la Commission Cubie (1999) constituée par le Conseil exécutif de l'Écosse aux termes de l'entente de coalition conclue par le Parti travailliste et par les Démocrates libéraux. Les pressions se sont ensuite accentuées afin que l'Angleterre modifie sa politique, ce qui aurait été coûteux pour le Trésor, en raison de la taille relative des populations.

Deuxièmement, le gouvernement travailliste a formé une Commission royale d'enquête sur le financement des soins de longue durée prodigués aux personnes âgées (Sutherland, 1999). Au grand déplaisir du gouvernement, le rapport majoritaire lui recommandait de payer les soins personnels et les soins infirmiers des personnes âgées dépendantes, sans tenir compte de leurs revenus. Bien que les ministères du Royaume-Uni et le Conseil exécutif de l'Écosse aient d'abord rejeté ces propositions, une des premières mesures prises par le nouveau premier ministre, ou First Minister (

³¹ La proposition selon laquelle le parlement de l'Écosse recevrait la totalité des recettes provenant de l'Écosse et paierait au gouvernement du Royaume-Uni la valeur des services fournis est un autre élément de ce débat. Ce régime a été appliqué en principe en Irlande du Nord de 1921 à 1972, mais, dans les faits, il s'est vite détérioré et les paiements ont été négatifs (Gibson, 1996). Il soulève un problème pratique : cet arrangement donnerait lieu à une vive controverse au sujet des domaines non visés par la dévolution, car le parlement de l'Écosse s'opposerait vraisemblablement à certains éléments des dépenses du Royaume-Uni, il se plaindrait certainement de la répartition géographique des bases militaires et il menacerait peut-être aussi de facturer un loyer à l'égard des installations nucléaires du Royaume-Uni dans l'estuaire du Clyde.

³² Ce débat porte sur les conséquences financières des retombées horizontales des politiques, et non pas sur les retombées financières verticales. Les règles en vigueur (Trésor, 2000a) relatives au fonctionnement du système financier en régime de dévolution stipulent que les budgets attribués pourront faire l'objet de rajustements lorsqu'une politique liée à la dévolution, comme une hausse des impôts locaux ou du prix des habitations à loyer modéré, entraîne une hausse des prestations versées à même des fonds du Royaume-Uni.

membre du parlement écossais), a été d'annoncer la mise en œuvre, en Écosse, des propositions contenues dans le rapport majoritaire. Il réagissait en partie aux pressions des Démocrates libéraux, mais il voulait également affirmer son indépendance face à la direction du Parti travailliste de Londres, qui avait participé à la course à la direction du Parti travailliste d'Écosse après le décès du premier ministre (First Minister) Donald Dewar, en octobre 2000. Les pressions en faveur d'une modification de la politique de l'Angleterre n'ont cessé de s'intensifier par la suite. De plus, la mise en œuvre de cette politique s'accompagne de problèmes financiers touchant les relations entre le régime de sécurité sociale, non touché par la dévolution, et les dépenses qui incombent aux trois territoires à la suite de la dévolution. En l'occurrence, la politique visée par la dévolution entraînera des économies pour le programme du Royaume-Uni.

Un troisième exemple porte sur la rémunération des enseignants. À cet égard, le Conseil exécutif de l'Écosse a commandé le rapport McCrone (2000), dans lequel on recommandait une importante restructuration et de fortes hausses de la rémunération. Ces développements survenus en Écosse ont lancé de nouveaux débats sur la rémunération des enseignants en Angleterre (bien que certaines preuves confirment que la rémunération des enseignants écossais accusait un certain retard par rapport à celle des enseignants anglais).

Les initiatives de l'Écosse ont suscité de grands débats en Angleterre, entre autres sur la possibilité que l'Écosse reçoive peut-être trop de fonds supplémentaires si elle peut financer ces initiatives à même le budget attribué. Plusieurs questions se posent, comme celle du bien-fondé des politiques écossaises et anglaises, sujet qui déborde largement le cadre du présent document, et celle du coût de ces initiatives, autant en Écosse, puis en Angleterre. Beaucoup de chiffres circulent au sujet des coûts possibles, bien que les méthodes de calcul, l'origine des données et même la période ne soient presque jamais mentionnées. Par exemple, en ce qui concerne l'Écosse, le montant de 800 millions de livres a été cité à l'égard des propositions du rapport McCrone, 110 millions de livres par année pour celles du rapport Sutherland et 50 millions par année pour celles du rapport Cubie. De plus, la mauvaise gestion et les dépassements de coûts lors de la construction des immeubles du parlement écossais, à Holyrood, et de l'assemblée nationale du Pays de Galles, à Cardiff Bay, ont beaucoup retenu l'attention des médias. Ces dépenses excédentaires doivent être payées à même le budget attribué. Enfin, même si une initiative de l'Écosse en matière de politique n'entraîne aucun engagement de dépenses ultérieures, la méthode de financement par l'intermédiaire du budget attribué signifie que la manière par laquelle le Trésor peut comptabiliser des transactions particulières peut être extrêmement technique et d'une très grande importance. Les journaux ont largement fait état, en raison sans doute d'une fuite destinée à nuire au nouveau Premier ministre, des négociations entre le Conseil exécutif de l'Écosse et le Trésor sur la façon de comptabiliser la cession des habitations à loyer modéré du conseil municipal de Glasgow à une association de logement³³.

Néanmoins, les retombées des politiques ne vont pas toujours dans la même direction. Premièrement, la couverture médiatique des pourcentages d'augmentation prévus pour les secteurs de la santé et de l'éducation en Angleterre, en particulier lors des EED de 1998 et de 2000, a exercé une forte pression sur les administrations des trois territoires. En effet, compte tenu de la formule Barnett, ces administrations ne pouvaient pas égaliser ces pourcentages sans modifier profondément leurs priorités internes, et ce, en respectant leurs budgets attribués. La « compression Barnett » a été mesurée d'après les montants que l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord n'ont pas reçus parce que le même pourcentage d'augmentation prévu pour l'Angleterre n'a pas été appliqué à leurs propres bases de dépenses (Cuthbert et Cuthbert, 2001). Bien que ces calculs soient assez étranges³⁴, l'attention qu'ils suscitent de la part des médias et des milieux politiques cause certainement des problèmes aux décideurs des administrations en dévolution³⁵.

Deuxièmement, les structures de gouvernement des quatre territoires du Royaume-Uni et la conduite des relations entre les administrations locales et le gouvernement central comportent des différences importantes. L'Écosse dispose maintenant d'une structure administrative locale unifiée (c'est-à-dire, à un seul niveau) et, même avant 1997, la politique de l'éducation et la gestion des écoles donnaient lieu à beaucoup moins de conflits qu'ailleurs au Royaume-

³³ Les autorités locales écossaises ont toujours possédé un grand nombre « d'habitations à loyer modéré ». Depuis 20 ans, bon nombre de ces logements ont été vendus aux locataires occupants. Certaines autorités locales, comme le conseil municipal de Glasgow, dont une forte proportion des logements sont en pleine état, considèrent la cession à une association de logement comme un moyen de renouveler le parc de logements locaux. Les associations de logement, bien qu'elles comptent beaucoup sur le financement public, sont considérées par le Trésor comme des organismes privés qui peuvent faire des emprunts sans que l'on en tienne compte dans les dépenses publiques globales. Le problème technique tient évidemment au fait que, lors de la cession, l'autorité locale peut demander la radiation de la partie de sa dette relative aux logements ainsi cédés, et que le Conseil exécutif de l'Écosse peut accepter la responsabilité du service de cette partie de la dette. Toutefois, selon la presse, la radiation de la dette au titre du logement partout au Royaume-Uni, lors de la cession, permettrait d'éviter que le Conseil exécutif de l'Écosse assume cette dette.

³⁴ Selon ces calculs, chaque territoire devrait avoir le même pourcentage d'augmentation, sans tenir compte des proportions relatives actuelles des dépenses ou des besoins.

³⁵ « Aux termes de la formule actuelle, chaque fois que le chancelier de l'Échiquier annonce une augmentation importante en Angleterre, celle d'augmentation ne peut être répétée ici parce que les effets de la formule Barnett ne nous laissent pas la marge de manœuvre nécessaire. Cela nous cause de graves difficultés. Ainsi, pour chaque livre supplémentaire par écolier anglais, nous n'avons ici que 76p par élève. » [NOTRE TRADUCTION] (Mark Durkan, ministre des Finances du Conseil exécutif de l'Irlande du Nord, d'après une citation du *Belfast Telegraph*, 14 janvier 2001).

Uni. Le gouvernement local est très marginal en Irlande du Nord et de nombreuses fonctions, comme les écoles, sont gérées directement par le Conseil exécutif ou par des organisations non gouvernementales quasi autonomes. En Angleterre, les penchants très centralisateurs du ministère de l'Éducation et de l'Emploi (maintenant le ministère de l'Éducation et des Compétences), jumelés au désir des politiciens de Westminster de recevoir le crédit des « nouvelles affectations budgétaires », se sont traduits par l'annonce de paiements directs aux écoles; ces paiements contournent le système de financement par les autorités locales, sous forme de subventions globales. L'effet subséquent, sans doute ressenti avec plus d'acuité en Irlande du Nord, où l'on semble plus conscient de ce qui se passe en Angleterre, est que les écoles de l'Irlande du Nord estiment avoir été oubliées.

Troisièmement, on constate assez curieusement que la formule Barnett donne lieu à de nombreuses critiques, mais pour des raisons tout à fait opposées. Ce sont surtout les taux exceptionnellement élevés de croissance nominale des dépenses publiques qui ont mis la question de la convergence au programme des instances politiques des territoires. Les médias ont beaucoup traité également de la modification des profils du PIB relatif, en insistant surtout sur le fait que l'Écosse se rapproche davantage de la moyenne du Royaume-Uni et que le Pays de Galles ne cesse de reculer. Toutefois, il ne convient guère d'insister sur le PIB relatif, car les facteurs distincts des besoins assortis aux dépenses des territoires en dévolution sont la démographie, la géographie et les taux de participation à des services publics comme la santé et l'éducation.

Le prétendu « ressac contre la dévolution » est passé relativement inaperçu, entre autres parce que les médias du Royaume-Uni ne s'intéressent guère aux territoires. On constate néanmoins un vif ressentiment, en particulier dans le nord-est de l'Angleterre (près de l'Écosse), à l'égard des niveaux de dépenses plus élevés et de l'autonomie accrue des territoires en matière de politiques, qui sont maintenant beaucoup mieux connus. Jusqu'à maintenant, ces rancunes ont été cultivées sans que l'on connaisse bien le mode de fonctionnement du système de dépenses des territoires³⁶.

Jusqu'à ce jour, les contraintes budgétaires très restrictives prévues par de nombreux partisans de la dévolution ne se sont pas concrétisées, en raison d'importants faits nouveaux survenus au Royaume-Uni. Le problème consiste maintenant à savoir si ce régime, qui prévoit en théorie d'importantes contraintes budgétaires, peut résister aux inévitables pressions politiques qui s'exercent en période de restrictions budgétaires.

3.4 Absence de dispositif institutionnel

Le gouvernement du Royaume-Uni a toujours géré du haut vers le bas, dans le cadre des relations hiérarchiques entre le gouvernement central et les autorités locales, et ce, bien avant l'élimination de certaines fonctions, l'obligation de procéder à des appels d'offres internes et externes, ainsi que la diminution et la restriction de la capacité de générer des recettes fiscales, pendant les années 1980. À l'intérieur même des territoires dotés d'administrations distinctes, le pouvoir politique venait du secrétaire d'État, qui le tenait lui-même du Premier ministre et du cabinet du Royaume-Uni.

Du point de vue de la Constitution, la dévolution n'entraîne pas obligatoirement une modification de cette hiérarchie des pouvoirs, parce que le parlement écossais a été établi aux termes d'une loi du parlement de Westminster que tout gouvernement futur peut abroger, et aussi parce que la méthode de financement est décrite seulement dans les Livres blancs sur la dévolution (Bureau des Affaires écossaises, 1997, Bureau des Affaires du Pays de Galles, 1997) et dans des directives non statutaires du Trésor (Trésor, 1999, 2000a). Une cession de pouvoirs en vertu de la Constitution est impossible. Toutefois, la réalité politique est fort différente. La dévolution modifie de façon fondamentale la vie politique. Ensemble, les trois territoires élisent une proportion considérable des députés du parlement du Royaume-Uni. Un gouvernement du Royaume-Uni ne se risquerait vraisemblablement pas à essayer de retirer des pouvoirs déjà dévolus, à moins que cette politique ne rallie un appui important dans le territoire visé. Bien que le gouvernement du Royaume-Uni puisse exercer son pouvoir de suspendre l'assemblée législative de l'Irlande du Nord, il est beaucoup moins vraisemblable qu'il puisse le faire dans le cas de l'Écosse et du Pays de Galles. Il existe maintenant des autorités politiques alternatives crédibles, et les administrations en dévolution peuvent s'appuyer sur leurs propres électors, qui peuvent agir de façon différente selon qu'il s'agisse d'une élection nationale ou territoriale. La représentation

³⁶ Selon les éditoriaux, la forte représentation des députés écossais au sein du cabinet travailliste du Royaume-Uni soulève un grand ressentiment. En effet, cinq des 23 ministres sont des députés écossais et trois autres (dont un membre de la Chambre des Lords et deux représentants de circonscriptions anglaises) sont nés en Écosse. Le fait que le Parti travailliste ait mieux réussi à conserver ses sièges en Écosse en 1983 et en 1987 est un facteur important de cette forte représentation. Aux termes de la *Scotland Act 1998*, à partir d'une élection générale devant être tenue au plus tard en 2006, le nombre de députés écossais sera réduit de 72, à l'heure actuelle, à un nombre fondé sur une représentation proportionnelle identique à celle qui s'applique en Angleterre. Selon les calculs de Gay (1997), une représentation strictement proportionnelle donnerait, sur 659 députés, 540 députés d'Angleterre (actuellement 529), 59 députés écossais (72), 33 députés gallois (40) (où aucune réduction n'est proposée) et 18 députés de l'Irlande du Nord (18).

proportionnelle au sein des entités en dévolution, de même que la possibilité élevée qu'en résulte des gouvernements de coalition, compliquent la situation. En Écosse et au Pays de Galles, cette situation a favorisé la renaissance de partis conservateurs locaux, de sorte qu'un chef conservateur du Royaume-Uni pourrait très difficilement s'engager à faire marche arrière sur la question de la dévolution.

L'absence d'un dispositif institutionnel régissant les relations financières intergouvernementales est évident. Les conseils exécutifs issus de la dévolution sont éloignés du pouvoir décisionnel du Royaume-Uni et ils doivent compter à la fois sur leurs relations internes au sein des partis et sur les activités des bureaux des Affaires de l'Écosse et du Pays de Galles, qui sont encore dirigés par des ministres du cabinet du Royaume-Uni. L'évolution future de ce dispositif est encore incertaine.

Par exemple, les projets de dévolution qui ont avorté pendant les années 1970 ont donné lieu à une évaluation des besoins en matière de dépenses faite par un comité interministériel présidé par le Trésor (1979). C'est dans ce contexte que la formule Barnett a été adoptée. Bien qu'aucun document n'ait été publié, le Trésor a fait des mises à jour périodiques de ses évaluations des besoins relatifs de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord. Il va de soi que les conseils exécutifs des administrations en dévolution sont méfiants, considérant le contrôle exercé par le trésor sur les données en matière de dépenses publiques et les utilisations possibles de ces calculs. Ces préoccupations ont été amplifiées par la déclaration du vice-premier ministre, pendant la campagne électorale de 2001, selon lequel la formule Barnett serait l'objet d'un affrontement « sanglant » (Hetherington, 2001).

Compte tenu de cette méfiance et de la piètre qualité des données, une évaluation future des besoins ne pourrait faire l'unanimité que si elle était faite par un organisme indépendant du Trésor du Royaume-Uni. Des données mêmes élémentaires suscitent beaucoup de confusion, en raison notamment de l'incapacité apparente de comprendre la différence entre des changements relatifs et des changements absolus. La formule Barnett est considérée, en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, comme un moyen de les priver de hausses égales, en pourcentage, à celles de l'Angleterre et est synonyme, en Angleterre, de sinécure pour les territoires. Les milieux politiques et les médias des territoires montent souvent en épingle des questions parfois sans importance ou qui n'ont aucune pertinence. Il est parfois difficile de savoir dans quelle mesure on a affaire à des jeux politiques ou à de l'ignorance pure et simple.

Le Royaume-Uni devra toutefois se doter d'un forum pour réduire le nombre de querelles portant sur les données, ainsi que d'un mécanisme de règlement des différends. Diverses fédérations ont adopté des méthodes différentes pour régler ces questions. Par exemple, la Commission des subventions en Australie joue un rôle important dans le domaine de la péréquation fiscale entre les États, et la Cour suprême a souvent tranché des litiges fiscaux. En Allemagne, la loi sur la péréquation fiscale fait actuellement l'objet d'une révision, après que la Cour constitutionnelle fédérale ait déclaré inconstitutionnels certains éléments du régime actuel, dans un jugement rendu le 11 novembre 1999.

Jusqu'à maintenant, les conflits intergouvernementaux sur les questions relatives aux ressources ont été peu nombreux, grâce sans doute à la croissance imprévue des dépenses réelles. C'est sans doute un des facteurs qui ont démenti, jusqu'à ce jour, les prévisions apocalyptiques de Midwinter et McVicar (1996a,b) au sujet d'un conflit pouvant déstabiliser l'union.

Les partisans de la dévolution étaient conscients des difficultés pouvant découler de budgets attribués d'après la formule Barnett. Ces préoccupations étaient de deux ordres. Premièrement, l'effondrement de la qualité des services publics dans certaines parties de la zone centrale de Londres pouvait avoir pour conséquence de réduire l'intérêt des leaders d'opinion et de la classe moyenne pour les services publics, ainsi que de diminuer la nécessité et le soutien politique d'une hausse des dépenses en Angleterre pouvant influencer sur l'application de la formule. En deuxième lieu, une modification fondamentale de la politique du Royaume-Uni à l'égard de l'appui aux dépenses fiscales en matière de services de santé et d'éducation privés réduirait l'influence de cette formule³⁷.

4. COMPARAISON ENTRE LE CANADA ET LE ROYAUME-UNI

Il peut être utile de résumer certaines différences et ressemblances entre le Canada et le Royaume-Uni. Premièrement, le Canada est devenu une fédération en 1867; le Royaume-Uni n'est pas une fédération et ne le sera sans doute jamais. Néanmoins, certains faits nouveaux survenus au Royaume-Uni sont de nature quasi fédérale et reflètent une possibilité réelle de rupture, et ce, dans les deux pays. En effet, le Québec a tenu des référendums sur la séparation, et le démantèlement du Royaume-Uni a commencé en 1922. N'eût été de la Première Guerre mondiale, la

³⁷ Le problème de l'absence d'équivalent anglais pouvant influencer sur l'application de la formule se pose déjà dans le cas des services d'eau et d'égout, qui ont été privatisés en Angleterre et au Pays de Galles, mais pas en Écosse et en Irlande du Nord.

dévolution aurait fort bien pu être mise en œuvre en Écosse pendant les années 1910, lorsque l'autonomie était un cri de ralliement dans les territoires. Dans une large mesure, la dévolution que le Parti travailliste appuyait avec vigueur a été mise sous le boisseau parce que les Travaillistes, autant au pouvoir que dans l'opposition à Westminster, accordaient une grande importance à l'État providence centralisé du Royaume-Uni. L'existence de conflits apparemment insolubles, que le fédéralisme semble plus apte à gérer, distingue le Canada et le Royaume-Uni d'une fédération comme l'Allemagne, où le fédéralisme est plus une notion de gouvernance qu'un mécanisme d'apaisement de conflits profonds ou d'atténuation de grandes divergences politiques.

Deuxièmement, le Canada et le Royaume-Uni ont des profils d'appui politique sensiblement différents dans divers domaines, caractéristique qui a été accentuée par un système électoral reposant sur l'obtention d'une majorité simple. Ses effets se sont manifestés en particulier de 1979 à 1997, lorsque le gouvernement conservateur misait sur ses majorités en Angleterre pour adopter des lois concernant l'Écosse et le Pays de Galles. Le retour en force du Parti travailliste dans le sud de l'Angleterre lors des campagnes électorales de 1997 et de 2001 a modifié le tableau, mais également suscité de nouvelles plaintes selon lesquelles l'intérêt que porte le Parti travailliste actuel à « l'Angleterre moyenne » l'amène à négliger ses bases. Le système électoral amplifie donc les fluctuations de l'appui politique.

Troisièmement, l'Écosse se définit souvent par rapport à son voisin plus important, l'Angleterre, qui ne s'intéresse presque jamais à ce qui se passe en Écosse et ne tient vraiment pas à le savoir. On peut donc faire certaines comparaisons avec le nationalisme canadien qui se définit, en partie, par rapport aux États-Unis (Helliwell, 2001). De même, les pressions économiques découlant de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) ressemblent jusqu'à un certain point à celles de l'UE. Toutefois, une différence de taille subsiste : la poursuite de l'intégration économique n'implique pas l'intégration monétaire ou fiscale. L'histoire fiscale du Canada, et en particulier celle des États-Unis, où le fédéralisme a été explicitement considéré comme une restriction à la taille du gouvernement, a soulevé beaucoup moins de préoccupations quant à la viabilité et à la santé financière des gouvernements infranationaux (Riker, 1996). On est beaucoup plus disposé à confier la discipline fiscale au marché des capitaux qu'à imposer une surveillance semblable à celle que l'Ecofin a adoptée³⁶. Bien que le Royaume-Uni, à la différence du Canada, n'ait pris aucun engagement constitutionnel en matière de péréquation fiscale, on y trouve un engagement politique fortement enraciné à l'égard du principe de l'application de normes générales quant à l'égalité des services publics fournis partout au Royaume-Uni³⁷. Les différences qui retiennent maintenant davantage l'attention découlent en partie de compromis politiques et du constat que le régime fiscal du Royaume-Uni a toujours manqué de transparence. Le Canada se caractérise par une grande décentralisation des revenus (Boadway et Watts, 2000). Pour sa part, le Royaume-Uni restera fortement centralisé. De fait, le gouvernement du Royaume-Uni résistera à la fois aux pressions de l'UE en faveur de l'harmonisation des impôts (en faisant valoir l'argument de la compétitivité fiscale) et à celles des territoires en dévolution qui réclament de modestes mesures de décentralisation fiscale (en faisant valoir que ces mesures entraîneraient des distorsions). Même en l'absence de pressions de l'UE en faveur de l'harmonisation fiscale, la perte des revenus des taxes d'accises sur le tabac et l'alcool par l'Échiquier du Royaume-Uni, conjuguée à la criminalisation de certains segments du système de distribution, se traduira par de fortes baisses des taxes d'accises. Or, ces taxes sont actuellement beaucoup plus élevées que dans les régions comparables de l'Europe continentale. La distance assure moins de protection qu'au Canada en ce qui concerne l'application de régimes d'accises distincts.

Quatrièmement, le gouvernement du Royaume-Uni ne dispose pas d'un pouvoir de dépenser ses propres ressources financières pour des fonctions visées par la dévolution. À cet égard, les entités en dévolution sont mieux protégées contre les interventions du gouvernement du Royaume-Uni que les provinces canadiennes, qui se plaignent depuis longtemps que le gouvernement fédéral utilise son « pouvoir de dépenser » (Boadway et Watts, 2000) pour passer outre aux choix politiques faits par les provinces. Une mise en garde s'impose : le gouvernement du Royaume-Uni conserve son emprise sur le système de transferts et sur le régime fiscal, et il pourrait s'en servir, dans certaines circonstances, pour passer outre les préférences politiques des entités en dévolution.

³⁶ Le respect du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE par le Royaume-Uni (qui s'applique au Royaume-Uni, même si ce dernier ne fait pas partie de la zone euro) a donné lieu à un conflit important entre le chancelier de l'Échiquier du Royaume-Uni (Gordon Brown) et Ecofin. Les déficits et la dette des gouvernements infranationaux sont évalués dans le cadre des mesures gouvernementales générales surveillées par l'Ecofin.

³⁷ Cet engagement donne lieu à de vives tensions dans les attitudes du public à l'égard de la centralisation. Premièrement, les fluctuations territoriales des prestations en espèces sont jugées inacceptables, même lorsqu'elles sont justifiées par de fortes fluctuations régionales du coût de la vie. Deuxièmement, bien que la centralisation de l'administration soit jugée suspecte, toute tentative de décentralisation du pouvoir décisionnel local du secteur public (comme la distinction entre les acheteurs et les fournisseurs dans le domaine de la santé, accompagnée d'un pouvoir décisionnel local à l'égard de certaines priorités) donne vite lieu à des plaintes acerbes sur les « loteries de codes postaux ». Il est assez paradoxal de constater que si la dévolution s'accompagne d'une plus grande transparence des services en nature, elle pourrait aussi raviver les pressions en faveur de l'uniformité des services.

5. CONCLUSION

La conclusion comprend quatre observations finales. Premièrement, il faut absolument mettre en perspective les origines du système de dévolution du gouvernement mis en œuvre au Royaume-Uni et ne pas le critiquer en invoquant le motif qu'il n'aurait jamais vu le jour sous cette forme si l'on avait décidé de faire table rase. La dévolution du gouvernement en Écosse et au Pays de Galles n'a que deux ans et le rétablissement du gouvernement en dévolution de l'Irlande du Nord, qui remonte également à deux ans, a été suspendu pendant 24 heures, le 10 août 2001, pour des motifs non liés au sujet du présent document. Les premiers pas ont certes été difficiles, mais le système a maintenant pris son envol.

Deuxièmement, le cadre conceptuel de la théorie économique du fédéralisme fiscal se révèle des plus utiles pour analyser la situation d'un pays particulier selon un modèle compréhensible dans d'autres pays. Toutefois, il faut toujours faire preuve d'une très grande prudence. La documentation générale sur le fédéralisme fiscal est fortement normative et traite de la composition et de la répartition spatiale optimales du gouvernement. Elle est également largement antérieure à l'influence des partisans de la théorie des choix publics. Ce facteur explique sans doute l'optimisme relatif des analyses sur les caractéristiques des gouvernements qui s'inspirent de cette tradition. De toute évidence, les auteurs s'appuyant d'abord sur un modèle de gouvernement de type « Léviathan » tireront vraisemblablement des conclusions différentes de ceux qui s'inspirent d'une vision plus positive quant aux motivations du gouvernement. De plus, les compromis entre l'efficacité, l'équité et les facteurs politiques généraux (comme le maintien de l'intégrité territoriale) seront largement dictés par la situation générale. Dans certains cas, les unités d'une structure fédérale ou en dévolution peuvent elles-mêmes faire l'objet de négociations; dans d'autres cas, elles sont définies par l'histoire et la culture. De même, les traditions sur l'étendue de la péréquation fiscale peuvent être profondément enracinées.

Troisièmement, aux termes d'une évolution constitutionnelle possible, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord convergeraient vers le modèle écossais, pendant que le parlement de l'Écosse essaierait d'accroître ses pouvoirs en matière de fiscalité. Les principaux facteurs d'incertitude se rattachent surtout à l'évolution de l'Angleterre, où l'engagement de principe pris par le gouvernement travailliste à l'égard de gouvernements régionaux ne s'est guère traduit en mesures concrètes entre 1997 et 2001. Dans son programme électoral de 2001, le Parti travailliste s'est engagé à faire en sorte que des assemblées régionales élues puissent être constituées, sous réserve de satisfaire à deux conditions : un appui majoritaire dans le cadre d'un référendum, et la prédominance d'une structure administrative locale à un seul palier (une condition respectée dans le Nord-Est, le Nord-Ouest, le Yorkshire et Humber et, dans une certaine mesure, dans les Midlands de l'Ouest). Un Livre blanc avait été annoncé, mais il aurait dû être suivi d'une mesure législative autorisant la tenue de ces référendums. Cette approche mesurée révèle des opinions contradictoires au sein du gouvernement à l'égard, entre autres, des relations avec les pouvoirs locaux, du système électoral, des conséquences possibles sur l'approche centralisée du gouvernement en matière de services publics (sans doute la principale priorité du second mandat de Tony Blair) et des relations avec les agences de développement régional dirigées par des entreprises (la principale mesure de régionalisation adoptée par le gouvernement de Tony Blair pendant son premier mandat). Nous ne savons pas encore si la réaction à la dévolution dans les territoires se traduira par un regain de popularité de la notion d'unité de l'Angleterre ou par une importance accrue de certaines régions.

Quatrièmement, le Royaume-Uni doit de toute urgence faire preuve d'ouverture d'esprit et tirer des leçons de l'expérience d'autres États, bien que cela soit contraire à ses tendances et à son histoire. Des pays comme le Canada et l'Australie (qui ont un héritage institutionnel commun), ainsi que l'Allemagne et l'Espagne (qui ont l'adhésion à l'UE comme dénominateur commun), peuvent fournir des enseignements très pertinents. Les écrits dans le domaine révèlent toutefois que la cession de pouvoirs politiques et l'utilisation de l'expérience antérieure ne vont pas sans quelques difficultés (Dogan et Pelassy, 1990, Rose, 1993). Toutefois, ce problème ne justifie pas l'insularité. Dans ses commentaires sur une ébauche d'un ouvrage de Heald (1980), feu Russell Mathews, un éminent spécialiste de la politique et de la pratique du fédéralisme fiscal en Australie, a fait observer que les Britanniques tenaient absolument à réinventer la roue. Heureusement, ces attitudes pourront plus difficilement survivre dans un monde davantage intégré et avec l'instauration de la dévolution pour les administrations territoriales.

RÉFÉRENCES

- Bell, D., S. Dow, D. King et N. Massie (1996). *Financing Devolution*. Hume Papers on Public Policy, vol. 4, n° 2, (Édimbourg; Edinburgh University Press).
- Besley, T., I. Preston et M. Ridge (1997). 'Fiscal anarchy in the UK: modelling poll tax non-compliance'. *Journal of Public Economics*, vol. 64, n° 2, pp. 137-52.
- Blow, L., J. Hall et S. Smith (1996). 'Financing Regional Government in Britain'. *IFS Commentary No 54*, (Londres; Institute for Fiscal Studies).
- Boadway, R. et R. Watts (2000). *Fiscal federalism in Canada*. (Kingston (Ontario); Institut des relations intergouvernementales; Université Queen's).
- Cameron, G. et J. Muellbauer (2000). 'Earnings biases in the United Kingdom Regional Accounts: some economic policy and research implications'. *Economic Journal*, vol. 110, n° 464, pp. 412-29.
- Cross, R., M. Danson, A. Dow, H. Gibson et autres (2001). 'Fiscal autonomy would boost economic prospects'. *Scotsman*, 21 mai.
- Cubie, A. (président) (1999). *Student Finance: Fairness for the Future - Report of the Independent Committee of Inquiry into Student Finance*. (Édimbourg; Scottish Executive).
- Cuthbert, J. (2001). 'The effect of relative population growth on the Barnett squeeze'. *Fraser of Allander Quarterly Economic Commentary*, vol. 26, n° 2, pp. 34-37.
- Cuthbert, J. et M. Cuthbert (2001). 'The Barnett squeeze in Spending Review 2000'. *Fraser of Allander Quarterly Economic Commentary*, vol. 26, n° 2, pp. 27-33.
- Davies, N. (1999). *The Isles: A History*. (Basingstoke; Macmillan).
- Department of the Environment, Transport and the Regions (2000). *Modernising Local Government Finance: A Green Paper*. (Londres; Department of the Environment, Transport and the Regions).
- Dogan, M. et D. Pelassy (1990). *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*. (Chatham, New Jersey; Chatham House).
- Foreign & Commonwealth Office (2000). *United Kingdom's System of Government*. (Londres; Foreign & Commonwealth Office).
- Heald, D.A. (1976). *Making Devolution Work*. Young Fabian Pamphlet 43 (Londres; Fabian Society).
- _____ (1980). 'Financing Devolution within the United Kingdom: A Study of the Lessons from Failure'. *Research Monograph No. 32* (Canberra; Australian National University Press).
- _____ (1990). *Financing a Scottish Parliament: Options for Debate*. (Glasgow; Scottish Foundation for Economic Research).
- _____ (1994). 'Territorial public expenditure in the United Kingdom'. *Public Administration*, vol. 72, n° 2, pp. 147-75.
- _____ (1996). 'Formula-controlled territorial public expenditure in the United Kingdom'. *Public Finance/Finances publiques*, vol. 1996, n° 4, pp. 534-58.
- Heald, D.A. et N. Gaughan (1996). *The State and the Nations: The Politics of Devolution* (S. Tindale, éd.). (Londres; Institute for Public Policy Research).
- _____ (1997). 'The Tartan tax: devolved variation in income tax rates'. *British Tax Review*, n° 5, pp. 337-48.

- Heald, D.A., N. Geaughan et C. Robb (1998). 'Financial arrangements for UK devolution'. *Regional & Federal Studies*, vol. 8, n° 1, pp. 23-52.
- Heffer, S. (1999). *Nor Shall My Sword: The Reinvention of England*. (Londres; Weidenfeld & Nicolson).
- Helliwell, J.F. (2001). 'Canada: life beyond the looking glass'. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, n° 1, pp. 107-24.
- Hetherington, P. (2001). 'Scots and Welsh face subsidy axe: funding said to be unfair to English regions'. *Guardian*, 24 avril.
- Keating, M.J. (1997). *Stateless Nation-Building: Québec, Catalonia and Scotland in the Changing State System*. (Londres; Association for the Study of Ethnicity and Nationalism).
- King, D.N. (1999). 'Local governments in Great Britain', *Fiscal Federalism in the European Union* (A. Fossati et G. Panella, éd.), (Londres; Routledge).
- Leruez, J. (1983). *L'Écosse : Une nation sans État*. (Lille; Presses Universitaires de Lille).
- Mackay, E. (1996). *Public Expenditure in Scotland*, SEC (96)2. (Édimbourg; Scottish Economic Council; photocopié).
- Mackintosh, J.P. (1969). *The Devolution of Power*. (Londres; Penguin).
- McCrone, D. (1992). *Understanding Scotland: The Sociology of a Stateless Nation*. (Londres; Routledge).
- McCrone, D., R. Stewart, R. Kiely et F. Bechhofer (1998). 'Who are we? Problematising national identity'. *Sociological Review*, vol. 46, n° 4, pp. 629-52.
- McCrone, G. (1969). *Scotland's Future: The Economics of Nationalism*. (Oxford; Blackwell).
- ____ (2000). *Report of the Inquiry into the Professional Conditions of Teachers*. (Édimbourg; Scottish Executive).
- McLeán, A. (1998). 'Spending on Scots blamed for Tube trouble'. *Scotsman*, 21 mars.
- McLean, I. (1997a). 'Previous convictions'. *Prospect*, vol. 12, mai, p. 80.
- ____ (1997b). 'Yes, yes! Begone with Scotland!'. *New Statesman*, vol. 10, n° 467, 22 août, pp. 18-21.
- Midwinter, A. (1997). *The Barnett Formula: Second Report of Session 1997-98, HC 341* (Treasury Committee, éd.). (Londres; Stationery Office), pp. 29-32.
- Midwinter, A., M. Keating et J. Mitchell (1991). *Politics and Public Policy in Scotland*. (Basingstoke; Macmillan).
- Midwinter, A. et M. McVicar (1996a). 'The devolution proposals for Scotland: an assessment and critique'. *Public Money & Management*, vol. 16, n° 4, pp. 13-20.
- ____ (1996b). 'Uncharted waters? Problems of financing Labour's Scottish Parliament'. *Public Money & Management*, vol. 16, n° 2, pp. 1-6.
- Riker, W.H. (éd.) (1996). *European Federalism: the Lessons of Past Experience*, *Federalizing Europe: The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*. (Oxford; Oxford University Press).
- Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*. (Chatham, New Jersey; Chatham House).
- Scottish Constitutional Convention (1990). *Towards Scotland's Parliament*. (Édimbourg; Scottish Constitutional Convention).
- ____ (1995). *Scotland's Parliament Scotland's Right*. (Édimbourg; Scottish Constitutional Convention).
- Scottish Office (1997). *Scotland's Parliament*, Cm 3614. (Édimbourg; Stationery Office).

Scottish Executive (2000). *Government Expenditure & Revenue in Scotland 1998-1999*, SE/2000/215. (Édimbourg; Scottish Executive).

Seldon, A. (éd.) (2001). *The Blair Effect: The Blair Government 1997-2001*. (Londres; Little, Brown and Company).

Smith, S. (éd.) (1996). *Regional Government, Fiscal and Financial Management in Northern Ireland*, Decentralised Government and Economic Performance in Northern Ireland, Occasional Paper 7. (Belfast; Northern Ireland Economic Council).

Taylor, B. (1999). *The Scottish Parliament*. (Édimbourg; Polygon).

Thain, C. et M. Wright (1995). *The Treasury and Whitehall: The Planning and Control of Public Expenditure, 1976-1993*. (Oxford; Clarendon Press).

Timmins, N. et A. Beattie (2001a). 'Public spending set to jump: Government has funds for 10% increase says Institute for Fiscal Studies'. *Financial Times*, 24 août.

____ (2001b). 'Public affluence: Government spending is surging just as the private sector slows'. *Financial Times*, 24 août.

Treasury (1979). *Needs Assessment Study: Report*. (Londres; Treasury).

____ (1998). *Modern Public Services for Britain: Investing in Reform*, Cm 4011. (Londres; Stationery Office).

____ (1999). *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly*. (Londres; HM Treasury).

____ (2000a). *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly*, Second edition. (Londres; HM Treasury).

____ (2000b). *Public Expenditure: Statistical Analyses 2000-01*, Cm 4601. (Londres; Stationery Office).

____ (2000c). *Spending Review 2000 - New Public Spending Plans 2001-2004 - Prudent for a Purpose: Building Opportunity and Security for All*, Cm 4807. (Londres; Stationery Office).

____ (2001a). *Managing Resources: Full Implementation of Resource Accounting and Budgeting*. (Londres; HM Treasury).

____ (2001b). *Public Expenditure 2000-2001: Provisional Outturn*. (Londres; Stationery Office).

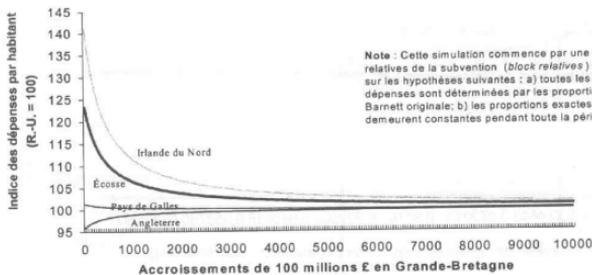
____ (2001c). *Public Expenditure: Statistical Analyses 2001-02*, Cm 5101. (Londres; Stationery Office).

Welsh Office (1997). *A Voice for Wales: The Government's Proposals for a Welsh Assembly*, Cm 3718. (Londres; Stationery Office).

ANNEXES : ILLUSTRATIONS

ILLUSTRATION 1

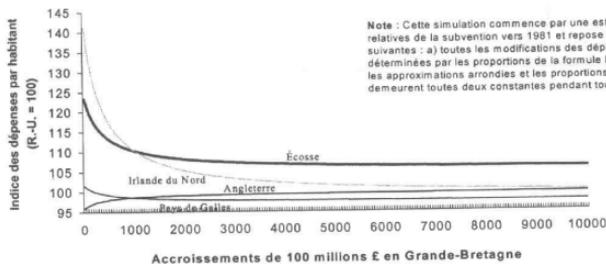
Illustration 1 : Subvention: parts relatives
Parts exactes de la population - 10:5:85



Note : Cette simulation commence par une estimation des parts relatives de la subvention (*block relatives*) vers 1981 et repose sur les hypothèses suivantes : a) toutes les modifications des dépenses sont déterminées par les proportions de la formule Barnett originale; b) les proportions exactes de la population demeurent constantes pendant toute la période.

ILLUSTRATION 2

Illustration 2 : Subvention: parts relatives
Parts arrondies de la population - 10:5:85



Note : Cette simulation commence par une estimation des parts relatives de la subvention vers 1981 et repose sur les hypothèses suivantes : a) toutes les modifications des dépenses sont déterminées par les proportions de la formule Barnett originale; b) les approximations arrondies et les proportions de la population demeurent toutes deux constantes pendant toute la période.

ILLUSTRATION 3

Illustration 3 : Subvention: Taux de croissance relatifs
 Parts exactes de la population - 10:5:85

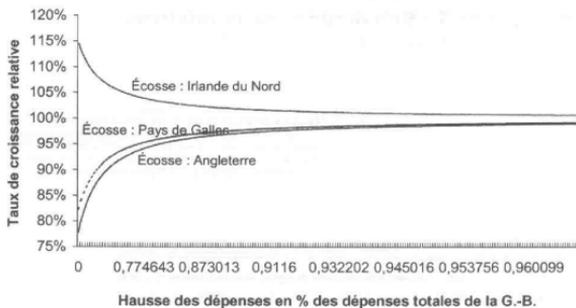


ILLUSTRATION 4

EXEMPLE DU PARLEMENT ÉCOSSAIS

Régime de dépenses publiques		
À partir de 1999-2000		
Budget attribué	Budget non attribué	
Limite de dépenses ministérielles (LDM)		Dépenses discrétionnaires annuelles (DDA)
Budget déterminé par la formule Barnett	Budget non déterminé par la formule Barnett	Budget principal des dépenses de programmes
Cabinet du Secrétaire d'État/Procureur général		
Éducation et arts Santé et travail social Industrie, entreprises et formation Transports et voirie Logement, financement externe de <i>Scottish Homes</i> Sécurité publique Services gouvernementaux Politique agricole Services environnementaux Forêts Besoins de financement externe de CalMac et HIAL Prêts aux étudiants : subventions implicites et provision pour mauvaises créances Initiative de rentrée de capital (<i>Capital Receipts Initiative</i>) Remboursement de la dette des agences hospitalières Obligation à l'égard des ressources renouvelables de l'Écosse Rabais de taxe sur le carburant pour autobus	HLCA	PAC
	Transition de l'aide sociale au travail	Subventions de soutien au logement
		Régimes de retraite des services nationaux de santé et des enseignants
		Autres DDA : Comptes de régularisation, comme les frais d'immobilisation et les frais d'amortissement
		Dépenses autofinancées des autorités locales (DAAL)
		Taxes foncières non-résidentielles (ex. : taxe d'affaire)
		Impôt sur le revenu à taux variable de l'Écosse
Autres dépenses non comprises dans les LDM : prêts de policiers		

Source : Trésor (2000), p. 27.

Autres abréviations : PAC = Politique agricole commune; HIAL = Highlands & Islands Airports Limited, une société publique qui exploite certains petits aéroports; et HLCA = Hill Livestock Compensation Allowances (indemnités compensatrices pour le bétail).

ILLUSTRATION 5

EXEMPLE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU PAYS DE GALLES

Régime de dépenses publiques		
À partir de 1999-2000		
Budget attribué	Budget non attribué	
Limite de dépenses ministérielles (LDM)		Dépenses discrétionnaires annuelles (DDA)
Budget déterminé par la formule Barnett	Budget non déterminé par la formule Barnett	Budget principal des dépenses de programmes
Cabinet du Secrétaire d'État/Procureur général		
Développement économique, industrie et formation Éducation et arts Transports, planification et environnement Gouvernement local Logement, services sociaux et santé Politique agricole Forêts (à partir du 1 ^{er} avril 2000) Initiative de rentrée de capital (<i>Capital Receipts Initiative</i>) Remboursement de la dette des agences hospitalières Rabais de taxe sur le carburant pour autobus	HLCA	PAC
	Transition de l'aide sociale au travail	Subvention au compte de revenus du logement
		Autres DDA : Comptes de régularisation comme les frais d'immobilisation et les frais d'amortissement
		Dépenses autofinancées des autorités locales (DAAL)

Source : Trésor (2000), p. 29.

Autres abréviations : PAC = Politique agricole commune; HLCA = Hill Livestock Compensation Allowances (indemnités compensatrices pour le bétail).

ILLUSTRATION 6

L'EXEMPLE DE L'ASSEMBLÉE DE L'IRLANDE DU NORD

Régime de dépenses publiques		
À partir de 1999-2000		
Budget attribué	Budget non attribué	
Limite de dépenses ministérielles (LDM)		Dépenses discrétionnaires annuelles (DDA)
Budget déterminé par la formule Barnett	Budget non déterminé par la formule Barnett	Budget principal des dépenses de programmes
Agriculture Commerce et industrie Emploi Énergie Voirie et transports Logement Environnement et eau Protection contre les incendies Éducation Santé Administration de la sécurité sociale, établissements publics et autres services publics Prêts aux étudiants : subventions implicites et provision pour mauvaises créances Initiative de rentrée de capital (<i>Capital Receipts Initiative</i>) Remboursement de la dette des agences hospitalières Obligation à l'égard des combustibles fossiles Rabais de taxe sur le carburant pour autobus	Frais des prêts pour le logement	PAC
	Programme Paix et réconciliation de l'UE	Prestations de sécurité sociale
	Distribution de gaz et interconnexion de réseaux d'électricité – FEDER	Régimes de retraite des services nationaux de santé et des enseignants
	HLCA	Autres DDA : Comptes de régularisation comme les frais d'immobilisation et les frais d'amortissement
	Transition de l'aide sociale au travail	Dépenses autofinancées des conseils de district
		Impôts fonciers

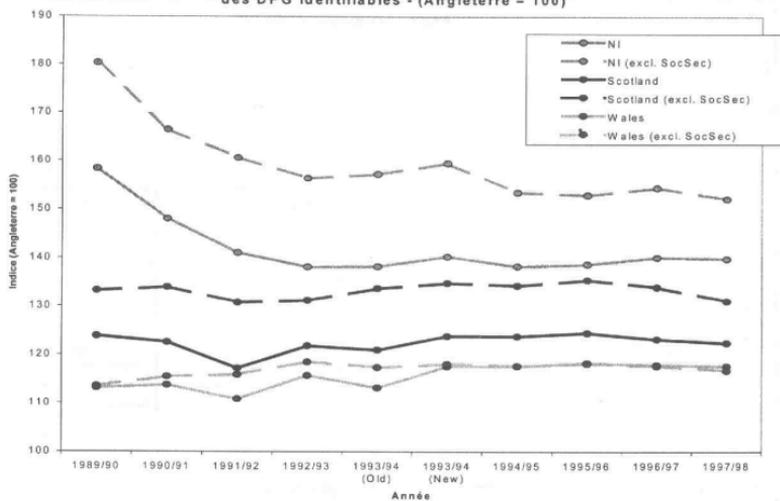
Source : Trésor (2000), p. 31.

Autres abréviations : PAC = Politique agricole commune; FEDER = Fonds européen de développement régional; HLCA = Hill Livestock Compensation Allowances (indemnités compensatrices pour le bétail).

Note : Aux termes du régime de gouvernement direct, le Bureau des Affaires de l'Irlande du Nord et les ministères de l'Irlande du Nord étaient effectivement gérés ensemble, au nom du Secrétaire d'État pour l'Irlande du Nord, qui fait partie du cabinet du Royaume-Uni. Depuis le rétablissement de la dévolution, le 2 décembre 1999, il y a séparation complète entre l'assemblée législative de l'Irlande du Nord (à laquelle s'applique le régime ci-dessus) et le Bureau des Affaires de l'Irlande du Nord, encore dirigé par le Secrétaire d'État chargé de l'Irlande du Nord, qui reste un ministère du gouvernement du Royaume-Uni et qui négocie directement avec le Trésor. En conséquence, le programme de sécurité sociale a été dévolu (et ce depuis 1921), mais le programme des services de sécurité publique et de protection ne l'est pas (bien qu'il puisse l'être, après normalisation complète de la situation du point de vue de la sécurité).

ILLUSTRATION 7

Illustration 7 : Comparaisons modifiées des proportions relatives des DPG identifiables - (Angleterre = 100)



Notes : NI signifie Northern Ireland, c'est-à-dire « Irlande du Nord »; excl. SocSec signifie « sauf la sécurité sociale »; Scotland signifie « Écosse »; et Wales signifie « Pays de Galles ».

ILLUSTRATION 8

DÉPENSES PUBLIQUES GÉNÉRALES IDENTIFIABLES, PAR HABITANT, TERRITOIRE, RÉGION ET FONCTION

	Pondération		Pays de	Irlande						
	R.-U.	Écosse	Galles	du Nord	Angleterre					
Éducation	15,4 %	126	100	136	96					
Santé et services sociaux personnels	24,1 %	119	110	111	97					
Voirie et transports	3,1 %	130	112	89	96					
Logement	1,1 %	176	145	325	82					
Autres services environnementaux	3,2 %	131	168	106	93					
Sécurité publique et protection	7,1 %	96	96	206	97					
Commerce, industrie, énergie et emploi	2,6 %	149	113	255	90					
Agriculture, pêches, alimentation et forêts	1,7 %	267	155	283	73					
Culture, médias et sports	2,0 %	99	157	60	99					
Sécurité sociale	38,7 %	108	115	120	98					
Dépenses diverses	1,0 %									
Total	100,0 %	118	113	133	96					
Total, à l'exclusion de la sécurité sociale		125	112	142	95					

	Nord-est	Nord-ouest	Yorkshire et Humberside	Midlands de l'est	Midlands de l'ouest	Sud-ouest	Est	Londres	Sud-est
Éducation	100	101	96	93	101	92	96	108	82
Santé et services sociaux personnels	102	100	98	88	92	91	92	121	85
Voirie et transports	96	97	74	85	89	88	95	122	105
Logement	57	90	71	35	37	35	4	304	25
Autres services environnementaux	117	106	45	90	92	79	76	126	94
Sécurité publique et protection	104	101	93	90	88	85	75	144	83
Commerce, industrie, énergie et emploi	103	94	91	96	90	87	86	94	76
Agriculture, pêches, alimentation et forêts	75	73	75	73	69	75	73	72	73
Culture, médias et sports	143	88	87	81	82	83	75	176	76
Sécurité sociale	119	112	101	94	99	97	89	97	84
Dépenses diverses									
Total	109	104	95	90	94	92	88	113	84
Total, à l'exclusion de la sécurité sociale	102	99	91	88	92	88	87	123	84

Source : Trésor (2001a), tableaux 8.6B et 8.12.

Note : L'indice des dépenses diverses n'est pas calculé puisque les frais d'administration des ministères à l'extérieur des territoires ne sont pas calculés de façon distincte des dépenses fonctionnelles. Un tel indice serait donc trompeur.