

Chacun
sa part

CAHIER SPÉCIAL :

La répartition des taxes, des ressources et des dettes dans les fédérations

Repenser le fédéralisme fiscal

Les villes et les régions seront bientôt confrontées aux impératifs de la globalisation et de la révolution de l'information

PAR ANWAR M. SHAH

Le fédéralisme fiscal porte sur la prise de décisions économiques au sein de régimes fédéraux dans lesquels les décisions du secteur public relèvent de divers ordres de gouvernement.

Il existe d'importantes variations dans la nature du fédéralisme fiscal des pays fédéraux, particulièrement en ce qui concerne la répartition des compétences financières entre les différents ordres de gouvernement et les arrangements fiscaux qui y en découlent.

Le Brésil, le Canada et la Suisse, par exemple, sont des fédérations hautement décentralisées, tandis que l'Australie, l'Allemagne, la Malaisie et l'Espagne sont relativement centralisées. En outre, les compétences financières peuvent être réparties de façon asymétrique. En effet, certains membres peuvent être considérés comme « moins égaux », et donc se voir octroyer moins d'autonomie en raison de circonstances particulières. Tel est le cas du Jammu-et-Cachemire, en Inde, et de la Tchétchénie, en Russie.

En revanche, certaines entités peuvent être jugées « plus égales ». Sabah et Sarawak, en Malaisie, et Québec, au Canada, illustrent bien cette situation.

Il est également possible à un système fédéral de proposer à ses membres d'être soit « inégaux », soit « plus égaux ». En voici des exemples : l'option de participation ou de désistement au Canada; les ententes avec les régions sécessionnistes ayant opté pour la dévolution en Espagne; et les exceptions consenties à la Grande-Bretagne et au Danemark dans les traités de l'Union européenne.

Peu importe la solution choisie, les accords fiscaux qui en résultent sont généralement assujettis à des révisions et des réexamens ponctuels pour les ajuster aux circonstances changeantes, tant sur le plan national qu'international. Au Canada, la révision ponctuelle (disposition de temporisation) est régie par la loi. Toutefois, dans d'autres pays fédéraux, ces accords peuvent être modifiés par la simple interprétation des

Anwar M. Shah, Ph. D., est spécialiste en chef de la gestion du secteur public et chargé de programme, gouvernance du secteur public, à l'Institut de la Banque mondiale. Il a œuvré auprès des ministères des Finances des gouvernements du Canada et de l'Alberta. Il a également travaillé pour USAID en tant qu'économiste de la santé et des populations; pour le Pakistan Institute of Development Economics en tant que macroéconomiste; et pour le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat de l'ONU.

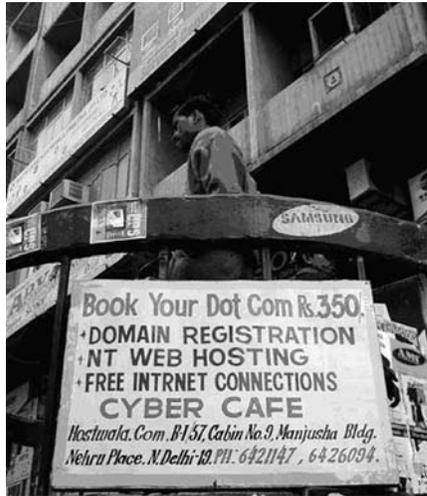


Photo: Sarai: the new media initiative, Delhi

La révolution de l'information est amorcée à New Delhi : les nouvelles technologies et les marchés mondiaux vont souvent de pair.

dispositions et lois constitutionnelles par les cours — c'est le cas en Australie et aux États-Unis. Dans d'autres pays encore, ce sont les divers ordres de gouvernement qui sont habilités à les modifier — c'est le cas dans la majorité des pays fédéraux.

Au fil du temps, de profonds changements liés à la révolution de l'information et à l'émergence d'une économie mondiale « sans frontières » ont exercé de fortes pressions sur les solutions choisies par les pays. Le présent article fait ressortir quelques-uns des enjeux courants dans les pays fédéraux, ainsi que les nouvelles approches locales.

Remise en question du fédéralisme constitutionnel

La révolution de l'information et la globalisation posent des problèmes particuliers quant aux tâches constitutionnellement assignées au sein des nations. La révolution de l'information, en favorisant la transparence dans les activités gouvernementales, amène les citoyens à exiger que leurs gouvernements leur rendent des comptes. D'après Daniel Bell, la globalisation aurait également fait en sorte que les « États-nations soient trop petits pour résoudre les grands problèmes et trop grands pour résoudre les petits problèmes ».

La globalisation et la révolution de l'information représentent un mouvement graduel vers les régimes supranationaux et la gouvernance locale. Les rapports sont tendus entre les divers ordres de gouvernement au sein des systèmes fédéraux, car tous les acteurs cherchent à s'adapter à cette nouvelle réalité, et donc à se repositionner de façon à conserver leur pertinence. Les inégalités fiscales verticales — ou différences entre les recettes qu'un gouvernement infranational peut générer et ses besoins en terme de dépenses — constituent une source constante de tension.

Les inégalités fiscales verticales et l'autonomie en matière de revenu des gouvernements infranationaux demeurent des sujets de préoccupation dans les pays fédéraux où les pouvoirs d'imposition, tout comme le pouvoir de dépenser, sont plus centralisés que nécessaire pour répondre aux besoins du gouvernement central. En effet, une telle situation a pour résultat une influence exagérée du centre, ainsi qu'un contrôle politique des politiques infranationales, et peut même miner la responsabilisation par la base. Elle touche les États de l'Australie, de l'Allemagne, de l'Inde, du Mexique, du Canada, de la Malaisie, du Nigeria, de la Russie, de l'Espagne et de l'Afrique du Sud.

Au Nigeria, on s'inquiète du fait que ce soit le centre qui répartisse les recettes tirées des ressources naturelles. En Allemagne, ces préoccupations ont mené à une vaste révision de la question des responsabilités et un réexamen de la répartition des compétences entre les trois ordres de gouvernement : le fédéral, les *länder* et le municipal. Un consensus sur la nouvelle vision du fédéralisme fiscal doit encore être dégagé en Allemagne.

Les deux tendances actuelles en terme d'équilibre des pouvoirs au sein des nations sont : (a) l'érosion soutenue du rôle des États et des provinces — et (b) un rôle de plus en plus grand, mais redéfini, pour les collectivités locales dans la gouvernance à plusieurs paliers.

Diminution de la pertinence des États et des provinces

Les gouvernements fédéraux du Brésil, du Canada, de l'Allemagne, de l'Inde, de la Malaisie et de la Russie se sont arrogé d'importants rôles dans les domaines de compétence partagés par le fédéral et les États. Au Brésil, la flexibilité budgétaire des États est limitée par les transferts de droit et les revenus affectés à des fins particulières. En Afrique du Sud, le gouvernement national a pris le contrôle du financement des prestations sociales. Aux États-Unis, la sphère fédérale assume un rôle de plus en plus grand dans l'élaboration de politiques dans les domaines de compétence concurrente, mais attribue aux États et aux collectivités locales la responsabilité de les mettre en œuvre.

Ces mandats imposés aux États sont souvent non financés ou, s'ils le sont, le financement est inadéquat. Au Canada et aux États-Unis, le fédéral finance en partie sa dette en réduisant les transferts fiscaux aux provinces ou aux États.

Les relations entre le centre et les États ont vu poindre un nouveau différend dans les pays où la constitution reconnaît tant le gouvernement fédéral que les gouvernements des États ou des provinces comme des ordres de gouvernement — l'Australie, le Canada et les États-Unis, par exemple — et où les collectivités locales relèvent des États. Dans ces pays, les autorités fédérales tentent d'établir des rapports directs avec les collectivités locales, et d'ainsi contourner les gouvernements régionaux.

Ce problème se pose au Brésil, au Canada et aux États-Unis, des pays où la pertinence économique des gouvernements étatiques dans la vie de tous les jours est à la baisse, et ce, alors que leur rôle constitutionnel et politique demeure important. Il en découle que la coordination verticale s'avère plus difficile et que les États éprouvent plus de difficultés à aplanir les inégalités fiscales sur leur territoire.

En Inde, le gouvernement fédéral a conservé un rôle important dans les activités des États en nommant des représentants fédéraux à des postes décisionnels clés au sein des exécutifs étatiques. En gros, le rôle de l'ordre de gouvernement intermédiaire au sein des systèmes fédéraux va décroissant. La Suisse fait exception puisque sa Constitution accorde un rôle

considérable aux cantons, et que ces derniers sont fortement appuyés par leurs résidents. Les cantons suisses sont toutefois l'équivalent des collectivités locales dans de grandes fédérations comme le Canada, les États-Unis et l'Inde.

Opposition à une nouvelle vision de la gouvernance locale

Par ailleurs, la globalisation et la révolution de l'information donnent plus de poids au facteur local et un rôle plus important aux collectivités locales dans la gouvernance par réseau. Ainsi, les collectivités locales doivent se faire à la fois acquéreurs de services locaux et facilitateurs pour les réseaux gouvernementaux, tout en continuant à agir comme prestataires de services, contrôleurs d'accès et superviseurs pour le compte des gouvernements étatiques et fédéral dans les domaines de compétence concurrente.

Les collectivités locales rencontrent néanmoins une certaine opposition de la part des États dans le domaine des politiques sociales. Au Brésil, en Inde et au Nigeria, les collectivités locales jouissent d'un statut constitutionnel, et donc peuvent plus facilement défendre leur rang. En Suisse, les dispositions relatives à la démocratie directe assurent aux collectivités locales un rôle considérable. Enfin, tant au Brésil qu'en Suisse, les collectivités locales assument un rôle grandissant et autonome dans leurs domaines de compétence.

Dans la plupart des autres fédérations, les collectivités locales sont sous la tutelle des États et jouissent de peu d'autonomie. Leur aptitude à se débrouiller seules dépend de la mesure dans laquelle la révolution de l'information — qui prône la transparence et fait la lumière sur les activités des gouvernements — a renforcé le pouvoir des citoyens, c'est-à-dire leur a fait prendre conscience qu'il est de leur droit et de leur responsabilité d'exiger que les gouvernements leur rendent des comptes.

La Russie constitue un exemple type de pays où un tel mouvement citoyen ne saurait s'amorcer. Au Canada, certaines provinces ont centralisé leurs finances scolaires. En Afrique du Sud, les soins de santé primaires ont été transférés aux gouvernements provinciaux. Dans la plupart des pays, les collectivités locales manquent d'autonomie fiscale et disposent d'un accès restreint ou nul à des assiettes fiscales dynamiques et productives, alors que leur demande en matière de services est caractérisée par une fuite en avant. Aux États-Unis et au Canada, les assiettes fiscales locales, particulièrement celles liées à la propriété, sont surtaxées et n'offrent pas de possibilité de croissance. Aux États-Unis, ce problème est exacerbé par des limites imposées à la hausse des revenus locaux, ainsi que par des mandats non financés dans les domaines environnementaux et sociaux.

Réduire les disparités fiscales au sein des nations

Les disparités fiscales au sein des nations constituent une partie importante des inégalités économiques qui s'y trouvent. On peut attribuer cette situation au fait que des niveaux de services publics relativement comparables combinés à des taux d'imposition relativement similaires favorisent la mobilité des facteurs de production (terres, main-d'œuvre et capitaux), la circulation des biens, ainsi que l'établissement d'une union économique.

La plupart des fédérations établies, à l'exception des États-Unis, cherchent à réduire leurs disparités fiscales régionales par le biais de programmes de péréquation fiscale. Il n'existe pas de programme fédéral aux États-Unis, mais le financement de l'éducation par les États est fondé sur des principes de péréquation. Au Canada, le principe de péréquation est inscrit dans la Constitution et certains le considèrent même comme le « ciment de la fédération ».



Antithèse de la globalisation : le Forum social mondial a été mis sur pied pour faire contrepoids au Forum économique mondial tenu à Davos, en Suisse. Le Forum social mondial s'est réuni à Porto Alegre, au Brésil, en 2003 et en 2005.

Dans la plupart des pays, exception faite de l'Allemagne et de la Suisse, le gouvernement fédéral finance les programmes de péréquation. En Allemagne, les États riches contribuent au fonds de péréquation collectif sur une base progressive, fonds dans lequel puisent les États pauvres. En Suisse, le nouveau programme de péréquation qui entrera en vigueur en 2008 sera fondé sur des contributions du gouvernement fédéral et des États les plus riches.

Ces programmes sont conçus, développés et administrés selon des arrangements institutionnels très diversifiés. Le Brésil, l'Inde, le Nigeria, l'Espagne et l'Afrique du Sud tiennent compte d'une multitude de capacités fiscales et de facteurs liés aux besoins afin de décider de ce qui constitue une part équitable pour chaque État avant d'élaborer leurs programmes de répartition des revenus. La Malaisie utilise un système de subvention par capitation, le nombre d'habitants déterminant le montant des fonds octroyés. La Russie utilise un programme de péréquation hybride fondé sur la capacité fiscale.

Les programmes de péréquation fiscale au Canada et en Allemagne ajustent la capacité fiscale selon une norme établie. Le programme australien est plus global et pondère la capacité fiscale et les besoins fiscaux des États dans les limites des revenus totaux générés par la taxe sur les produits et services.

L'équité et l'efficacité des programmes de péréquation en vigueur font l'objet d'incessants débats dans la plupart des pays fédéraux. En Australie, la formule actuelle, ainsi que la complexité du système fondé sur une compensation en fonction des besoins en matière de dépenses, suscitent le mécontentement.

Au Canada, le fait que les ressources naturelles appartiennent aux provinces crée d'importantes disparités entre celles-ci, et la façon dont les recettes tirées des ressources naturelles sont traitées dans le programme de péréquation s'avère un sujet litigieux. En Allemagne et en Espagne, la mise en œuvre de formules de péréquation trop progressistes a entraîné des revers de fortune pour certaines des unités constituantes plus nanties. En Allemagne, certains *länder* riches ont déjà porté cette cause devant la cour constitutionnelle du pays : ils demandent que leur contribution au fonds de péréquation soit limitée. Au Brésil, en Inde, en Malaisie, au Nigeria, en Russie et en Afrique du Sud, l'effet des programmes existants sur l'équité et l'efficacité suscite beaucoup de controverse et de débats.

Fédéralisme du chacun-pour-soi

Le manque de discipline fiscale dans les sphères infranationales constitue une préoccupation au sein des pays fédéraux parce que ces sphères disposent d'une autonomie considérable, et parce que le gouvernement fédéral peut être appelé à les renflouer. Dans les fédérations établies, les politiques fiscales sont coordonnées par le biais du fédéralisme exécutif et législatif, ainsi que par des règlements fiscaux officiels et officieux, et ce, afin de maintenir la discipline fiscale.

Au cours des dernières années, les règlements fiscaux régis par la loi ont suscité plus d'attention. Ces règlements prennent la forme de contrôles du solde budgétaire, de limites d'endettement, de contrôles de l'imposition ou des dépenses, et de référendums sur de nouvelles taxes et initiatives en matière de dépenses.

La plupart des fédérations établies ne permettent pas le « renflouement » de leurs ordres de gouvernement par la banque centrale ou par un autre ordre de gouvernement. Si une banque leur accorde, implicitement ou explicitement, une garantie de renflouement ou de prêt à taux préférentiel, les gouvernements infranationaux peuvent émettre de la monnaie, ce qui entraîne l'inflation.

De récentes expériences en matière de programmes d'ajustement fiscal suggèrent que les règlements fiscaux régis par la loi ne sont



Photo: Des Pink, Halifax

Dernières prises : après l'effondrement des stocks de morue au début des années 1990, les paiements de péréquation du gouvernement fédéral canadien ont bien servis la province de Terre-Neuve.

ni nécessaires, ni suffisants pour garantir un ajustement fiscal réussi. Ils peuvent cependant contribuer à la prise d'engagements politiques fermes ayant pour objectif de meilleurs résultats budgétaires, particulièrement dans des pays dotés d'institutions politiques ou de régimes de coalition qui tendent à se fragmenter. De tels règlements peuvent, par exemple, favoriser le maintien d'un engagement politique en matière de réforme dans les pays qui utilisent un système de représentation proportionnelle (Brésil) ou de coalition gouvernementale multipartite (Inde) ou encore dans des pays où les fonctions législatives et exécutives sont séparées (les États-Unis et le Brésil).

Des règlements fiscaux peuvent contribuer à limiter la politique de l'assiette au beurre dans ces pays et ainsi améliorer la discipline fiscale, comme l'ont démontré les expériences du Brésil, de l'Inde, de la Russie et de l'Afrique du Sud. L'Australie et le Canada en sont arrivés au même résultat sans imposer des règlements fiscaux régis par la loi, et ce, grâce à l'engagement des majorités parlementaires en matière de discipline fiscale. La discipline fiscale constitue toutefois toujours un problème en Allemagne, et ce, même si le pays a imposé des règlements fiscaux régis par la loi.

La Suisse a instauré un régime de discipline fiscale et son expérience est des plus révélatrices. Le pays dispose de deux importants instruments pour inciter les cantons à se plier à une telle discipline. Premièrement, des référendums fiscaux permettent aux citoyens de bloquer tout programme gouvernemental. Deuxièmement, une disposition juridique adoptée dans certains cantons — qui stipule qu'une part de tout excédent financier réalisé quand l'économie se porte bien doit être mise de côté — freine en quelque sorte l'endettement en créant des réserves pour les temps difficiles.

La fragmentation des marchés intérieurs communs

Bien que le maintien d'un marché intérieur commun représente l'objectif principal de tous les systèmes fédéraux, ainsi qu'un critère déterminant de leur performance économique, les pays en développement disposant d'un système fédéral n'ont pas réussi à éliminer les barrières à une telle union économique. Les politiques fiscales du chacun-pour-soi ou du nivellement

Suite à la page 25

Repenser le fédéralisme fiscal

par le bas, ainsi que les entraves à la circulation des biens et des facteurs de production, peuvent miner les gains réalisés grâce à la décentralisation du processus décisionnel, comme les récentes expériences du Brésil, de l'Inde, du Mexique et de l'Espagne le démontrent. Les systèmes fédéraux du Canada et des États-Unis ont, quant à eux, relevé ce défi avec succès en mettant en place une union économique commune.

Mesures incitatives pour favoriser un gouvernement responsable

Dans la plupart des pays fédéraux, et particulièrement dans les pays en développement, les transferts intergouvernementaux ne servent qu'à distribuer les parts du gâteau et ne comportent pas de mesures incitatives pour favoriser un gouvernement responsable. Les arrangements relatifs à la répartition des revenus entravent souvent les initiatives d'imposition locales et instaurent des mesures incitatives arbitraires selon des approches visant à combler les écarts. Dans la plupart des pays fédéraux, les transferts conditionnels portent sur le contrôle des intrants et la microgestion, minant ainsi l'autonomie locale. Dans quelques pays, dont les États-Unis, ces transferts sont des instruments de la politique de l'assiette au beurre. Rares sont maintenant les transferts effectués en fonction d'extrants et assortis de conditions en matière de normes et d'accès aux services publics, mais permettant une certaine flexibilité en terme de contenu des programmes et de la manière dont les fonds sont dépensés — ce qui favorise une responsabilisation fondée sur les résultats. Le programme du gouvernement fédéral canadien intitulé Transfert canadien en matière de santé (TCS) constitue une exception notable. Les principales conditions du programme TCS concernent l'universalité de l'accès aux soins de santé et la transférabilité des assurances-santé d'une province à l'autre.

La capacité d'adaptation

Les pays fédéraux ont fait preuve d'une remarquable capacité d'adaptation et se sont montrés à la hauteur des nouveaux défis liés au fédéralisme fiscal. Les défis à relever se ressemblent, mais les solutions adoptées s'avèrent toujours uniques et locales. Ceci témoigne remarquablement du triomphe de l'esprit du fédéralisme dans l'incessante quête d'équilibre et d'excellence en matière de gouvernance souple, responsable et tenue de rendre des comptes. La longue ascension vers de nouveaux sommets de gouvernance inclusive se poursuit. (6)