

**IV. GESTION BUDGÉTAIRE ET POLITIQUE DE STABILISATION
AU SEIN DES RÉGIMES FÉDÉRAUX :
L'EXPÉRIENCE DE L'ARGENTINE ET DU MEXIQUE**

Bradford G. Reid

[Un extrait du livre, *Relations fiscales dans les pays fédéraux*, Paul Boothe, rédacteur.
Ottawa : Forum of Federations, 2003]

PREMIÈRE PARTIE : GESTION BUDGÉTAIRE

Pour qu'il y ait gestion budgétaire efficace, il faut distinguer clairement entre l'évolution à court terme et l'évolution à long terme des finances publiques. L'objectif à long terme d'une administration budgétaire est d'atteindre une situation budgétaire viable où le budget est équilibré. Cela exige une adéquation des recettes financières aux responsabilités de dépenses telle que la « structure » du budget soit équilibrée. Les budgets équilibrés à long terme prévoient une nette séparation entre l'administration budgétaire et l'administration monétaire, et confèrent à cette dernière l'autonomie qui lui est indispensable pour poursuivre son objectif de stabilisation à long terme des prix. Les budgets équilibrés réduisent ou suppriment la nécessité pour les autorités budgétaires de recourir à l'inflation comme source de recettes et procurent donc aux autorités monétaires la crédibilité et la capacité de créer un climat propice à la stabilité à long terme des prix.

Si les recettes et les dépenses d'un gouvernement sont affectées par les fluctuations cycliques, la politique budgétaire doit être modifiée à court terme pour en tenir compte. Des excédents budgétaires doivent être enregistrés lorsque la conjoncture s'améliore, et des déficits budgétaires doivent être enregistrés lorsqu'il y a ralentissement de l'activité économique. Cette évolution cyclique à court terme de la politique budgétaire est optimale tant en regard des

modèles keynésiens traditionnels de gestion de la demande globale qu'en regard du besoin de minimiser les pertes par le biais du lissage des dépenses et des taux d'imposition (Barro, 1979).

Par conséquent, une gestion budgétaire optimale comporte des budgets qui sont structurellement équilibrés à long terme mais qui sont sensibles à l'évolution à court terme de la conjoncture économique. Cela présuppose une capacité d'emprunter pour financer les déficits durant les périodes de ralentissement économique, et une volonté d'économiser les excédents accumulés pendant les périodes de reprise. Pour atteindre des objectifs de gestion budgétaire à court terme, et notamment maintenir une capacité d'emprunt durant les périodes de récession économique, il faut pouvoir parvenir à un équilibre budgétaire structurel à long terme. Si le budget de l'administration budgétaire correspond à un déficit structurel, il y aura emprunt et augmentation du niveau d'endettement. Le marché deviendra de plus en plus réticent à prêter des fonds supplémentaires, ce qui obligera l'administration budgétaire à abandonner sa politique de déficit structurel. Toutefois, les contraintes imposées par le marché en matière d'emprunt limiteront également la capacité de l'administration budgétaire de financer des déficits conjoncturels et de mettre en œuvre une politique budgétaire optimale à court terme. Gavin et Perotti (1997) ont constaté que les résultats des politiques budgétaires latino-américaines, contrairement à ceux des pays industrialisés, ont été trop « pro-cycliques » et que le manque de réactions contra-cycliques était imputable, au moins en partie, aux plafonds que les marchés imposaient aux opérations d'emprunt.

La gestion budgétaire devient encore plus complexe dans les régimes fédéraux où il y a un degré élevé d'interdépendance entre les gouvernement national et infranationaux. Cette interdépendance s'explique par le fait que les divers niveaux de gouvernement partagent des sources de recettes et des responsabilités de dépense et qu'il y a des transferts de fonds entre niveaux de gouvernement. Dillinger et Webb (1999) estiment que la viabilité de la gestion budgétaire des gouvernements national et infranationaux dépend de : (1) l'autonomie des recettes et l'autonomie des dépenses de chaque niveau de gouvernement; et (2) des restrictions imposées par les marchés aux opérations d'emprunt, notamment lorsqu'il est question d'obligations émises par des gouvernements infranationaux.

Le degré d'autonomie concernant les recettes et les dépenses au sein d'un système fédéral détermine le degré de contrôle que chaque ordre de gouvernement peut exercer sur sa situation budgétaire. Le risque de budgets insoutenables dans le secteur public est moins élevé lorsque chaque niveau de gouvernement dispose de ses propres sources de recettes pour financer ses propres dépenses et lorsque ces sources produisent des recettes proportionnées aux dépenses qu'entraînent les responsabilités constitutionnelles. Doté d'une autonomie adéquate, chaque niveau de gouvernement pourra faire concorder le flux des avantages afférents aux dépenses avec le coût des fonds requis pour financer ce flux.

Dillinger et Webb estiment en outre que, dans le cas des régimes fédéraux, l'indépendance de chaque niveau de gouvernement en matière d'emprunt est importante pour assurer la viabilité de la politique budgétaire. Les politiques budgétaires sont plus susceptibles d'être viables lorsque le gouvernement national se garde de renflouer les gouvernements infranationaux ayant déclaré des moratoires sur le paiement de leurs dettes et qu'il oblige ces derniers à régulariser leurs rapports avec leurs créanciers. En évitant les opérations de sauvetage financier, le gouvernement national oblige les créanciers à assumer les pertes engendrées par l'incapacité des gouvernements infranationaux de rembourser leurs dettes. C'est à ce prix que la discipline des marchés finit par s'imposer aux obligations émises par les gouvernements infranationaux.

DEUXIÈME PARTIE : ÉTUDES DE CAS DE GESTION BUDGÉTAIRE

a) Le cas de l'Argentine

Depuis le milieu des années 70, l'Argentine a procédé à une importante décentralisation en transférant des responsabilités de dépenses du gouvernement national aux gouvernements provinciaux et locaux. Les pouvoirs fiscaux sont demeurés sous le contrôle du gouvernement national, d'où une très grande dépendance des gouvernements provinciaux et des collectivités locales à l'égard des transferts du gouvernement central. Il y a donc un profond déséquilibre

entre les dépenses effectuées aux échelons provincial et local et les sources de recettes dont disposent les gouvernements à ces échelons.

En vertu de la Constitution de l'Argentine, le gouvernement central a une responsabilité exclusive dans les domaines de la défense, des affaires étrangères, du commerce international, de la réglementation du commerce interétatique, de la politique monétaire, de la politique d'immigration et de l'assurance-chômage. Pour ce qui est de l'aide sociale, de la police et des autoroutes, il s'agit de responsabilités partagées entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Quant aux responsabilités en matière de santé et d'éducation, elles sont partagées entre les gouvernements fédéral, provinciaux et locaux.

La Constitution attribue également des sources de recettes fiscales aux gouvernements fédéral et provinciaux. Cependant, les provinces ont délégué au gouvernement fédéral une bonne partie de leurs responsabilités concernant l'adoption et l'administration des lois fiscales et la perception des impôts. À cette délégation de pouvoirs fiscaux est venue s'ajouter la création d'un système de transferts du gouvernement national vers les provinces. Il existe trois mécanismes de transfert en Argentine : (1) les transferts de co-participation en vertu desquels sont automatiquement versées aux provinces les recettes tirées des impôts sur le revenu, des taxes d'accises et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA); (2) les transferts automatiques en vertu desquels est versée aux états une partie des recettes provenant des taxes sur les carburants, sur les salaires et sur l'énergie; (3) et les transferts discrétionnaires. La valeur des transferts de co-participation représente environ deux tiers de la valeur totale des transferts effectués par le gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux.

Comme la valeur des transferts est fixée dans le cadre d'ententes et que le gouvernement fédéral ne peut la modifier unilatéralement, la grande dépendance des gouvernements provinciaux à l'égard des transferts n'a pas réduit leur puissance par rapport au gouvernement fédéral. Toutefois, c'est au gouvernement fédéral qu'il appartient en dernière analyse de déterminer la valeur totale des ressources affectées aux transferts puisqu'il fixe lui-même les taux des impôts dont le produit est partagé avec les autorités infranationales. Le fait de décentraliser les responsabilités de dépenses tout en centralisant la collecte des recettes a eu pour conséquence directe la création de profonds déséquilibres verticaux entre l'ordre national et

l'ordre infranational. Nombreux sont les gouvernements provinciaux qui se heurtent constamment à des problèmes de gestion budgétaire se traduisant par des déficits structurels à long terme.

En Argentine, tous les niveaux de gouvernement ont le droit d'emprunter, aussi bien au pays que sur les marchés internationaux. Étant donné que, à divers moments, les provinces n'étaient pas en mesure de contrôler le rapport entre leurs dépenses et leurs recettes, elles ont effectué des emprunts importants. Tout au long des années 80, les provinces ont eu recours à deux sources pour combler leurs besoins d'emprunt : les prêts du gouvernement fédéral et les crédits octroyés par des banques appartenant aux états provinciaux. La première source a créé un lien entre les politiques budgétaires des gouvernements national et infranationaux, et la seconde a créé un lien entre les politiques budgétaires des gouvernements infranationaux et la politique monétaire nationale. Ces deux liens ont permis aux gouvernements provinciaux de soustraire leurs emprunts à la discipline des marchés financiers et a favorisé l'émergence de déficits budgétaires structurels à l'échelon infranational.

Les prêts accordés aux provinces par les banques sous leur contrôle a eu des effets sur la politique monétaire puisque, avant 1991, ces prêts étaient réescomptés par la banque centrale d'Argentine. L'évolution de la dette des gouvernements provinciaux influait donc sur le taux de croissance de la masse monétaire et les opérations de réescompte permettaient aux gouvernements provinciaux de toucher une partie des recettes de seigneurage et de la taxe d'inflation. Cela a eu pour conséquence que la banque centrale était de moins en moins capable de contrôler la masse monétaire et le taux d'inflation. En 1991, ce lien fut finalement supprimé par le biais d'une loi sur la convertibilité qui interdit à la banque centrale de réescompter les prêts consentis par les banques provinciales.

b) Le cas du Brésil

Au Brésil, le processus de démocratisation a commencé durant les années 80 et a été accompagné d'une décentralisation de certaines fonctions qui appartenaient auparavant au

gouvernement fédéral. De fait, la décentralisation fiscale a permis aux gouvernements infranationaux de mieux contrôler certaines sources de recettes.

La Constitution de 1988 n'attribue que très peu de responsabilités de dépenses à un niveau de gouvernement en particulier. La grande majorité des fonctions de dépenses sont des responsabilités partagées. Pour ce qui est des dépenses réelles, le gouvernement fédéral consacre la plus grande partie de son budget à la sécurité sociale et au bien-être social. Les dépenses de programmes des gouvernements étatiques portent surtout sur l'éducation, le bien-être social et la santé. On observe une plus grande exclusivité dans l'attribution des sources de recettes. Le gouvernement national tire ses recettes des impôts sur le revenu des particuliers et sur les bénéfices des entreprises, d'une taxe sur la valeur ajoutée, de taxes sur les salaires (dont le produit est affecté au financement de la sécurité sociale) et de taxes sur le commerce extérieur. La Constitution attribue aux gouvernements étatiques les recettes d'une taxe sur la valeur ajoutée dont l'assiette est très large, des droits sur les véhicules à moteur ainsi que des droits successoraux. Au cours des dernières années, la croissance des recettes provenant des sources attribuées aux états a été plus forte que celle des recettes provenant des autres sources.

Au Brésil, le degré de décentralisation des recettes est sous-évalué en raison de la répartition constitutionnelle des sources de recettes entre niveaux de gouvernement. Il existe tout un éventail de subventions du gouvernement national aux gouvernements infranationaux. Celles-ci comprennent des transferts du gouvernement fédéral aux états qui sont prescrits par la Constitution et qui donnent lieu à un partage des recettes fédérales au titre de la TVA et des impôts sur le revenu. Bien que le partage soit fait selon des proportions prédéterminées, le gouvernement fédéral contrôle la valeur des fonds affectés au partage en fixant lui-même les taux d'imposition s'appliquant sur les assiettes partagées. Depuis quelques années, le gouvernement fédéral tend à prélever des recettes en utilisant des sources non partagées (comme les impôts sur les salaires) et à abandonner les sources partagées. Cette tendance ne va pas sans soulever des préoccupations concernant une dépendance trop grande à l'égard de taxes, comme la taxe sur les salaires, dont les effets de distorsion sont importants.

L'importante décentralisation des recettes au profit des gouvernements étatiques prévue par la Constitution de 1988 a tout d'abord suscité des inquiétudes au sujet de la gestion

budgétaire fédérale. Pourtant, ce sont les gouvernements infranationaux qui ont éprouvé les plus grandes difficultés à assurer la viabilité à long terme de leur situation budgétaire. Faute d'une délimitation précise des responsabilités de dépenses entre le gouvernement fédéral et les états, le gouvernement central n'a pu s'adapter au processus de décentralisation des recettes qu'en se déchargeant sur les états de certaines dépenses ponctuelles et en réduisant les transferts intergouvernementaux à caractère discrétionnaire. Cette politique a eu pour conséquence de transférer le problème du déficit structurel au niveau infranational. Les états n'y ont pas encore trouvé de solution.

Le déficit structurel à l'échelon infranational a été aggravé par un environnement où les opérations d'emprunt que nécessitaient les déficits étatiques n'ont pas été véritablement assujetties à la discipline des marchés financiers. Les états ont été autorisés à posséder des banques commerciales et à contracter des emprunts auprès d'elles. Le gouvernement fédéral et la banque centrale se sont montrés disposés à renflouer ces banques commerciales en cas de cessation de paiement, de sorte que les emprunts des états ont été contractés dans un contexte dépourvu de toute contrainte.

c) Le cas du Mexique

Le modèle fédéral mexicain se caractérise par un degré relativement élevé de centralisation des dépenses et par le caractère limité des pouvoirs fiscaux attribués aux gouvernements étatiques et municipaux. Ceux-ci ne disposent que de trois sources de recettes propres : les impôts fonciers, les frais acquittés par les usagers et certains droits. Toutes les autres sources de recettes sont attribuées au gouvernement national. La Constitution stipule que les gouvernements infranationaux ont droit à une part de recettes provenant de certains impôts particuliers mais il appartient au gouvernement fédéral de déterminer les modalités du partage des recettes. Au Mexique, les gouvernements infranationaux comptent sur ce partage des recettes avec le gouvernement fédéral pour financer leurs dépenses. Les gouvernements étatiques et municipaux ont le droit d'effectuer des emprunts sur les marchés intérieurs. Seul le gouvernement central peut emprunter sur les marchés internationaux.

Durant les années 90, les gouvernements étatiques et municipaux se sont heurtés à des problèmes de déficit structurel. Les gouvernements étatiques ont souvent contracté des emprunts sur le marché intérieur et ont parfois « garanti » ces emprunts en offrant en gage les recettes futures au titre des accords de partage de recettes avec le gouvernement fédéral. Cette pratique a suscité des inquiétudes concernant le besoin éventuel de renflouement. En effet, si un jour les états ne pouvaient ou ne voulaient plus acquitter les frais du service de leurs dettes, le gouvernement central pourrait être appelé à intervenir aussi bien pour assurer la stabilité du régime bancaire national que pour assurer le maintien des services publics.

TROISIÈME PARTIE : POLITIQUE DE STABILISATION

Selon le point de vue traditionnel des finances publiques, c'est au gouvernement national qu'incombe la responsabilité de mener la politique de stabilisation. Il est certain que si une fédération se veut une union monétaire, la politique monétaire doit être centralisée. Toutefois, dans une fédération comprenant des échelons inférieurs et supérieurs de gouvernement, la politique budgétaire peut être gérée dans un cadre de prise de décision centralisé ou décentralisé.

Divers arguments ont été invoqués pour justifier une politique budgétaire centralisée à des fins de stabilisation. Premièrement, on a fait valoir que les principales causes des fluctuations cycliques à court terme correspondaient à des chocs affectant toutes les régions d'un pays plutôt que certaines régions particulières et que, par conséquent, la politique budgétaire devait être d'envergure nationale. Deuxièmement, lorsque les économies régionales sont plus ouvertes que l'économie nationale, les politiques budgétaires mises en œuvre à l'échelon régional sont assujetties à des effets de fuite plus importants. Les échelons inférieurs de gouvernement sont donc moins portés à adopter des politiques contra-cycliques et sont plutôt incités à se laisser porter par les politiques budgétaires des autres gouvernements au sein de la fédération, ce qui engendre un effort de stabilisation sous-optimal. Troisièmement, la politique de stabilisation peut être plus coûteuse dans un environnement décentralisé si les marchés financiers estiment que la dette des niveaux inférieurs de gouvernement comportent des risques plus élevés que celle des autorités nationales. Enfin, la coordination de la politique soulève

moins de difficultés lorsque la politique est dictée par un gouvernement national plutôt que par diverses autorités gouvernementales décentralisées. Depuis quelques années, certains spécialistes prennent le contre-pied de l'approche traditionnelle et soutiennent qu'une politique budgétaire décentralisée pourrait s'avérer optimale. Lorsque les régions d'un pays ont une production et des échanges commerciaux très spécialisés, les effets des variations relatives de prix ne sont pas les mêmes dans toutes les régions. Dans une telle situation, les chocs de dimension régionale dont les effets dans les régions sont asymétriques dominant parfois les chocs d'envergure nationale et sont donc la cause la plus importante des fluctuations cycliques à court terme. Pour contrer ce genre de fluctuations de manière optimale, il faut des politiques d'envergure régionale; il convient donc de laisser les politiques décentralisées prendre le dessus. En outre, lorsque les régions ont des structures économiques différentes, les effets de fuite et de débordement entre les régions sont moins importants. La tentation de se laisser porter par les politiques de stabilisation des autres gouvernements des niveaux inférieurs est donc moins forte.

Bien que la question de savoir si la responsabilité de la stabilisation devrait être centralisée ou décentralisée puisse être débattue au niveau des principes, cette responsabilité est en fait partagée dans la plupart des fédérations. Comme ils possèdent des responsabilités de dépenses partagées, des sources de recettes partagées et la capacité de contracter des emprunts, les échelons tant supérieurs qu'inférieurs de gouvernement ont généralement la capacité d'utiliser des instruments budgétaires pour mener une politique de stabilisation. Ainsi, dans la plupart des fédérations, la question de la coordination des politiques est plus importante que celle de l'attribution des compétences. Le problème de la politique de coordination est particulièrement important dans les fédérations où il y a une forte interdépendance entre les échelons national et infranationaux. Lorsque les responsabilités ne sont pas clairement départagées et ne revêtent pas un caractère exclusif, les mesures prises par un niveau de gouvernement ont des effets de débordement qui affectent la situation budgétaire des autres niveaux de gouvernement. Ces effets peuvent en principe compenser ou annuler l'impact des mesures prises au point de départ. Par exemple, en Argentine, au Brésil et au Mexique, le gouvernement national est tenu, en vertu de la constitution, de partager les recettes provenant de certaines sources avec les échelons inférieurs. Si les autorités nationales de l'un ou l'autre de ces pays décidaient d'accroître les taux d'imposition de ces sources de recettes afin de modérer la

demande globale à des fins de stabilisation, les échelons inférieurs de gouvernement profiteraient d'une hausse inattendue de recettes grâce au dispositif de partage. Si les échelons inférieurs décidaient de dépenser ces recettes supplémentaires, l'effet de modération recherché par les autorités nationales s'en trouverait réduit. La coordination des politiques entre les échelons national et inférieurs pourrait donc être nécessaire pour obtenir l'effet souhaité sur l'économie.

Références

- Allsopp, C., G. Davies et D. Vines (1995) "Regional Macroeconomic Policy, Fiscal Federalism, and European Integration", *Oxford Review of Economic Policy*, 11 : 126-144.
- Amieva-Huerta, J. (1997) "Mexico", in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian (Ed.) (Washington, DC : Fonds monétaire international), pp. 570-597.
- Barro, R. (1979) "On the Determination of Public Debt", *Journal of Political Economy*, 87 : 940-971.
- Boothe, P. et J. Petchey (1996) "Assigning Responsibility for Regional Stabilization: Evidence From Canada and Australia", in *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition*, P. Boothe (Ed.) (Edmonton, AB : University of Alberta Press), pp. 141-162.
- Case, A., J. Hines et H. Rosen (1993) "Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States", *Journal of Public Economics*, 52 : 285-307.
- Dillinger, W. et S. Webb (1999) "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil", Document de travail n° 2121, Banque mondiale, Washington, DC.
- Gavin, M. et R. Perotti (1997) "Fiscal Policy in Latin America", *NBER Macroeconomics Annual 1997*, pp. 11-61.
- Paloni, A. (1994) "The External Constraint and Short-Run Macroeconomic Policy: Theory with an Application to Argentina, Brazil and Mexico", *Scottish Journal of Political Economy*, 41 : 256-277.
- Schwartz, G. et C. Liuksila (1997) "Argentina", in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian (Ed.) (Washington, DC : Fonds monétaire international), pp. 387-422.
- Shah, A. (1998) "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or Worse?", Document de travail n° 2005, Banque mondiale, Washington, DC.
- Ter-Minassian, T. (1997) "Brazil", in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian (Ed.) (Washington, DC : Fonds monétaire international), pp. 438-456.