

## II. FISCALITÉ, DÉPENSES ET PARTAGE AU SEIN DES FÉDÉRATIONS : L'EXPÉRIENCE DU CANADA ET DE L'AUSTRALIE

**Paul Boothe**

[ Un extrait du livre, *Relations fiscales dans les pays fédéraux*, Paul Boothe, rédacteur.

Ottawa : Forum of Federations, 2003 ]

### PREMIÈRE PARTIE : INTRODUCTION

Dans son célèbre ouvrage sur le fédéralisme (1963), K. C. Wheare soutient que l'existence des fédérations repose sur trois préalables. Le premier porte sur la volonté des communautés de confier à une administration centrale la poursuite de certains objectifs, tels une défense commune, la réduction des obstacles aux échanges ou la réduction du coût de certains services publics. Le deuxième correspond à la volonté des communautés de se doter de gouvernements régionaux afin de poursuivre d'autres objectifs comme, par exemple, le maintien d'une identité culturelle ou d'une langue particulière, ou même la poursuite de divers intérêts économiques. Le troisième concerne la capacité des communautés de bien faire fonctionner une fédération.

Ce bref article porte sur le fédéralisme fiscal, qui est un des principaux mécanismes dont dépend le bon fonctionnement des fédérations dans le monde entier. Je m'intéresse en particulier à deux fédérations qui ont réussi à répartir efficacement les recettes et les dépenses, tout en se dotant de systèmes en constante évolution pour transférer des ressources et corriger ainsi les déséquilibres entre, d'une part, le gouvernement national et l'ensemble des gouvernements régionaux et, d'autre part, entre les divers gouvernements provinciaux<sup>1</sup>.

Dans les deux sections qui suivent, j'analyse la répartition des dépenses et des recettes dans les deux fédérations mentionnées dans le titre de cet article. Suit un examen des méthodes

que ces fédérations utilisent pour corriger les déséquilibres verticaux, soit les déséquilibres entre le gouvernement national et les provinces prises comme un tout. Vient ensuite une analyse des déséquilibres horizontaux, c'est-à-dire ceux qui surgissent entre diverses provinces. L'article s'achève sur un résumé.

## **DEUXIÈME PARTIE : PARTAGE DES RESPONSABILITÉS DE DÉPENSES<sup>2</sup>**

La répartition des responsabilités en matière de dépenses et de prélèvement des recettes est souvent fixée dans la constitution d'un État fédéral. Bien que le rôle de la constitution soit généralement important, les fonctions que doivent assumer les gouvernements national et régionaux évoluent sans cesse, tantôt à cause des circonstances externes, tantôt en raison des interprétations nouvelles de la constitution et des conventions que proposent les tribunaux.

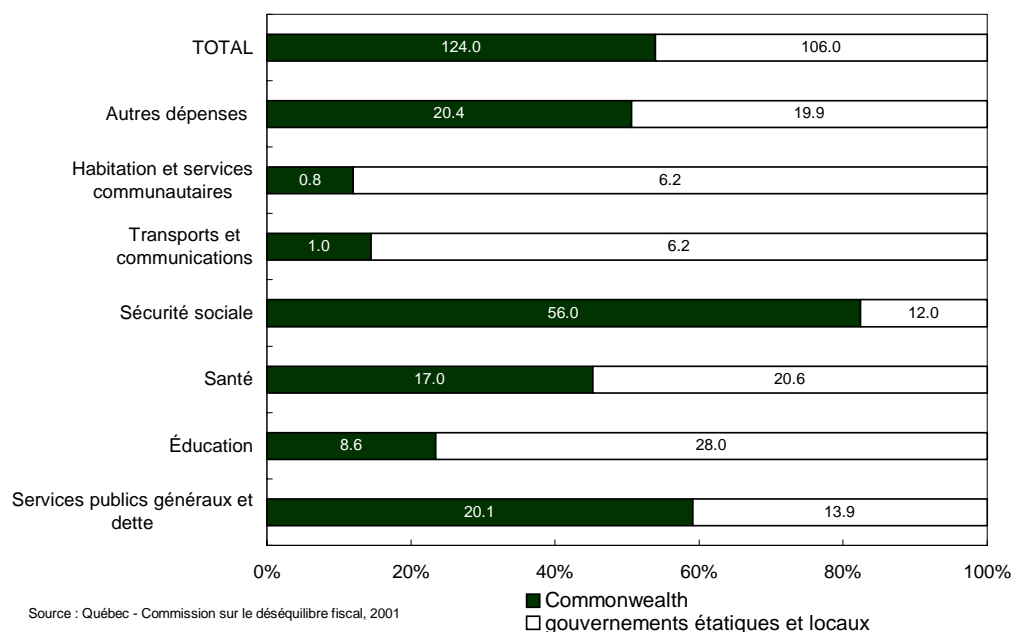
### **a) Le cas de l'Australie**

La Constitution de l'Australie confère au gouvernement national (le Commonwealth) une compétence exclusive dans des domaines comme les affaires étrangères, la défense, l'immigration, les échanges commerciaux et certains programmes sociaux tels les retraites, l'assurance-chômage et les allocations familiales. Les gouvernements provinciaux (les états) ont conservé les compétences qu'ils possédaient avant d'adhérer à la fédération, notamment la sécurité publique, le développement urbain, l'habitation et les transports. Le Commonwealth et les gouvernements régionaux assument conjointement la responsabilité de financer la santé et l'éducation.

Les tribunaux australiens ont interprété avec beaucoup de souplesse la disposition constitutionnelle autorisant le Commonwealth à accorder des subventions aux états de la fédération dans des conditions qui lui semblent favorables et appropriées. Le Commonwealth exerce souvent ce « pouvoir de dépenser » pour influencer sur les priorités de dépenses des états<sup>3</sup>.

Pour ce qui est des dépenses de programmes directes, le Commonwealth dépense 54 pour cent des 230 milliards de milliards de dollars (AUD) qu'elles totalisent, soit quelque 124 milliards de dollars. Le reste (46 pour cent ou 106 milliards de dollars) est dépensé par les gouvernements étatiques et locaux. La répartition des dépenses en plusieurs composantes (voir figure 1) permet de constater que le Commonwealth occupe une place dominante dans deux catégories : services publics généraux et dette, et sécurité sociale. Quant aux gouvernements étatiques, ils sont responsables de plus des deux-tiers des dépenses d'éducation, de transports et communications, d'habitation et de services communautaires. Ainsi, la structure des dépenses semble généralement conforme à la répartition des responsabilités prévue par la Constitution australienne.

Figure n° 1 : Dépenses de l'Australie  
(1999-2000)



## b) Le cas du Canada

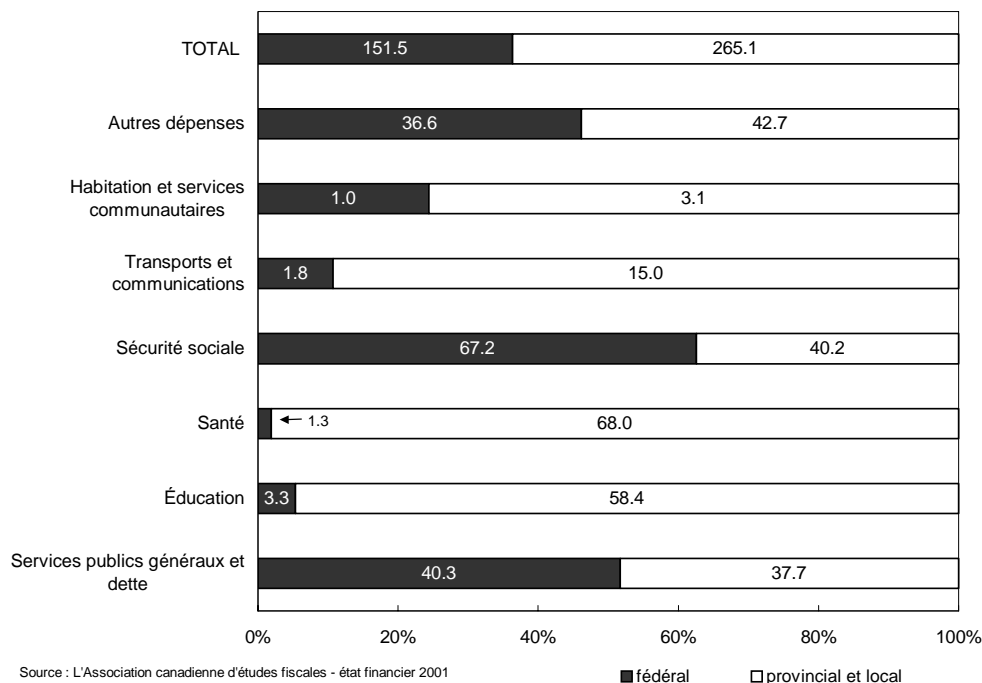
Au Canada, la première Constitution, adoptée en 1867, fut profondément remaniée en 1982. Aux termes de la première Constitution, le gouvernement fédéral s'est vu attribuer la

responsabilité de la dette publique, de la régulation des échanges et du commerce, des services postaux, de la défense nationale, et de la politique monétaire, y compris la frappe de la monnaie. Les responsabilités des gouvernements provinciaux comprenaient les emprunts provinciaux, la gestion et la vente des terres publiques (et, par conséquent, le contrôle des ressources naturelles), les hôpitaux et l'éducation. Au fil du temps, les tribunaux ont reconnu que le gouvernement fédéral possédait un « pouvoir de dépenser » lui permettant de jouer un rôle dans des domaines relevant de la compétence des provinces, les soins de santé, par exemple.

Un des principaux amendements apportés à la Constitution en 1982 avait pour objet d'obliger les gouvernements fédéral et provinciaux à réduire les disparités régionales. En outre, le gouvernement fédéral s'est engagé à respecter le principe des « paiements de péréquation » dans le but « de garantir aux gouvernements provinciaux des ressources suffisantes pour assurer un niveau de services comparable à celui des autres provinces, à des taux comparables d'imposition ». Cette clause confère un caractère constitutionnel à l'obligation du gouvernement fédéral de corriger les déséquilibres fiscaux entre provinces.

Un examen de la répartition des responsabilités de dépenses au Canada indique que les provinces jouent un rôle beaucoup plus important que les états australiens. Par rapport à la situation en Australie, les dépenses provinciales et locales sont proportionnellement plus importantes puisqu'elles représentent environ 63 pour cent des dépenses totales (voir figure 2). Si on examine les différentes catégories de dépenses, on constate qu'il n'y a que dans le domaine des services sociaux que le gouvernement fédéral occupe une place dominante. La part des dépenses provinciales et locales dans cette catégorie n'est pourtant pas négligeable puisqu'elle est de l'ordre de 36 pour cent.

Figure n° 2 : Dépenses du Canada  
(2000-2001)



La présence des administrations provinciale et locale est très marquée dans les domaines de la santé et de l'éducation. Il est évident que les auteurs de la Constitution de 1867 n'ont pas prévu l'avènement de l'État-providence moderne, d'où l'importance des responsabilités de dépenses confiées aux gouvernements provinciaux et à leurs « filiales », les administrations locales. En réalité, la seule déviation importante par rapport à la répartition constitutionnelle initiale des responsabilités de dépenses est le rôle du gouvernement fédéral en matière de services sociaux. Ce rôle est exercé essentiellement par le biais des transferts aux particuliers, soit les pensions de retraite, les allocations familiales et les prestations d'assurance-chômage.

### TROISIÈME PARTIE : RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE RECETTES

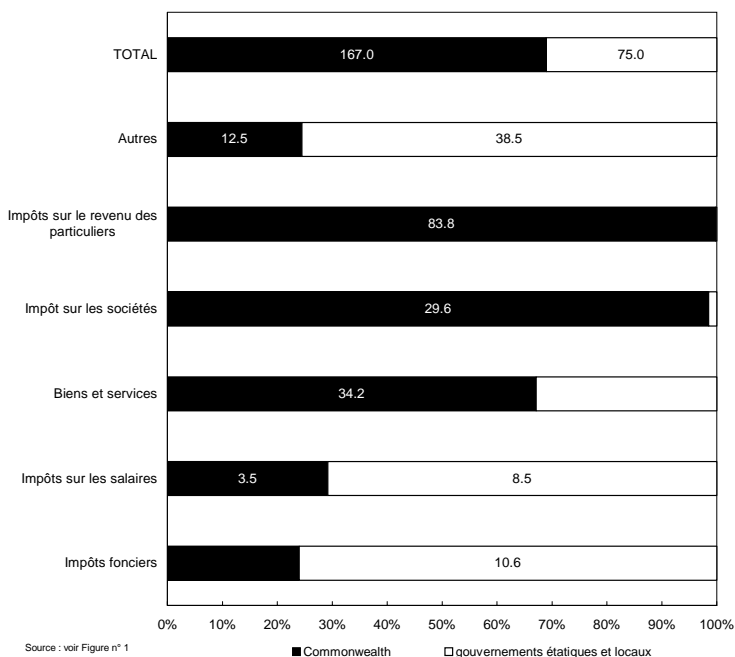
Il arrive que les constitutions fédérales fixent également la façon dont les responsabilités en matière de recettes sont réparties entre gouvernements national et provinciaux. Les recettes

évoluent elles aussi avec le temps, sous l'influence de facteurs externes, de conventions ou de décisions judiciaires.

### a) Le cas de l'Australie

Par rapport à ce que l'on observe dans les autres fédérations établies, la perception des recettes fiscales est très centralisée en Australie. Le Commonwealth perçoit la plus grande partie des recettes (69 pour cent du total; voir figure 3) et les partage avec les états par le biais de subventions conditionnelles ou inconditionnelles. Le Commonwealth est la seule autorité publique à occuper le champ des impôts sur le revenu des particuliers et celui des impôts sur les sociétés. Il convient de signaler que la Constitution n'interdit pas aux gouvernements des états de prélever des impôts sur le revenu des particuliers. Les états ont transféré ce pouvoir au Commonwealth pendant la Seconde Guerre mondiale et celui-ci leur verse en contrepartie des subventions.

Figure n° 3 : Recettes de l'Australie  
(1999-2000)



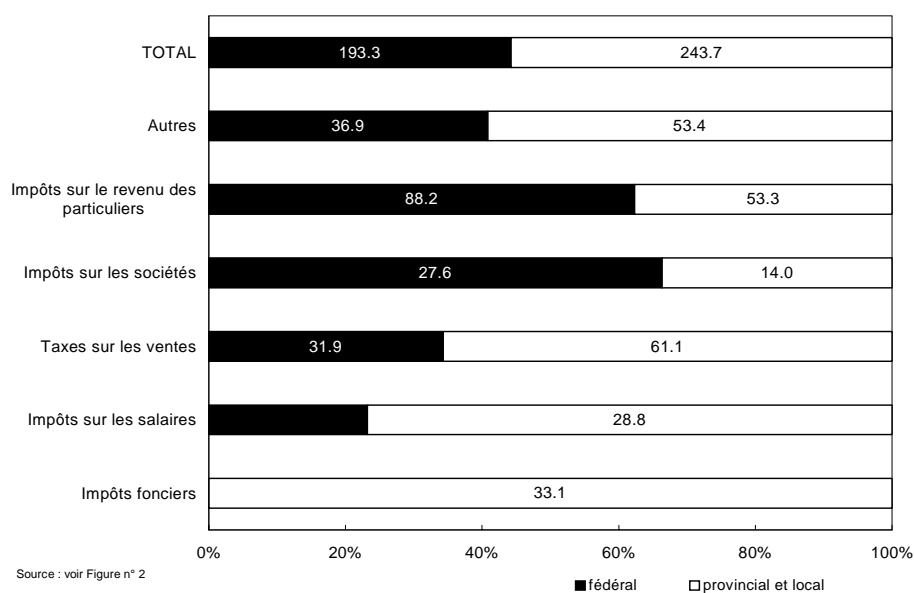
Dans le cadre de la réforme fiscale de l'an 2000, la TPS (taxe sur les produits et services) est perçue par le Commonwealth (aux termes de dispositions constitutionnelles) et transférée

ensuite aux états. Les gouvernements étatiques et locaux sont les seuls à occuper le champ des impôts fonciers et occupent une place dominante dans le champ des impôts sur les salaires. Exception faite des ressources puisées dans des terres appartenant au Commonwealth ou au large des côtes, les recettes provenant de la vente des ressources naturelles appartiennent aux états.

## b) Le cas du Canada

Contrairement à la fédération australienne, dont le système de perception des impôts est fortement centralisé, le Canada possède un des systèmes les plus décentralisés parmi les fédérations établies. En effet, plus de la moitié des recettes totales (53 pour cent; voir figure 4) est perçue par les gouvernements provinciaux et locaux. Le gouvernement fédéral occupe une place dominante dans la perception des impôts sur le revenu des particuliers et ceux des sociétés, tandis que les provinces et les administrations locales occupent une place dominante dans les domaines des impôts fonciers et salariaux. L'assiette de la taxe sur les ventes est partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux, bien que les structures et la perception des taxes sur les ventes ne soient pas entièrement harmonisées dans le cas de sept des dix provinces. Les recettes provenant de la vente des ressources naturelles sont comprises dans la catégorie « Autres recettes » et appartiennent aux provinces lorsque les ressources se trouvent sur des terres provinciales, ou au gouvernement fédéral lorsque les ressources se trouvent sur des terres fédérales ou au large des côtes.

Figure n° 4 : Recettes du Canada  
(2000-2001)



## QUATRIÈME PARTIE : LES DÉSÉQUILIBRES ENTRE GOUVERNEMENTS NATIONAL ET PROVINCIAUX<sup>4</sup>

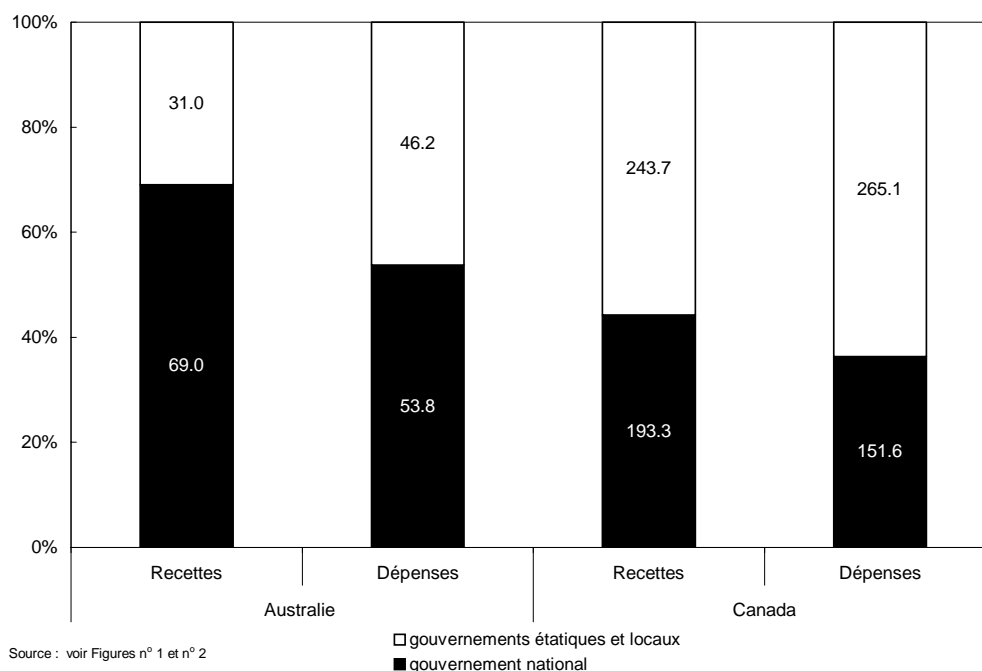
Dans le fonctionnement quotidien des fédérations modernes, la répartition des responsabilités en matière de dépenses et de recettes entre les deux ordres de gouvernement ne se traduit jamais par une situation où les deux ordres de gouvernement sont financièrement autosuffisants. De fait, il faut tenir compte de plusieurs facteurs politiques et économiques pour saisir comment ces responsabilités sont réellement réparties. Lorsqu'un ordre de gouvernement dispose de recettes supérieures à ce dont il a besoin pour ses responsabilités de dépenses, il y a déséquilibre vertical. Les transferts d'un ordre de gouvernement à un autre servent à compenser les déséquilibres verticaux. Dans certaines fédérations, des transferts spéciaux sont utilisés pour remédier aux déséquilibres tant verticaux qu'horizontaux.

### a) Le cas de l'Australie

En Australie, le déséquilibre vertical est relativement important en raison de la centralisation des responsabilités en matière de recettes au sein du Commonwealth (voir figure 5). Les transferts visant à corriger les déséquilibres sont de deux types : les subventions conditionnelles (ou « paiements à but spécifique »), dont l'utilisation par le gouvernement qui les reçoit est assujettie à certaines conditions précises, et les subventions inconditionnelles (ou « subventions d'aide fédérale »). Les transferts totaux du Commonwealth relatifs aux déséquilibres verticaux sont répartis de manière à peu près égale entre subventions conditionnelles et subventions inconditionnelles. Depuis la réforme fiscale de l'an 2000, les subventions inconditionnelles ont été remplacées par l'attribution, à chaque état, d'une part du produit de la TPS prélevée par le Commonwealth.



Figure n° 5 : Déséquilibre fiscal vertical



## b) Le cas du Canada

Étant donné l'importance relative des recettes prélevées par les provinces canadiennes, les déséquilibres verticaux sont moins importants au Canada qu'en Australie (voir figure 5). Le plus important programme portant sur les déséquilibres verticaux est le « Transfert canadien en matière de santé et des programmes sociaux » (TCSPS) qui a pour objet d'aider au financement des soins de santé, de l'enseignement postsecondaire et des programmes d'aide sociale. Bien qu'il soit en principe axé sur des objectifs particuliers, il impose peu de conditions aux provinces et on le considère souvent comme un programme de subvention inconditionnelle. Le gouvernement fédéral a en outre mis en place plusieurs programmes conditionnels à frais partagés moins ambitieux visant des domaines comme l'agriculture, le transport et l'habitation. Tous ces programmes exigent la participation financière des provinces et peuvent ou non se traduire par des transferts plutôt que par des dépenses directes du gouvernement fédéral.

## **CINQUIÈME PARTIE : DÉSÉQUILIBRES ENTRE GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX**

Des déséquilibres entre gouvernements provinciaux peuvent surgir en raison de certains écarts dans leur capacité de prélever des recettes (capacité fiscale) ou leurs besoins de dépenses. Ces écarts donnent lieu à des déséquilibres horizontaux. Les programmes de transfert portant sur ces déséquilibres jouent un rôle important dans beaucoup de fédérations établies, bien qu'il y ait des exceptions. L'Australie et le Canada possèdent des systèmes de péréquation bien développés pour corriger les déséquilibres horizontaux.

### **a) Le cas de l'Australie**

En Australie, la fédération s'efforce de réduire les disparités interétatiques imputables tant aux écarts de capacité fiscale qu'aux écarts de besoins de dépenses. Pour ce faire, le gouvernement fédéral modifie l'allocation de chaque état au titre de la TPS, de sorte que celle-ci n'est pas nécessairement égale au montant de la TPS perçue sur le territoire de l'état. Le système australien de péréquation repose sur des chiffres « nets », c'est-à-dire que les transferts aux états sont égalisés à la baisse ou à la hausse en vue d'atteindre le montant de péréquation désiré.

La valeur totale des transferts aux états est limitée par la valeur des recettes provenant de la TPS<sup>5</sup>. La répartition de ces recettes est calculée sur la base d'un processus complexe (mais bien déterminé) qui met en relation 41 catégories de dépenses et 18 catégories de recettes. Ces catégories servent à calculer le coefficient de « relativité » de chaque état. Ce processus de « partage par pointes de tarte » est confié à la « Commission des subventions du Commonwealth », un organisme dont le caractère non-partisan garantit l'exactitude et l'équité du processus et qui est chargé de réviser la méthodologie tous les cinq ans.

### **b) Le cas du Canada**

Contrairement à celui de l'Australie, le programme de péréquation du Canada ne traite que des écarts entre les capacités fiscales des provinces. Pour ce faire, on compare la capacité

fiscale des provinces au titre de 33 catégories de recettes à une norme fondée sur les données de cinq des dix provinces (les cinq provinces médianes du point de vue de la capacité fiscale). Les provinces qui se trouvent au-dessous de la norme reçoivent du gouvernement fédéral des transferts en espèces destinés à relever leur capacité fiscale au niveau de la norme. Les provinces qui sont au-dessus de la norme ne bénéficient pas de transferts de péréquation. Ainsi, contrairement au modèle australien, le système de péréquation du Canada est un schéma « brut », puisque les provinces en-dessous de la norme reçoivent des transferts relevant leur capacité jusqu'à la norme mais il n'y a aucune réduction correspondante des transferts aux provinces au-dessus de la norme.

La distinction entre les schémas brut et net de péréquation a des conséquences importantes sur le « risque budgétaire » auquel est exposé le gouvernement national. Dans le cas du schéma net (Australie), la valeur du programme dépend de l'importance des recettes prélevées au titre de la TPS, et le programme de péréquation a pour unique objet de répartir les pointes de tarte entre les états. Le schéma brut s'appliquant au Canada fixe non seulement les modalités de répartition des pointes de tarte mais aussi la grosseur de celle-ci. Ce modèle comporte donc un risque budgétaire plus élevé pour le gouvernement fédéral. En effet, plus les disparités entre provinces augmentent, plus augmente la valeur des paiements de péréquation, ce qui se traduit par une plus grande pression sur le trésor fédéral. Dans le système net de l'Australie, toute augmentation des paiements de péréquation versés à un état est compensée par une réduction des paiements versés à un autre.

Pour gérer ce risque, le gouvernement fédéral canadien a adopté des mesures ad hoc visant à réduire le taux de croissance du programme (plafond) et a remplacé la norme fondée sur les données des dix provinces par une norme fondée sur les données de cinq provinces, ce qui a eu pour conséquence d'exclure de la norme la province produisant le plus d'énergie au Canada. Enfin, par souci de compenser les risques de recettes auxquels sont assujetties les provinces, le programme comporte une clause « plancher » limitant l'ampleur de toute diminution des transferts de péréquation au cours d'une année.

En principe, le programme de péréquation relève de la responsabilité du gouvernement fédéral. Le programme et la loi qui le sous-tend sont révisés tous les cinq ans.

Entre-temps, les représentants du gouvernement fédéral et provinciaux se rencontrent à intervalle régulier pour évaluer le fonctionnement du programme et étudier diverses modifications qui sont susceptibles d'être débattues lors des rencontres des ministres fédéral et provinciaux des Finances.

## **SIXIÈME PARTIE : RÉSUMÉ**

Les points saillants de cet article se résument facilement. Dans les fédérations établies, la répartition des responsabilités de dépenses et de recettes est généralement fixée dans la constitution et est influencée par les conventions et les interprétations judiciaires. Les exemples de l'Australie et du Canada montrent clairement que les systèmes fédéraux peuvent fonctionner harmonieusement quelque soit le modèle de répartition des responsabilités de dépenses et le degré de centralisation des recettes.

Si les responsabilités concernant le prélèvement des recettes sont relativement centralisées et que les responsabilités de dépenses ne le sont pas, de grands déséquilibres verticaux peuvent surgir. Les déséquilibres entre le gouvernement national et l'ensemble des gouvernements provinciaux sont corrigés grâce à des transferts qui peuvent être de nature conditionnelle ou inconditionnelle. Au Canada, les transferts sont généralement de nature inconditionnelle (le TCSPS, par exemple), les déséquilibres verticaux y étant relativement peu importants. Par contre, en Australie, où les déséquilibres verticaux sont plus marqués, les transferts sont de nature aussi bien conditionnelle (« paiements à but spécifique ») qu'inconditionnelle (recettes provenant de la TPS).

Les déséquilibres horizontaux, c'est-à-dire les disparités entre provinces, sont également un enjeu important au sein des fédérations. Pour régler les problèmes résultant des déséquilibres horizontaux, l'Australie et le Canada ont mis au point des schémas bien développés, gérés de manière très professionnelle et révisés à intervalle régulier. Il existe pourtant une différence importante entre ces deux schémas : le modèle australien repose sur des chiffres nets, alors que celui du Canada repose sur des chiffres bruts. Cette différence n'est pas sans conséquence sur le

« risque budgétaire » auquel est exposé le gouvernement national. Pour limiter le risque inhérent à son schéma brut de péréquation, le gouvernement canadien a adopté certains dispositifs ad hoc.

## Références

Boadway, Robin (1999) “State Taxes and Federal Revenue Sharing: The Canadian Experience and Lessons for Australia”, in Neil A. Warren (Ed.), *State Taxation: Repeal, Reform or Resignation* (Sydney : Australian Tax Research Foundation), pp. 195-232.

Boothe, P. (Ed.) (1996) *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition: A Canada-Australia Comparison* (Edmonton, AB : University of Alberta Press).

Commission sur le déséquilibre fiscal (2001) *Arrangements financiers intergouvernementaux* (Québec : Gouvernement du Québec).

Rosen, H., P. Boothe, B. Dahlby et R. Smith (1999) *Public Finance in Canada* (Toronto, ON : McGraw-Hill Ryerson).

Searle, Bob (2002) “Federal Fiscal Relations in Australia – 2001”, tiré du site Internet <http://www.icer.it/docs/wp2002/searle01-02.pdf>, le 24 juillet 2002.

Watts, Ronald (1999) *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study* (Kingston, ON : Institute of Intergovernmental Relations).

- 
1. Pour désigner le « gouvernement national » et le « gouvernement régional », chaque fédération a recours à une terminologie qui lui est propre. Dans ce document, j’ai employé le terme générique de « province(s) » pour traduire la notion de « gouvernement régional ».
  2. La rédaction de cette section repose sur un certain nombre de travaux. Voir Boadway (1999), Boothe (1996) et la Commission sur le déséquilibre fiscal (2000).
  3. Voir Watts (1999) pour une analyse de la notion de « pouvoir de dépenser » au sein des fédérations.
  4. Pour une analyse du système canadien de transfert, voir également Rosen et al. (1999), chap. 6. Serle (2002) propose une présentation du système australien dans sa version la plus récente.
  5. La réforme fiscale de l’an 2000 garantit en outre aux états que les transferts ne seront pas inférieurs à un seuil donné.