**Comment améliorer la mobilisation des ressources ? Par des taxes
«intelligentes», des dépenses publiques productives, une perspective de
long terme, de la transparence et de l'information**

Pierre Lefebvre
Sciences économiques
École des sciences de la gestion
Université du Québec à Montréal

Novembre 2002

**Communication présentée aux Ateliers de développement des compétences
Thème 9 :
Amélioration de la mobilisation des ressources et des systèmes administratifs de
taxation**

Le 4^{ième} Forum Global : Sur la réinvention du rôle de l'État

Organisé par le Royaume du Maroc en partenariat avec l'Organisation des Nations Unies,
l'OCDE, la Banque Mondiale et d'autres organismes internationaux

Marrakech, Maroc
10-13 décembre 2002

1. Introduction

Les réflexions que je vous livre dans cette présentation sur le thème de la mobilisation des ressources me sont inspirées avant tout par mon expérience professionnelle de chercheur en finances publiques et sur les questions de politiques sociales au Canada et au Québec. Mais aussi à titre d'observateur attentif tant de l'évolution des politiques publiques en Amérique du Nord et en Europe que des disparités de développement entre les pays du «Nord» que du «Sud» pour employer une dichotomie simple.

Comme mes expériences de travail sur le terrain ne sont pas sur celui des pays en développement, qu'ils soient à économie de marchés ou à économie de transition et, compte tenu de la grande diversité des situations et des conditions propres à chacun des pays¹, je me garderai de faire des commentaires ou des suggestions précises sur la mobilisation des ressources qui pourraient les concerner spécifiquement. Néanmoins, je pense que tous les gouvernements ont des défis similaires à relever : que les interventions publiques (taxation, dépense, réglementation, ...) soient efficaces et innovatrices; Évoluent avec des besoins de la population qui changent ! Et, en particulier, que les interventions favorisent l'égalité des chances, atténuent les inégalités économiques et sociales et réduisent l'insécurité économique associée à la vie sociale dans un monde d'interdépendances.

Je terminerai ma présentation sur cette idée d'interdépendance ou ce qui me semble plus appropriée l'inter connectivité de la planète et ses défis concernant la mobilisation des ressources du Nord vers le Sud.

2. Le Canada : une leçon sur la décentralisation des taxes et des dépenses publiques

Vous connaissez sans doute le Canada mais sans être totalement familier avec les caractéristiques de sa gouvernance publique. Le Canada est une fédération (comme l'Allemagne, la Suisse ou les États-Unis) relativement décentralisée en termes des interventions publiques avec deux paliers importants de gouvernement, le troisième est essentiellement celui des gouvernements locaux (villes) qui s'occupent des biens et services locaux. Le gouvernement fédéral s'occupe des responsabilités qui sont habituellement dévolues aux gouvernements centraux (biens et services à caractère nationaux), d'un nombre limité de grands programmes de sécurité du revenu (assurance chômage, rente de vieillesse de base, soutien des familles à faible revenu). Les États provinciaux sont responsables des biens et services publics provinciaux et de la grande majorité des programmes de dépenses sociales (dont les plus importantes sont la santé et l'éducation) et d'une large gamme de programmes associés au filet de la sécurité du revenu (accidents de travail, rente de retraite basée sur le revenu de travail, assistance sociale). Les deux paliers de gouvernement lèvent de façon autonome des taxes et des impôts sur les

¹ Aux plans des enjeux, des institutions, de la géographie physique, de la culture, de l'histoire et des normes et traditions sociales.

mêmes assiettes fiscales². À ce titre on peut dire que les deux paliers de gouvernement sont sur le même pied. Au palier local reviennent les taxes foncières sur la propriété qui assurent des revenus, promeuvent la responsabilité et l'autonomie locale et répondent en partie à l'objectif d'équité (les propriétés bénéficient directement des dépenses locales).

Les avantages d'un système de gouvernance décentralisé sont bien connus : meilleure prise en compte des besoins et des préférences des citoyens, plus grande efficacité dans l'organisation des biens et services publics, notamment par le jeu de la concurrence intergouvernementale, degré plus élevé d'expérimentations et d'innovations conduisant à de nouvelles solutions aux problèmes et aux nouveaux défis. *Les désavantages d'une décentralisation des interventions publiques et de la fiscalité* sont aussi bien connus : problèmes d'efficacité productive; problèmes d'inefficacité fiscale; problèmes d'équité. Tous ces problèmes sont présents à divers degrés dans toute organisation décentralisée. *Les solutions pour mitiger les désavantages* sont également connues. Diverses solutions existent pour conserver les avantages de la décentralisation et réduire les inconvénients de la décentralisation fiscale. Elles sont de deux types : l'utilisation de programmes de transferts inter-gouvernementaux (au Canada, il y a une longue tradition d'expérimentation concernant les diverses formules de transferts, le Canada a mis en place d'importants régimes de transferts intergouvernementaux); l'utilisation de standards nationaux; la coordination des politiques; l'harmonisation fiscale et les accords de perception fiscale font partie de l'arsenal des moyens.

La Fédération canadienne, quelle qu'en soit la raison - adaptation, nécessité, improvisation - a évolué au cours du dernier demi-siècle pour laisser plus d'espace fiscal aux gouvernements provinciaux (et locaux). En termes des revenus, la part du gouvernement fédéral qui était cinq fois supérieure à celle des gouvernements provinciaux après de la dernière guerre mondiale est maintenant sensiblement égale sur la base des revenus autonomes (la part des provinces est légèrement plus élevée sur la base des revenus totaux dévolus aux deux paliers de gouvernement). Cette évolution de la Fédération canadienne, et sa flexibilité implicite, apparaît comme une caractéristique importante et désirable.

Pendant plusieurs décennies, la coopération inter-gouvernementale a produit des résultats impressionnants. On peut mentionner à cet égard : la mise en place d'un régime d'assurance maladie, le développement d'un système de l'enseignement post-secondaire, le déploiement d'un large filet de la sécurité du revenu avec des programmes de revenu minimum généraux et non catégoriques, des accords de perception fiscale facilitant l'harmonisation et la coordination des interventions fiscales, le programme de péréquation et de stabilisation du revenu des provinces. Cependant, les dérives dans la gouvernance des finances publiques au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont bouleversé les relations de confiance à la base du fédéralisme coopératif canadien et se sont traduites ainsi par un prix élevé en termes économique, social et politique lorsque chaque gouvernement, chacun pour soi, a cherché le rétablissement de son équilibre financier.

² Les droits de douane qui représentent moins de 1% des recettes fiscales fédérales lui étant réservés comme seul main d'œuvre de la politique commerciale extérieure.

3. La leçon des taxes « intelligentes » (smart taxes) : efficacité engendre croissance

Pour le contribuable, le constat que différents paliers de gouvernement occupent, exclusivement ou non, différentes assiettes fiscales ou que la division d'un champ particulier de taxation soit égale ou non n'a pas de conséquence dans la mesure où toutes les taxes sont supportées par les individus³ et impliquent un fardeau dont la contrepartie est évidemment les bénéfices sociaux engendrés par les programmes de dépenses publiques.

Or, le fardeau social de la taxation – ou en termes plus techniques le coût marginal social des fonds publics – tout en variant sensiblement en fonction de la structure des taxes et des assiettes utilisées, reste sensiblement supérieur à 1\$ par dollar de recette fiscale supplémentaire.

L'analyse économique souligne qu'il y a un coût marginal social à percevoir des impôts qui n'est pas apparent et différent de celui du fardeau direct, abstraction faite des coûts d'administration. Parce que la fiscalité a pour effet d'introduire un écart entre les prix (à titre d'exemple, entre la rémunération brute du travail payée par l'employeur ou le rendement brut du capital et la rémunération reçue par les travailleurs ou le rendement net des impôts et taxes reçues par les détenteurs du capital), les incitations économiques sont modifiées et, potentiellement, l'ensemble des décisions relatives au travail, à l'épargne et à l'investissement. L'ampleur de ces « distorsions » est liée, toutes choses égales dont la sensibilité d'ajustement, avec le niveau des taux de taxe - elle croît plus que proportionnellement avec le taux. On utilise parfois la métaphore de la « fuite » du système fiscal pour décrire ces pertes d'efficacité et de bien-être supportées par l'ensemble des contribuables. Par ailleurs, à l'aune de l'efficacité et de la croissance économique, le potentiel de « dommages » de chaque type de taxe n'est pas le même.⁴ Par exemple, il est généralement admis que les taxes sur la consommation et les revenus de travail apparaissent comme plus favorables à croissance, à la création d'emplois et de revenus, que les taxes sur le revenu du capital.

En d'autres mots, la mobilisation de ressources financières internes pour financer les activités d'un gouvernement ne peut se faire indépendamment de la question de la composition du panier des taxes. Les travaux en économie indiquent que ce n'est pas seulement le poids des impôts et des taxes dans l'économie qui importe pour maintenir la compétitivité et créer un contexte favorable à l'augmentation du niveau de vie mais la structure fiscale, c'est-à-dire l'importance relative des différentes taxes (par rapport à l'ensemble) et la structure de chacune (définition de l'assiette, taux, ...).

D'où la nécessité d'examiner la composition du panier des taxes et pas seulement le poids des impôts et des taxes dans l'économie. Le tableau 1, qui compare le Canada avec les États-Unis et les principaux pays européens entre termes de composition et de niveau des

³ Il est plus difficile d'identifier quels individus paient quelle part de quelles taxes ou cotisations ou impôts. La seule façon légitime (excluant la fraude fiscale) pour un individu d'éviter taxes et impôts est de quitter le pays. Les facteurs « mobiles » y compris le capital peuvent évidemment avec le temps aussi se déplacer, ce qui laisse le poids du fardeau des taxes aux « nationaux ».

⁴ Il faut noter que des taxes sur des assiettes largement définies impliquent des taux de taxation plus faibles et, de façon générale, de plus faibles distorsions, toutes choses égales.

recettes fiscales par rapport au Produit intérieur brut (PIB), illustre la difficulté d'interpréter la corrélation entre poids des recettes fiscales et croissance. Tout en affichant des ratios recettes fiscales/PIB différents, le Canada et les États-Unis mettent à contribution essentiellement les mêmes assiettes fiscales et dans des proportions similaires. Le poids des recettes fiscales dans le PIB au Canada est inférieur à celui de la plupart des pays européens, sauf l'Irlande. En revanche, de 1988 à 1998, le Canada a connu une croissance réelle très médiocre, tout comme la Suède qui, des pays identifiés, a le plus fort ratio recettes fiscales/PIB. Certains avancent que les pays européens (ceux de l'OCDE) compensent le coût élevé de leur main-d'œuvre - les rigidités sur le marché du travail conduisant à des taux de chômage et d'inactivité élevés - par une plus grande productivité découlant d'investissements encouragés par une fiscalité plus favorable aux entreprises. Le poids des impôts n'est donc pas le seul élément à considérer comme déterminant de la croissance des emplois et des revenus.

La fonction essentielle des taxes est de fournir aux gouvernements des ressources pour la production de biens et de services dont la consommation collective ou sociale serait insuffisante ou si elle était laissée au secteur privé de production non profitable et, par conséquent, insuffisante. Les autres objectifs (redistribution⁵, stabilisation de l'économie⁶) souvent associés à la fiscalité sont secondaires et peuvent plus facilement être atteints par la croissance de l'économie et les dépenses publiques (voir plus bas). Comment la fiscalité soutient la croissance : (1) en favorisant (augmentant⁷) l'épargne, (2) en canalisant l'épargne dans ses utilisations les plus productives; (3) en accroissant les dépenses de consommation productives telles que l'éducation et la santé (cette idée est développée plus bas); (4) en décourageant les consommations (et les investissements) non-productives (tifs) et extravagant(es), à titre d'exemple, tels que les voitures de luxe ou énergétiques et tels que les habitations de grands luxe; (5) en réduisant ou éliminant les distorsions, introduites par le système fiscal et certaines autres politiques publiques qui ralentissent la croissance; (6) en éliminant ou en réduisant les distorsions dans les prix relatifs des facteurs de production. Les exemples de «distorsions» dans tous les pays sans exception sont bien connus, il n'est nécessaire que j'élaboré plus sur ce sujet.

Il est vrai que les finances publiques dans les pays en développement ou en transition ne sont dans un état fragile et que, par ailleurs, leurs régimes fiscaux ne sont pas reconnus comme ayant un degré élevé d'efficacité et générant suffisamment de revenus publics. Cela rend d'autant plus difficile la tâche d'un ministre des Finances, celle de convaincre son gouvernement et les citoyens qu'une taxation plus efficace procurerait des gains importants à plus long terme mais souvent au prix de différents types de sacrifices au moment de la mise en œuvre et sur l'horizon de court terme. Le même dilemme caractérise les pays développés soumis aussi aux «populistes» peu scrupuleux et aux élites conservatrices. De

⁵ Comme la "manipulation" d'une distribution particulière du revenu qui résulte du fonctionnement "libre" d'une économie de marché.

⁶ Le consensus dans les pays développés est que la politique monétaire joue (ou peut jouer) le plus grand rôle à cet égard à condition que l'équilibre des «finances publiques» du pays ne soit pas au bord de la catastrophe et la dette publique à un niveau insoutenable financièrement.

⁷ L'épargne agrégée d'une économie (abstraction faite des entrées de capitaux étrangers - l'épargne étrangère) dépend aussi de l'épargne publique (déficit des finances publiques). Une épargne publique négative peut ainsi jouer négativement sur le niveau des investissements dans l'économie.

telles réformes fiscales sont soit ignorées ou soit ne sont pas présentées (ou faussement) dans les discussions publiques parce que les dirigeants politiques sont trop inquiets de la perception de telles modifications. C'est-à-dire, qu'elles seraient perçues comme favorables au "capital" et ainsi aux plus riches. Cependant, le point crucial est que des niveaux plus élevés de capital (et donc d'investissements) dans l'économie augmentent les salaires de tous les travailleurs - qualifiés et non qualifiés - d'une façon pratiquement uniforme et sans effet notable sur l'inégalité. En d'autres mots, les taux tendanciels de croissance des emplois de tous les types de qualification, des salaires et de la consommation vont de pair avec le taux d'accumulation du capital humain et physique.

4. La leçon des dépenses publiques productives : efficacité engendre croissance

Plus encore, des travaux économiques qui portent plus directement sur les facteurs de croissance économique identifient non seulement la composition du panier des taxes, mais aussi l'usage que font les gouvernements des deniers publics. Dans l'explication «classique» de la croissance, les moteurs étaient l'accroissement naturel de la population et le progrès technologique qui venait par soi-même, sans l'influence du gouvernement. La taxation ne se faisait sentir que sur les parts relatives des revenus de travail et de capital. Or, les avancées plus récentes en science économique tendent à montrer que la croissance et les innovations technologiques dépendent de l'accumulation de capital humain et physique, laquelle est affectée par la taxation et les dépenses gouvernementales.⁸ Ainsi, des dépenses publiques relativement plus «productives», à recettes fiscales données, peuvent accroître le rythme de la croissance, comme le montrent les études récentes dans ce domaine.⁹ Le tableau 2, portant sur le Canada, illustre qualitativement la nature des arbitrages possibles entre les types de taxes et les types de dépenses publiques ainsi que leurs effets potentiels sur l'évolution des revenus à long terme. Le scénario le plus favorable à la création de «richesse» est celui où une baisse des taxes sur le revenu du travail serait compensée par une baisse des dépenses publiques qui prennent la forme de transferts aux individus. Le plus défavorable serait une baisse des taxes à la consommation compensée par une baisse des dépenses publiques au titre des biens et services publics au sens strict, suivie de près par une baisse des dépenses publiques favorisant le développement du capital humain.

Quelles sont plus spécifiquement les dépenses productives? Ce sont celles qui génèrent des bénéfices sociaux nets, c'est-à-dire qui dépassent largement et non pas à la marge le coût social des taxes et des impôts. À ce titre, il y a un ensemble complet de ces institutions communes et essentielles à la gouvernance et à la régulation d'une économie de marchés : celles qui dans un pays assurent l'accès libre à un large marché commun de biens, de services, du travail et du capital; leur libre circulation ainsi que des droits de citoyenneté peut importe où les personnes décident de résider et de travailler auxquels on peut ajouter

⁸ L'accroissement de la population relève sur le long terme des comportements de fécondité qui peuvent être influencés par le contexte économique, la fiscalité, les transferts et les dépenses publiques. Dans une certaine mesure le gouvernement peut agir sur cette croissance notamment par sa politique d'immigration.

⁹ Voir, pour ce type d'évidences concernant les pays de l'OCDE, R. Kneller *et al.*, «Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries», *Journal of Public Economics*, 1999, 74, 171-190.

des droits de propriété. Ce sont aussi certains bien et services publics qui ont caractère fortement collectif parce qu'ils exploitent les économies d'échelles ou les effets externes qui sont associés aux programmes de dépenses. Les domaines qui illustrent bien ce type d'intervention publique sont la «protection» contre les menaces intérieures (la loi et l'ordre, services policiers, services d'incendie, etc.), les infrastructures de base (routes, ponts, ...), l'environnement, la justice, la régulation monétaire et financière, etc.

Ce que l'on qualifie souvent de services sociaux (la santé, l'éducation, la protection contre les risques de perte ou de variabilité de revenu) sont de même nature. Néanmoins, ils ont pris plus d'importance dans les sociétés modernes et dynamiques¹⁰, c'est-à-dire qui doivent constamment s'adapter aux changements, à certains « chocs » internes ou externes, aux comportements des individus.

Je voudrais singulariser ici les services d'éducation (les services de santé font l'objet de commentaires plus bas) pour illustrer qu'un gouvernement doit constamment faire des choix, évaluer les résultats de ses politiques et les réviser compte tenu que les individus modifient et adaptent toujours leurs comportements face aux incitations qui découlent de toute politique publique. Dans les pays développés, les services d'éducation primaire et secondaire sont offerts sur une base universelle et gratuite. Les retombées sociales et individuelles de ces services sont très importantes et se font sentir dans les comportements individus tout au long de leur vie. On considère que l'obtention d'un diplôme d'études secondaires est le minimum nécessaire pour réussir et poursuivre sa formation sur le marché du travail. En prenant le cas du Canada (que je connais le mieux), on constate aujourd'hui qu'environ 25% des jeunes n'ont pas obtenu un tel diplôme à 20 ans (certains peuvent revenir aux études plus tard). En outre, certains parmi les diplômés n'ont une maîtrise déficiente des habiletés de base (en lecture, en calcul, etc.) qui devrait caractériser l'obtention de ce diplôme, ce qui constitue un handicap pour la poursuite d'une formation subséquente.

Par ailleurs, le Canada comme d'autres pays développés met beaucoup d'emphasis sur les études post-secondaires. Par rapport au pays de l'OCDE, le Canada est celui qui consacre le plus de dépenses publiques en proportion de son PIB à l'enseignement supérieur et où la part publique du financement de l'enseignement supérieur est la plus élevée. Ce n'est que plus récemment que la part assumée par les premiers bénéficiaires de l'enseignement supérieur (par les frais de scolarité) a augmenté ces dernières années dans la plupart des provinces (l'enseignement supérieur est une responsabilité provinciale au Canada). Certaines provinces ont n'ont pas permis que les frais de scolarité augmentent et toutes les provinces ont autorité sur le montant et la croissance des frais de scolarité. La demande et la participation à l'éducation supérieure ont connu une croissance spectaculaire au Canada. Les ressources des institutions d'enseignement supérieur qui sont toutes publiques au Canada n'ont pas suivi cette hausse parce que les gouvernements n'ont pas augmenté leurs subventions au même rythme et n'ont pas permis que les frais de scolarité suivent le rythme d'augmentation des coûts. La conséquence est évidemment un partage des

¹⁰ La croissance des dépenses publiques dans les pays développés depuis 40 ans (en % du PIB) tient presque exclusivement à la hausse des dépenses sociales. Les dépenses publiques traditionnelles (infrastructures, armée, justice, etc.) ont stagné ou régressé (en % du PIB).

ressources sur un plus grand nombre d'étudiants et une relative dégradation de la qualité des formations.

Or, la plus grande partie des bénéficiaires de l'éducation post-secondaire sont privés et appropriés par les individus sous la forme de revenus plus élevés au cours de leur cycle de vie. Au Canada, on calcule que le rendement annuel moyen (toutes disciplines confondues) de l'enseignement supérieur pour un diplômé est d'environ 10% (12% pour les femmes). Du point de vue de l'efficacité et l'équité, la question n'est pas de savoir si les subventions publiques sont suffisantes ou non mais bien plus de décider de combien les frais de scolarité devraient augmenter et les efforts supplémentaires qui devraient être consentis pour accroître le taux des diplômés et la qualité du diplôme au niveau secondaire. Au Canada, en moyenne, 85% des coûts de l'éducation post-secondaire sont payés par les gouvernements. En 1998, 38% des étudiants inscrits en première année à l'université proviennent de familles dont le revenu est supérieur à 70 000\$, alors qu'il n'y a que 20% des familles comparables qui ont un tel revenu.

Les discussions sur la question du financement de l'éducation supérieure ont surtout porté sur la croyance que les contraintes de crédit sont importantes dans la poursuite des études supérieures et le mythe que l'éducation supérieure produit des externalités importantes (des bénéficiaires engrangés par les tiers au-delà de la hausse des rémunérations captées par les diplômés). Les évidences empiriques indiquent que les contraintes de crédit à court-terme ne découragent pas la participation à l'enseignement supérieur. Elles suggèrent que les facteurs de long terme (préparation à l'enseignement supérieur, succès scolaire passé, motivation, attentes) structurés par la famille et les environnements institutionnels ou non expliquent la relation positive entre le revenu familial et la poursuite d'études post-secondaires. L'effet distributif du niveau de subventions publiques dans l'enseignement supérieur soulève donc des questions d'équité et d'efficacité qui sont controversées et délicates sur le plan politique pour les gouvernements. La forte subvention publique implicite qu'implique de faibles frais de scolarité serait doublement perverses au plan distributif : en faveur des personnes venant de milieux plus favorisés et appropriés par des personnes dont les revenus seront beaucoup plus élevés que ceux en moyenne des contribuables qui la finance. Enfin, la grande mobilité (interprovinciale ou internationale) de certains diplômés (dans certains secteurs) de l'enseignement supérieur soulève d'autres types de questions d'équité et d'efficacité pour le financement public.

5. Trois défis majeurs

A. La « révolution » du capital humain

La qualité du capital humain d'une société est devenue l'ingrédient essentiel pour assurer le dynamisme et la compétitivité de l'économie et asseoir la prospérité future d'une société. Les individus avec des niveaux plus élevés d'éducation et de formation professionnelle développent des habilités et des compétences qui sont fortement valorisées par le marché du travail. Elles le sont plus qu'autrefois, ce qui accroît – on a tendance à l'oublier – l'incitation à les acquérir et à choisir les occupations où ces habilités sont récompensées. De même, le marché récompense fortement l'entrepreneurship, l'originalité et la création.

On peut donc comprendre pourquoi il y a une hausse des activités d'innovation et de création. Beaucoup d'entreprises ont été créées dans de nouveaux domaines et elles ont connu une croissance fulgurante. De plus, les nouvelles technologies favorisent ceux qui ont le plus de qualifications au détriment des moins qualifiés. Les économies se sont transformées considérablement au cours des dernières décennies : la production de services domine maintenant très largement celle des biens, alors que la production de ceux-ci incorpore tant du capital physique que des expertises techniques provenant du capital humain. En ce qui concerne l'obtention de capitaux pour financer des investissements, l'innovation, la recherche-développement, la réduction de distorsions institutionnelles, la réduction des intermédiaires ainsi que la diminution des coûts de transactions financières ont rendu plus accessible et moins onéreux l'obtention de capitaux permettant de financer une multitude de projets et d'idées.

Comment utiliser judicieusement les ressources rares de la société ? Les évidences empiriques de la recherche si on les prend au pied de la lettre suggèrent que la stratégie la plus porteuse à long terme soit d'investir dans les très jeunes, d'améliorer les apprentissages de base et les compétences sociales et puis de hausser les taux de réussite à l'école secondaire et, enfin, de favoriser la poursuite des études post-secondaires dans tous les domaines.

La politique fiscale peut jouer un rôle important à cet égard. Les dispositions fiscales des régimes de taxation du revenu des particuliers et des sociétés dans les pays développés sont plus favorables à formation du capital humain que du capital physique; plus favorables aux travailleurs les plus qualifiés et à plus haut revenu (qui investissent et profitent le plus de la formation en emploi); et plus favorables à l'investissement dans la formation sur le tas que dans l'éducation formelle (les coûts de formation en emploi sont déductibles pour l'employeur et récupérés par des salaires plus faibles durant la période de formation). Une taxe proportionnelle sur le capital humain (c'est-à-dire sur le revenu de travail) entraînerait moins de distorsions. En d'autres mots, le coût pour un individu d'investir dans son capital humain est le coût en termes des salaires perdus durant sa période de formation initiale ou des périodes ultérieures en cours d'emploi ainsi que les frais de scolarité et coûts afférents. Dans la mesure où ces derniers sont déductibles de l'impôt personnel, une taxe sur les salaires a des effets négatifs mitigés sur l'accumulation de capital humain. Ceci suggère que les taxes sur le capital humain doivent être augmentées et les taxes sur le capital physique diminuées pour mieux promouvoir la croissance de salaires. Une approche similaire est de taxer le revenu dépensé sur une base personnelle.

De telles réformes fiscales sont potentiellement plus à la portée des pays développés. Cependant, ce que cette orientation suggère c'est un système d'éducation structuré en pyramide : où tous les enfants, garçon et filles, sont scolarisés au minimum pour atteindre la fin du primaire et avec une importante proportion qui termine des études secondaires générales et techniques. Et, pour les plus doués et motivés, un soutien financier pour accéder à des études post-secondaires. Un soutien financier n'a pas la même signification et implication que d'avoir un système d'éducation universitaire public et totalement gratuit. Ces systèmes publics le plus souvent manquent de ressources et offrent des formations dont la qualité est discutable.

B. Des services de santé essentiels de qualité et accessibles

Les services de santé sont similaires aux services d'éducation, ils constituent des investissements dans le capital humain des personnes. Des enfants malades constituent un fardeau financier pour les parents qui doivent leur consacrer du temps précieux, ne peuvent se développer convenablement et devenir des citoyens productifs. De même des adultes malades ne peuvent plus subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille.

Les pays développés font face à une croissance importante des dépenses publiques en santé qui posent des problèmes pour les équilibres budgétaires et soulèvent des questions de fond sur l'efficacité et l'équité des interventions publiques. Malgré un système de santé très articulé et une espérance moyenne de vie élevée, il y a des disparités (ou des inégalités dans les états de santé) importantes dans la morbidité (l'incidence de différentes maladies) et la mortalité selon le statut socio-économique des personnes et des familles. Le système de santé combine une sur-consommation de certains soins ou services médicaux dans plusieurs domaines et une sous-consommation dans d'autres domaines, souvent soumis à un rationnement important, souvent décidé arbitrairement et de façon hiérarchique. Une meilleure façon de faire face au défi de la croissance de la demande de soins de santé de qualité et d'assurer un accès équitable avec des niveaux de protection adéquats consiste à adopter une approche philosophique fort différente de celle de la monopolisation publique des services de santé. D'ailleurs, celle-ci a pour effet secondaire de rendre ce secteur d'activité peu dynamique et soumis à la « concurrence » étrangère. Le Canada dans son ensemble et certaines provinces en particulier dont le Québec « exportent » (ou se voient ravir) une partie de la main-d'œuvre spécialisée, éduquée dans le système public et formée dans le système public de santé et « importent » autant des « innovations » dans le domaine des soins de santé que de la main d'œuvre spécialisée (notamment des infirmières) formée et venant à l'étranger. Une approche plus novatrice combinerait les éléments suivants : une part de coassurance avec des plafonds; le recours à des mécanismes de prix afin de réguler l'offre des services parmi les producteurs et un mécanisme pour mieux répartir les coûts entre les générations. Comme, par exemple, la constitution d'un fonds pour payer les services d'hébergement futurs des personnes devenues âgées. (Certains pays développés ont mis en place de tels fonds à l'aide d'une taxe sur les revenus bruts de travail). Une telle approche que le gouvernement se retire du financement public des services de santé. Il resterait le principal « payeur » mais en mettant « l'argent » entre les mains des consommateurs et des producteurs de services en fonction de leurs performances et réalisations. Cette approche implique de pratiquer la décentralisation et de faire confiance aux des mécanismes d'incitation qui découlent de sa mise en place.

Taxer et dépenser efficacement sont les meilleurs leviers pour rehausser la croissance des emplois et des revenus. Et, de façon plus importante, la croissance des revenus crée le support politique nécessaire pour assurer un système fiscal équitable et financer les biens et services publics nécessaires pour supporter cette croissance et répartir les gains qui en découlent.

Ces orientations, pour les pays moins développés, suggèrent qualitativement un système de santé de base où les dépenses publiques sont sélectives et consacrées en priorité à la

préservation de la santé des catégories de la population les plus vulnérables et pour lesquelles une détérioration de l'état de santé aura des conséquences catastrophiques.

C. Les filets de la sécurité sociale : des institutions incontournables

Les gouvernements jouent un rôle d'efficacité sociale essentiel en favorisant la mise en place de différentes formes d'assurances collectives protégeant les individus notamment contre les risques suivants : risque de chômage (et d'accident de travail), risque de maladie, risque associé à l'âge et à la retraite, risque de pauvreté temporaire et permanente chez les adultes (et par ricochet chez les enfants) ainsi que les risques de déqualification et d'obsolescence professionnelle. À cet égard, lorsque les gouvernements s'éloignent des principes généraux d'assurance, les coûts en termes de perte d'efficacité et d'équité peuvent être très importants.

L'exemple le plus typique et qui l'illustre le mieux dans les pays développés concerne le programme d'assurance-chômage: comme système de transferts inter-régions (lorsque le régime est centralisé) et intersectoriels il peut devenir très coûteux, favoriser un mode de gestion de la main-d'œuvre pervers et être considéré par les travailleurs comme un régime complémentaire de sécurité du revenu. Le programme de l'assurance emploi a toujours été une source d'inefficacités sur le marché du travail et un programme peu convaincant comme mécanisme de redistribution du revenu, de « revenu minimum » ou pour protéger les travailleurs moins qualifiés comme les conséquences de changements permanents du marché du travail et du déclin de certains secteurs d'activité (un phénomène durable dans toute économie dynamique).

Le seul objectif légitime en termes d'efficacité et d'équité d'un tel régime est protéger les travailleurs contre le risque de perte de revenu sur une base d'assurance et pour une durée limitée. Au Canada, actuellement la seule contribution des employeurs (les employés y contribuant aussi) est plus que suffisante pour en assurer le financement et dégager un surplus selon les règles de prudence. Le régime finance d'autres dépenses comme des prestations de maternité et de congé parental pour les travailleurs, la formation de la main-d'œuvre au chômage et des programmes de transition et d'adaptation lorsqu'une industrie particulière s'effondre. Comme les cotisations du régime dépassent largement les dépenses qui sont imputées au régime, le «surplus» est affecté au financement général du gouvernement y compris la réduction de la dette. Cependant, cette situation est source d'iniquité fiscale puisque les cotisations sont plafonnées à un certain seuil de revenu de travail près de la moyenne. Ceci signifie que les revenus de travail au-delà de ce seuil ne contribuent pas par cette taxe au «surplus ».

Dans les pays développés, outre les programmes de type assurance qui n'établissent pas toujours un lien serré entre bénéficiaires et cotisations, les programmes en matière de réduction des inégalités économiques et d'atténuation de l'insécurité du revenu ont une efficacité qui laisse à désirer. Certains de ces programmes mettent une emphase indue sur les transferts monétaires aux familles sans ou à très faible revenu ou à faible qualification. Ce qui ne rend pas le travail financièrement attrayant, maintient les personnes en situation

d'inactif économique, les exclue socialement et contribue à les maintenir dans une « trappe » de pauvreté.

Il y a aussi une emphase indue sur les programmes publics de formation. Les recherches indiquent que pour atténuer les « chocs » provenant du marché du travail les mesures « actives » sont supérieures aux mesures « passives ». Cependant, les statistiques de l'OCDE indiquent que près de 60% des sommes consacrées aux mesures dites actives au Canada, à titre d'exemple, sont dépensées dans le cadre de programmes publics de formation. Ces programmes, abstraction faite des programmes plus ciblés et courts d'aide à la recherche d'emploi, sont essentiellement de la formation donnée en dehors des entreprises privées. La recherche montre que les participants en tirent peu de bénéfices et que ces dépenses sociales ne passent pas le test usuel des avantages/coûts sociaux. La prémisse sous-jacente à tous ces programmes est que les adultes avec peu ou pas de qualifications, que les bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail ainsi que les travailleurs déplacés plus âgés peuvent être transformés en détenteurs d'emplois bien rémunérés. Malheureusement, la réalité est différente.

Il y a donc, d'une part un déséquilibre entre les dépenses sociales consacrées aux « plus jeunes » et « aux plus vieux », et d'autre part, un déséquilibre entre les dépenses en formation publique et privée. L'analyse économique suggère qu'il vaille mieux « investir » ou dépenser là où les rendements financiers et sociaux sont les plus élevés : d'abord pour les jeunes et, pour les plus vieux, les soutenir par des crédits ou des suppléments au travail qui favorisent la formation privée sur le tas. Le conflit ici est entre l'efficacité économique et des valeurs sociales et non pas directement entre efficacité et justice sociale au plan économique. La société accorde de la valeur au travail au-delà de ses aspects pécuniaires. Faire un travail est aussi un acte de dignité individuelle. Il apporte des bénéfices généraux aux familles, à l'environnement des jeunes enfants et il confère des bénéfices aux communautés où vivent les personnes et à la société. Alors la société peut être d'accord pour subventionner des emplois moins « inefficaces » ou à faible productivité. De fortes subventions incitent les personnes à opter pour des activités de travail. Cependant, le mécanisme des subventions à l'emploi est fort différent de celui de subsides à l'investissement en formation.

Les gouvernements n'ont pas été souvent innovateurs dans ces domaines, tout en convenant que les programmes existants puisent aux trois grandes approches classiques : 1. encouragement à gagner plus (accroissement de la demande des travailleurs peu qualifiés, amélioration de l'employabilité et des qualifications) afin de renforcer la différence entre le revenu du travail et le revenu d'assistance sociale; 2. suppléments ajoutés aux faibles revenus tirés du travail par d'autres sources de revenu (assistance sociale, mesures fiscales telles que les crédits remboursables ou des prestations fiscales pour les enfants à charge); 3. atténuation des effets négatifs ou dommageables de la pauvreté par des bénéfices en nature (en santé, en habitation, en éducation) aux personnes et familles à faible revenu.

Dans ce domaine, les gouvernements peuvent jouer un rôle important au plan de l'efficacité et de la redistribution. Par exemple, en matière de politique active sur le marché du travail, une mesure qui apparaît comme ayant plusieurs effets positifs (réduction de la

pauvreté, réduction des trappes de pauvreté et d'inactivité, inclusion sociale) est un programme de supplément du revenu du travail. Plusieurs pays ont mis en place de tels programmes. Ils impliquent des dépenses considérables aux États-Unis et au Royaume Uni. En France, ce programme national est plus modeste mais le gouvernement vise à l'amplifier avec les années.

Pour les familles, les évidences empiriques indiquent que l'accroissement du revenu familial au-delà d'un certain seuil permettant de couvrir, par exemple, les besoins matériels de base des enfants, ne corrigent pas les problèmes associés à la pauvreté des enfants et d'améliorer significativement leurs chances futures de succès. En revanche, on a observé que les programmes qui procurent des bénéfices en nature (tels que le « counselling » alimentaire, les suppléments alimentaires aux mères monoparentales enceintes ou aux très jeunes mères pauvres, les programmes alimentaires à l'école, l'éducation précoce aux enfants provenant de milieux défavorisés) donnent des résultats importants sur le long terme.

Quelles implications peut-on tirer pour les pays en développement et en transition de cette brève revue des défis et enjeux de la sécurité du revenu dans les pays développés ?¹¹ Les filets sociaux de sécurité jouent des rôles irremplaçables aux plans de l'efficacité sociale et de la redistribution : (1) en protégeant les ménages, les familles et les personnes contre les risques de perte de revenu et de réduction de la consommation importante; (2) par leur mécanisme d'assurance et de mutualisation collective des risques, ils n'ont pas les faiblesses qui caractérisent les mécanismes de protection venant de la famille étendue; (3) ils préviennent les comportements indésirables comme l'engagement dans des activités dangereuses pour la santé et la vie, criminelles ou marginales et peu productives que peuvent entreprendre les personnes sur le point de tout perdre; (4) ils soutiennent le développement humain en permettant aux familles de maintenir leurs dépenses d'éducation et de santé qui sont cruciales pour la croissance; (5) ils réduisent les incitations à désinvestir dans les différents types de capital (physique et social) et que les ménages possèdent et dont dépend leur productivité présente et future; (6) ils facilitent la mise en place des mécanismes de marché et les réformes en les rendant politiquement acceptables; (7) ils protègent les communautés et les régions contre les conséquences de «catastrophes » (sécheresse, famine, épidémie); (8) ils réduisent les conséquences pécuniaires et sociales des risques qui peuvent toucher tout le pays (sécheresse, inondation, crise financière, détérioration des termes de l'échange); (9) ils protègent les plus pauvres tels que les invalides, les orphelins, les personnes incapables de travailleurs, les personnes âgées sans famille et revenu qui sont aussi des risques collectifs; (9) ainsi ils promeuvent l'efficacité économique en soutenant une croissance durable.

Pour ce qui est du financement, il n'y a pas de porte de sortie. Les revenus doivent venir d'une part des cotisations des assurés pour les régimes plus spécifiques de prévoyance et

¹¹ Sur les filets de sécurité dans les pays en développement et en transition on pourra consulter les excellents travaux et les bilans faits par la Banque mondiale (<http://www.worldbank.org/poverty/safety/>) ainsi que son rapport **WORLD DEVELOPMENT REPORT 2000/01 ATTACKING POVERTY** et les stratégies de gestion des risques sociaux par régions et pays (<http://www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets/rpublications.html>)

d'assurance et, d'autre part des revenus généraux du gouvernement. À titre d'illustration, en France, on y trouve entre autres cotisations : la contribution sociale généralisée (en principe sur tous les types de revenu) pour financer une partie en principe l'assurance maladie, une petite contribution prélevée sur le salaire brut visant au remboursement de la «dette sociale», c'est-à-dire destinée à combler les déficits passés de l'assurance maladie; enfin une contribution de solidarité imposée aux fonctionnaires au fait qu'ils bénéficient de la garantie de l'emploi, est égale à 1% de l'ensemble de leurs revenus, déduction faite des cotisations sociales obligatoires et retenues pour régime de pension.

6. La croissance des dépenses publiques est-telle incontrôlable?

Les programmes qui procurent des biens et services publics au sens large (incluant l'atténuation des inégalités économiques et la réduction de la variabilité du revenu ou de la consommation associée aux différents aléas de la vie en société) jouent un rôle efficace et utile lorsque leurs retombées sociales (en termes des avantages rendus ou de coûts sociaux évités) sont importantes; et, lorsqu'ils n'entraînent pas des changements pervers importants des comportements économiques ou des effets secondaires indésirables. Les programmes de la sécurité du revenu, notamment, permettent d'illustrer l'arbitrage délicat à réaliser en termes des coûts d'incitation et des bénéfices de protection : plus l'emphase est mise sur « l'indemnisation » afin de réduire les inégalités de résultats plutôt que par des stratégies pro-actives ou des actions à long terme de prévention afin de réduire les inégalités d'opportunités, plus les groupes visés agiront stratégiquement pour en tirer un bénéfice. La conséquence sera une croissance des dépenses de programme.

Le même phénomène s'observe dans le secteur des services sociaux ou d'éducation ou de santé quant le gouvernement fixe des paramètres à incidence budgétaire. Les exemples qui peuvent illustrer que les gouvernements planifient peu ou mal leurs interventions sont presque illimitées si on passait en revue les pays et ceci même sur un horizon de temps court. Une approche stratégique à la gestion des dépenses publiques qui prend en considération discipline des dépenses (enveloppe de dépenses explicite, pré-établie et soutenable au plan budgétaire), efficacité (priorités explicites, mobilité des ressources entre les enveloppes sont les résultats et les priorités), efficacité de résultats (gains de résultats, monitoring des performances relatives) implique de façon complémentaire et interdépendante : (1) un cadre avec des paramètres précis associés aux dépenses avec prévisions et prédictibilité; (2) des priorités dans le programme de dépenses et des coûts anticipés pour les volets; (3) des procédures de mise en place de la politique, de sa gestion ainsi que de surveillance, de monitoring et d'information concernant les dépenses, les coûts et les résultats recherchés; (4) des démarches, objectives et indépendantes, d'évaluation des programmes. L'approche stratégique à la gestion des dépenses publiques est délicate au plan politique, car l'expérience montre que plus une politique est l'objet d'examen critiques et d'évaluations, le plus souvent on y trouve des faiblesses. La réponse à la question posée au début de cette section est oui mais parce que le gouvernement y consent par ses choix.

7. Des contraintes et des défis externes avec la globalisation

A. *L'évolution prévisible de la fiscalité avec la « globalisation » et la croissance de la technologie de l'information*

Il fut un temps où la politique fiscale pouvait répondre principalement à des considérations domestiques sans porter trop d'attention à celles qui existaient ailleurs. Les taux de taxes, les assiettes fiscales, la composition du panier de taxes et les incitations fiscales pouvaient être décidées du point de vue de leurs effets « domestiques », en considérant que leurs ramifications « externes » étaient secondaires. Ce n'est plus le cas. Cette nouvelle perspective découle de plusieurs facteurs, qui tombent tous sous le chapeau de la « globalisation » : l'interdépendance des économies, la baisse des barrières au commerce, la réduction des coûts de transaction, la montée du capital « intangible » avec ses rendements financiers et à l'échelle importants, l'augmentation de la concurrence venant de la déréglementation dans la plupart des secteurs d'activité, l'accès accru au capital provenant des innovations financières, etc. Ces tendances doivent être prises en considération plus explicitement dans l'élaboration d'une politique stratégique de taxation et de dépenses publiques.

B. *Mobilité du capital, des travailleurs spécialisés (et de certains produits)*

Le phénomène de la mobilité implique qu'il est préférable de taxer plus les assiettes fiscales les moins mobiles et, mieux, d'élargir les assiettes fiscales et de baisser en contrepartie les taux. La taxation du revenu des particuliers soulève le dilemme suivant : les décisions de travail (participation au marché du travail, modalités de participation, etc.), d'épargne et d'investissement (financier et en capital humain) sont fortement influencées par les taux marginaux de taxation (incluant les taux associés aux programmes d'assurance sociale). Des taux marginaux plus faibles et plus forfaitaires sont plus susceptibles de mettre en place des incitations financières plus favorables. Par ailleurs, une baisse des taux moyens de taxation (une variable plus stratégique dans la décision de mobilité des travailleurs hautement qualifiés selon les évidences empiriques) profite plus aux travailleurs à revenu modeste et moyen.

La taxation du rendement du capital illustre aussi le même type d'arbitrage. L'analyse conventionnelle de l'incidence des taxes sur le rendement du capital des sociétés indique d'une part que c'est le taux marginal effectif qui est le déterminant le plus important des décisions d'investissement et, d'autre part, que le rendement après taxe peut rester le même une fois que le capital s'est ajusté avec comme conséquence que le fardeau est supporté par les facteurs les moins mobiles. Un régime fiscal des sociétés plus neutre et comportant moins d'ingérences signifie que ce sont tous les travailleurs, peu importe leurs qualifications, qui bénéficieront de la présence de plus de capital.

Le commerce électronique, en particulier entre entreprises, va aussi avoir des effets sur la formulation de la politique fiscale et sa gouvernance. Un premier effet est de réduire les coûts de transactions indépendamment des frontières géographiques et de la taille des entreprises. Un deuxième effet avec la « dématérialisation » des produits (p.e. musique,

services conseils, ...) est de rendre plus difficile la définition de la source, de l'origine et de la destination tant de la production que de la consommation et donc de déterminer où et qui a produit et consommé les produits. Un dernier effet est la frontière plus floue entre produits tangibles et intangibles. À cet égard, les états américains compte tenu de l'hétérogénéité de leurs règles et structures fiscales concernant leurs taxes de vente ont pris conscience que ces développements pourraient conduire à terme pour certains à une érosion de leur assiette fiscale mettant en péril l'équilibre de leurs finances publiques.

La mobilité, peut importe les raisons (la principale étant évidemment que les personnes veulent améliorer leur bien-être et celui de leur famille), a des implications sur le taux de croissance de l'économie, le développement de la société et le financement du secteur public. Plusieurs biens et services publics ont un caractère d'indivisibilité dont le prix fiscal baisse lorsque plus de contribuables participent à son financement. Perdre des citoyens par le jeu de la migration, quel qu'en soit les raisons qui les motivent, vers d'autres pays, rend pour lourd pour les citoyens qui restent le fardeau du financement du secteur public. La migration de certains travailleurs hautement spécialisés peut aussi avoir cumulativement des effets importants. À titre d'exemple, le départ d'une centaine de médecins peut paraître négligeable par rapport au nombre total qui pratiquent la médecine. Dans l'immédiat; la société perd son investissement en éducation et en formation, compte tenu des fortes subventions publiques versées pour l'éducation supérieure et du fait que les rendements (des investissements en éducation et en formation) sont pour l'essentiel captés par les individus sous la forme de flux de revenus de travail plus élevés. Ces personnes doivent être remplacées, ce qui prend plusieurs années. Le flux de taxes qu'ils auraient payé est accaparé par d'autres gouvernements. La perte de personnes hautement spécialisées qui s'accompagnent aussi souvent d'emplois spécialisés réduit la densité du marché du travail. Les évidences empiriques indiquent que les « agglomérations » de travailleurs et d'entreprises ont tendances à faire boule-de-neige et croître, non pas parce qu'ils dégagent des « effets externes » (les idées viennent de partout et non pas par la fréquentation des mêmes lieux de socialisation) mais parce que la densité signifie qu'il est plus facile de changer ou de retrouver un emploi dans le même domaine d'activité ou de spécialisation. Les travailleurs apportent avec eux leurs savoirs-faire qu'ils partagent et transmettent à leurs pairs.

C Tendances des finances publiques et de la fiscalité dans les pays développés

Plusieurs tendances communes se dégagent dans les pays développés. Les gouvernements centraux se sont départis ou ont privatisé ces entreprises qui autrefois étaient considérées comme devant faire partie du champ des responsabilités de l'État ou des services publics : télécommunications, électricité, eau, transport, infrastructures de toute nature (autoroutes, aéroports, ports, etc.). Ils ont décentralisé une partie de leurs dépenses vers d'autres paliers de gouvernement. La baisse relative de leurs dépenses et responsabilités s'est souvent accompagnée d'une baisse générale des prélèvements fiscaux, en particulier au titre des recettes fiscales tirées des sociétés et des revenus des individus. La tendance à la baisse ou à la concurrence fiscale entre pays concernant la taxation des revenus du capital est manifeste. Notamment, plusieurs pays ont introduit des dispositions dans leur régime de la taxation du revenu des particuliers visant à taxer avec des taux différenciés ou privilégiés le

revenu provenant du capital et les autres revenus (p.e. la Suède). Ce qui a conduit tant l'OCDE que l'Union européenne à réfléchir sur les caractéristiques «inacceptables» des régimes fiscaux en termes de concurrence fiscale néfaste (voir, à titre d'exemple, OCDE, *Harmful Tax Competition : An Emerging Global Issue*, Paris, 1998). On observe également des changements dans la composition du panier des taxes : soit une hausse des revenus provenant des taxes à la consommation, des taxes prélevées directement sur le revenu de travail, des taxes sur la propriété foncière et du recours accru à des frais d'utilisation.

Enfin le vieillissement de la population a amené les gouvernements à revoir le mode de financement des retraites pour réduire le recours à la «répartition» (par opposition à la capitalisation) et améliorer l'équité intergénérationnelle des régimes existants. Par ailleurs, la hausse de la proportion des personnes plus âgées dans la population et l'amélioration considérable de leur niveau de vie relatif (dans le temps et par rapport au reste de la population) rend celles-ci plus importantes comme source de revenus fiscaux. Les sources de revenu viennent de la taxation de la consommation et des patrimoines.

8. Partenariat et concertation : une alchimie difficile mais porteuse

Dans les pays développés au cours des derniers vingt ans, on a repensé sérieusement le rôle de l'État. Le débat sur l'organisation sociale a dépassé la dichotomie Marché versus État ou les extrêmes entre État minimal et État thaumaturge. Il y a quelques pays en développement où il n'y en pratique pas d'État, les conséquences pour le niveau de vie des citoyens et les perspectives de croissance sont désastreuses, plus encore que dans les pays où le gouvernement est omniprésent ou peu démocratique.

D'abord, il est devenu clair qu'un appareil gouvernemental centralisé et lourd est incapable d'interpréter l'information nécessaire à la gestion efficace d'une économie petite, ouverte, dépendante des grands blocs commerciaux et hétérogènes dans ses régions. Ensuite, dans une économie fondée sur la connaissance et le changement technologique, l'atteinte de l'efficacité dans la gouvernance et la gestion de l'économie et du social passe plus par des formes mixtes d'organisation avec le secteur privé et des partenariats avec les entreprises où l'intervention de l'État devient plus modeste et mais aussi plus utile. Enfin, l'émergence de citoyens plus exigeants sur la qualité des services mais refusant de payer plus de taxes, a rendu la bureaucratie moins taylorienne et omnipotente, commandant des interventions publiques plus subtiles dans un contexte où il fallait faire plus et mieux avec moins de ressources. Une société où le partenariat avec les citoyens devient ainsi plus important, ceux-ci ne pouvant plus exclusivement faire des réclamations et détenir des créances. Un État aussi plus subsidiaire, qui assure le développement à long terme et organise la socialisation des risques liés aux mutations de la société et à l'adaptation d'une économie qui est en constante transformation. Autant les citoyens s'attendent à un État qui puisse se transformer autant vont-ils accorder une prime politique à la collaboration et aux partenariats gouvernements-entreprises et inter-gouvernements.

9. Autres considérations : discipline budgétaire, perspective de long terme, transparence et information

Mes dernières considérations sur la mobilisation des ressources seront très brèves mais elles sont tout aussi importantes.

La gestion des différentes interventions gouvernementales pour favoriser l'efficacité économique, réduire les disparités de bien-être et favoriser l'égalité des chances, réduire la pauvreté et réduire l'exclusion sociale ne peuvent pas être l'objet de considérations uniquement technocratiques. Elles impliquent aussi des jugements de valeurs qui traduisent les valeurs de la société.

Les directions à prendre pour tout gouvernement désirant améliorer les résultats de ses interventions nous paraissent d'abord indissociables du maintien par les gouvernements d'une forte discipline budgétaire sur le long terme. En d'autres mots, le financement des programmes de dépenses publiques tout en étant adéquat et transparent, doit aussi être stable et soutenable. Ensuite, le gouvernement doit être transparent dans ses stratégies (de financement et de dépenses) et les défendre ouvertement en soulignant leurs mérites sur le long terme et les efforts à faire à court terme qui peuvent impliquer des «perdants» et des «gagnants». Enfin, le gouvernement doit recueillir toutes les informations pertinentes nécessaires à l'évaluation de ses interventions même celles qui peuvent les contester. C'est à cette condition que des consensus larges dans la société peuvent se dégager afin de mieux les réorienter au fil des années. L'information est une variable stratégique. L'actualité récente nous a montré que les entreprises privées à capital ouvert qui ont cherché à embellir leurs résultats en manipulant des informations sur leurs opérations ont été fortement pénalisées par le marché. De même, lorsque certaines sociétés privées exploitant des ressources naturelles dans certains pays en développement ont rendu plus disponibles des informations sur les montants de royalties payés aux pays hôtes, il est devenu évident que des recettes n'apparaissaient pas au budget de ces gouvernements. Ce sont les citoyens de ces pays qui dans ce cas se trouvent pénalisés.¹²

10. Mobilisation contre les armes de destruction massive (ADM) versus pour les armes de salut massif (ASM)

L'économiste Jeffrey Sachs (professeur à la Columbia University, ancien conseiller du Fond global pour combattre le SIDA, la tuberculose et la malaria et actuel conseiller du secrétaire des Nations-Unies pour le Fonds de développement du millénaire), dans un commentaire cinglant écrit pour l'hebdomadaire *The Economist*, souligne que les pays développés dont bien sûr les États-Unis ont réussi, en y mettant beaucoup d'énergie, à mobiliser rapidement des ressources pour accroître leur sécurité «interne», combattre le terrorisme et autres menaces qui pourraient potentiellement rendre la vie sur la planète dangereuse. Évidemment, les pays développés n'ont pas les mêmes efforts de mobilisation

¹² Des économistes se sont posés récemment la question suivante : « Do Corrupt Government Receive Less Foreign Aid? », la réponse appuyée par une étude empirique est non. Voir *The American Economic Review*, Vol. 92, No. 4, Septembre 2002, p. 1126-1137.

des ressources pour mettre en place des armes de développement qui assureraient la survie de plusieurs millions de personnes chaque année et rendrait également la planète plus sécuritaire et hospitalière. Les armes de survie de masse sont celles de l'arsenal des vaccins qui sauvent la vie, les médicaments et les soins de base en santé peuvent enrayer les maladies épidémiques, l'aide alimentaire d'urgence, le déploiement de technologies agricoles plus efficaces, l'accès à une eau potable. Alors que les armes du développement durable sont les services de base en santé et en éducation, l'accès aux marchés des pays développés.

Beaucoup de pays de la planète avec l'extension des échanges commerciaux et l'ouverture des marchés sont plus interdépendants et en tirent partie. D'autres, nombreux, sont en dehors de cette globalisation alors que des centaines de millions de personnes survivent difficilement, sans dignité, prisonniers de la pauvreté et de la maladie. Par contre les pays développés sont très bien connectés grâce aux moyens de communications sur les réalités des pays pauvres, des pays où sévissent guerre interne, famine, sécheresse, inondations, épidémie. Cependant leurs engagements réels sont minimes.

Les différentes organisations internationales ont non seulement une énorme expertise technique mais des connaissances précieuses, de par leurs expériences sur le terrain du développement à traiter tous les types de problèmes dans les conditions les plus difficiles, qui permettent de mettre en œuvre des plans d'action crédibles soutenant le développement durable. Elles ont surtout la légitimité pour forcer (en identifiant publiquement les irresponsables et les sanctionner) la main des pays développés et des gouvernements des pays pauvres à travailler multilatéralement, en coopération avec le secteur privé et les organisations philanthropiques et non gouvernementales. Pour reprendre l'esprit du commentaire de Sachs, la mobilisation des armes de la survie pour des millions d'être humains est hors de tout doute la meilleure stratégie pour assurer la sécurité et l'interdépendance de tous les pays.

Tableau 2 : Effets à long terme sur le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) réel Canadien d'un changement égal à un point de pourcentage (1%) du PIB de certaines taxes ou dépenses publiques, 2000-2030

Changement de politique : variation 1% ratio type de taxes ou type de dépenses publiques/PIB à budget public inchangé	Changement dans le taux de croissance du PIB réel : base 1994 = 2,64%		Effet en milliards \$ après vingt ans (par famille canadienne)
	Année 10	Année 30	
<i>Changement dans la composition du panier de taxes à recettes fiscales inchangées</i>			
Baisse taxe sur revenu du capital et hausse taxe de vente	+0,344	+0,311	71 m\$ (5 233\$)
Baisse taxe sur revenu du capital et hausse taxe sur revenu travail	+0,065	+0,127	19 m\$ (1 401\$)
Baisse taxe sur revenu de travail et hausse taxe de vente	+0,412	+0,404	85 m\$ (6 266\$)
<i>Baisse taxe sur le revenu du capital compensée par une baisse des dépenses publiques selon le type</i>			
Baisse taxe sur capital et toutes dépenses publiques	+0,267	+0,267	55 m\$ (4 054\$)
Baisse taxe sur capital et transferts publics	+0,360	+0,406	79 m\$ (5 823\$)
Baisse taxe sur capital et dépenses biens et services publics	+0,139	+0,126	27 m\$ (1 990\$)
Baisse taxe sur capital et dépenses publiques sur capital humain	+0,148	+0,037	19 m\$ (1 401\$)
<i>Baisse taxes de vente compensée par une baisse des dépenses publiques selon le type</i>			
Baisse taxe de vente et toutes dépenses publiques	+0,037	-0,074	11 m\$ (811\$)
Baisse taxe de vente et transferts publics	+0,216	+0,219	44 m\$ (3 243\$)
Baisse taxe de vente et dépenses biens et services publics	-0,307	-0,424	-76 m\$ (-5 602\$)
Baisse taxe sur capital et dépenses publiques sur capital humain	-0,032	-0,660	-72 m\$ (-5 307\$)
<i>Baisse taxe sur le revenu du travail compensée par une baisse des dépenses publiques selon le type</i>			
Baisse taxe sur travail et toutes dépenses publiques	+0,588	+0,389	102 m\$ (7 519\$)
Baisse taxe sur travail et transferts publics	+0,840	+0,773	174 m\$ (12 826\$)
Baisse taxe sur travail et dépenses biens et services publics	+0,149	-0,006	14 m\$ (1 032\$)
Baisse taxe sur travail et dépenses publiques sur capital humain	+0,701	-0,313	40 m\$ (2 949\$)

Source : calcul de l'auteurs à partir de résultats de simulations de Jing Xu, «Taxation and Economic Performance: A Cross-Country Comparison and Model Sensitivity Analysis», Ministère des Finances du Canada, Document de recherche 99-01, tableau 3.4.

1. Le calcul est le suivant : à titre d'exemple pour la première ligne : $1000 \text{ milliards pour l'année } 2000 \times (1+(0,00344+1,00311/2))^{20} - 1000 \text{ milliards (pour } 13\,566\,000 \text{ familles de contribuables).}$

Tableau 1 : Composition des recettes fiscales en pourcentage, impôts et taxes en pourcentage du PIB et taux de croissance du PIB réel per capita, Canada, États-Unis et certains pays européens, 1997

Type de taxes/assiettes	Taxes en % des taxes totales								
	Canada	États-Unis	France	Allemagne	Irlande	Italie	Pays-Bas	Suède	Royaume-Uni
Impôt/Revenu personnel	38,0	39,0	14,0	23,9	31,4	25,3	15,6	35,0	24,8
Impôt/Revenu des sociétés	10,3	9,4	5,8	4,0	10,0	9,5	10,5	6,1	12,1
Cotisations sociales/Salaires	15,5	24,2	43,0	41,6	14,0	33,6	40,9	32,4	17,2
Taxes de vente/Biens et services	24,4	16,7	27,8	27,7	39,7	25,9	28,0	22,3	35,0
Impôts fonciers et taxes sur héritages	10,0	10,7	5,4	2,7	4,9	5,1	4,6	3,9	10,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Taxes en % du PIB	36,8	29,7	45,1	37,2	32,8	44,4	41,9	51,9	35,4
Croissance du PIB réel per capita, 1998-1988 en pourcentage	5,0	18,5	14,5	14,3	92,2	13,5	26,2	7,3	14,0

Source : Pour les taxes et le PIB réel : OCDE, Revenue Statistics, 1965/1998, Paris 1999. Pour le calcul des taux de croissance : Pierre Fortin, *The Canadian Standard of Living : Is There a Way Up?* Benefactors Lecture, C.D. Howe Institute, Toronto, octobre 1999, tableau 1.