Institut économique de Montréal

LA PÉRÉQUATION REVISITÉE

James M. Buchanan,
Lauréat du Prix Nobel d'Économie (1986)

Allocution présentée dans le cadre de «Péréquation: aide véritable ou passeport vers la dépendance?», un événement organisé par l'Atlantic Institute for Market Studies de Halifax, l'Institut économique de Montréal et le Frontier Centre for Public Policy de Winnipeg, le 25 octobre 2001 à Montréal.

I. Introduction

Il y a maintenant plus d'un demi siècle que je me penchais pour la première fois sur la question de la péréquation fiscale dans un cadre politique fédéral. C'est en effet la question qui a fait l'objet de mes premiers efforts de recherche. J'avais alors évalué l'argumentation en faveur de politiques de péréquation fiscale dans des fédérations où les disparités de capacité fiscale distinguent les provinces ou les États les uns des autres. Mon argumentaire analytique à l'époque s'avérait plutôt abstrait, en ce qu'il se formulait sans référence à la structure politique ou fiscale d'un pays particulier. Je me faisais alors le champion d'une péréquation fiscale reposant à la fois sur des considérations d'équité et d'efficacité(1). Les analyses qu'on faisait dans ces premiers écrits étaient antérieures à la contribution féconde de Samuelson à la théorie des dépenses publiques. (Samuelson, 1954). Deux décennies plus tard, j'ai reporté mon attention sur des questions de même nature, mais dans un but tout à fait différent. (Buchanan et Wagner, 1970; Buchanan et Goetz, 1972)

L'expérience politico-fiscale que l'histoire et la pratique courante confèrent au Canada ne m'était pas suffisamment familière il y a un demi-siècle pour me permettre des observations vraiment informées sur votre régime, et elle ne l'est guère plus aujourd'hui. Je sais seulement que le Canada a mis en place une vaste structure de paiements de péréquation et qu'on a pu invoquer les arguments que j'avançais alors pour défendre les politiques qui on présidé à l'implantation de cette structure. Je suis aussi conscient que le régime canadien de péréquation fiscale en place en ce début de siècle a fait l'objet de critiques sévères, pour sa tendance à susciter à long terme une forte dépendance, à la fois des citoyens eux-mêmes et surtout de leurs leaders politiques dans les provinces à faible capacité fiscale.

Je n'aborderai pas ce débat devant vous. Aujourd'hui comme alors les limites de mes connaissances concrètes m'imposent de m'en tenir à des considérations plutôt abstraites. Je vous propose donc de jeter un nouveau regard sur l'argumentaire que j'avançais dans mes premiers écrits. J'essaierai par la même occasion d'exposer la position que j'adopte aujourd'hui sur la question de la péréquation fiscale.

Je l'ai noté ci-dessus, la théorie formelle de l'économie publique s'avère avoir grandement progressé depuis un demi-siècle. Il s'avère aussi, est-il nécessaire de le rappeler, que l'économique des choix publics est apparue depuis, pour offrir à l'analyste une compréhension tellement plus plausible du fonctionnement du processus politique. L'évaluation moderne de ce processus ne peut plus se contenter d'exposer les conditions formelles qui devraient présider à la bonne marche d'un État idéal, animé du seul souci d'équité et d'efficacité. L'interrelation entre la mise en oeuvre d'une politique d'une part et la logique du comportement politique d'autre part doit intervenir dans toute appréciation qu'on en peut faire. Je dois reconnaître aujourd'hui que mes premiers écrits s'inscrivaient sans réserve dans la tradition alors courante et qui postulait que l'économiste a pour fonction d'offrir ses préceptes à un gouvernement à la fois omniscient et bienveillant. Même si j'avais pris connaissance des recommandations de Knut Wicksell plusieurs années avant la rédaction de ces premiers textes, son message n'avait pas encore imprégné ma façon de voir les choses.

II. Le fédéralisme comme source de disparités fiscales

Dans un État unitaire dont les frontières territoriales correspondent approximativement à l'étendue du marché économique, la sorte de questions associées au débat sur la péréquation ne se posent pas. Abstraction faite des rentes de stricte localisation, tout le monde se trouve, idéalement du moins dans les démocraties occidentales, à recevoir un traitement identique indépendamment de sa localisation géographique à l'intérieur des frontière politiques. En termes plus généraux, on peut dire que, strictement parlant, aucune disparité fiscale ne découle de la localisation comme telle. L'autorité centrale prélève des taxes sur l'ensemble des membres qui composent la grande société politique pour financer la production de biens publics au profit et au nom de tous les citoyens, selon les règles prévues par les structures institutionnelles établies.

Les disparités fiscales qui donnent lieu au débat sur la péréquation découlent exclusivement de la nature fédérale de la structure politique, dans laquelle des administrations provinciales ou toute autre forme d'unités gouvernementales subordonnées détiennent un pouvoir indépendant de taxer et de dépenser. Notons que l'indépendance dont il est ici question revêt un sens strict et précis: Le concept exclut la nécessité pour les unités provinciales séparées de se coordonner entre elles dans le cours régulier de leurs activités budgétaires et fiscales. À l'intérieur de chaque unité, c'est le processus de décision politique locale qui détermine et impose la structure de fiscalité et de dépenses suivant les conditions et circonstances locales, dont ultimement les préférences des citoyens.

Il s'agit là d'une caractéristique des structures fédérales qu'on s'accorde à juger désirable; la multiplicité d'unités gouvernementales distinctes et de petite taille reflète plus fidèlement les préférences des administrés en matière de décisions budgétaires. Il faut ajouter que les possibilités de concurrence qui s'établissent entre les différentes unités provinciales favorisent la réalisation des objectifs essentiels d'efficacité, en dépit de l'absence d'échanges marchands entre individus. (Tiebout, 1956). Sauf à travers les comparaisons qu'on peut faire avec les autres pays de la communauté internationale, le gouvernement central n'est pas soumis à cette sorte de pression concurrentielle en faveur de l'efficacité dans sa production de biens et de services. Par la vertu même du mécanisme de dévolution en faveur des provinces, le fédéralisme, de par sa nature même, sert à circonscrire l'étendue et l'envergure des interventions du gouvernement central dans la société.

Il reste qu'au-delà des avantages reconnus des structures fédérales d'administration publique apparaissent des problèmes qu'on n'observe pas dans les aménagements unitaires, soit en

particulier les problèmes associés aux disparités fiscales entre les unités distinctes. Dans toutes les sociétés politiques fédérales, les différentes unités provinciales se trouvent délimitées géographiquement ou territorialement. Cette règle ne connaît presque pas d'exceptions, du moins je n'en connais aucune. L'origine de ces frontières repose tantôt sur des considérations historiques, comme c'est le cas des États-Unis, tantôt sur des contraintes géographiques ou sur des circonstances parfaitement aléatoires. Comme si les composantes de la société politique avaient d'abord été définies et qu'on en ait subséquemment tracé les contours comme par incision. L'aménagement d'autorités politico-fiscales qui en résulte est de nature locale mais ne gêne tout de même pas sérieusement la mobilité des biens, des services et des ressources à travers l'économie et entre les territoires locaux.

Il se trouve qu'on ne peut établir de relation directe entre le tracé des frontières régionales ou provinciales d'une part, et l'évolution des circuits de ressources qui s'établissent d'autre part à travers l'économie dans son ensemble. Il se peut que les frontières politiques qui définissent l'autorité d'une province particulière à l'intérieur de l'ensemble politique existent depuis de nombreuses années, voire depuis des siècles, sans connaître aucun changement. La géographie des circuits commerciaux qui définissent l'économie peut par contre faire l'objet de transformations constantes sous l'action incessante des processus d'adaptation d'une économie dynamique.

À un moment donné de l'histoire et vraisemblablement à tout instant, il peut s'établir entre les unités régionales des variations significatives de revenu et de richesse, variations qui découlent tantôt de facteurs historiques, tantôt de facteurs aléatoires ou géographiques. Il s'ensuivra dès lors, entre les différentes unités administratives, des différences parfois prononcées d'assiettes fiscales, même mesurées par habitant. En un mot, la capacité fiscale de chaque province ou de chaque État variera de l'un à l'autre. Le taux de taxation par tête à appliquer sur l'assiette fiscale pour financer une quantité donnée de services publics s'avérera dès lors alourdi dans les unités administratives jouissant d'une capacité fiscale inférieure.

Le résident d'une province dotée d'une capacité fiscale inférieure se trouve à souffrir d'un désavantage fiscal certain par rapport à sa contrepartie habitant une province dotée d'une capacité fiscale supérieure. Il importe ici au plus haut point de définir avec précision en quoi cet avantage ou désavantage fiscal peut affecter la décision des agents économiques de se localiser dans l'une ou l'autre des unités administratives concernées. Pour ce faire, il peut s'avérer utile de comparer le simple achat d'un bien privé dans le marché à « l'achat fiscal » d'un bien public dans le cadre du processus budgétaire provincial. Si on exclut les écarts interrégionaux imputables au transport, on peut poser qu'à l'intérieur de notre marché stylisé, tous les acheteurs font face à un prix unique. Dans le contexte du bien public par contre, le prix fiscal effectif à porter par les différent demandeurs variera entre les individus. Par définition, chaque personne consomme une quantité identique du bien public offert par le gouvernement. C'est donc par le prix plutôt que par la quantité que l'adéquation doit se faire entre les demandes des différents individus. La solution du problème du bien public implique donc l'assignation d'un prix fiscal individualisé à chaque personne. On peut dire en fin de compte que dans le « marché » des biens publics, même dans les meilleures conditions d'organisation, chaque individu, comme demandeur-contribuable, doit s'inscrire dans le partage des coûts comme des bénéfices. Cette caractéristique particulière du bien public, commune à toute intervention de l'État, signifie que la position particulière d'une personne se trouve en partie déterminée par l'identité des voisins avec lesquels elle participe à « l'achat » du bien public.

Dans la mesure où un riche voisin exprimera une demande plus forte de bien public qu'un voisin moins à l'aise, on peut dire qu'un individu y gagne à s'établir près de voisin riches plutôt que dans une communauté de gens moins fortunés. Cette plus forte demande de bien public par les collectivités à l'aise se traduira ultimement en prix fiscal supérieur via le mécanisme standard de la fiscalité. Il s'ensuit que pour un niveau donné de bien public, le prix fiscal à porter par le contribuable stylisé que nous examinons ici s'en trouvera allégé s'il choisit de s'installer dans une communauté riche plutôt que dans une communauté moins favorisée.

Au-delà de l'infinie variété de facteurs qui déterminent la position relative d'une personne dans le

marché, la localisation de cette personne devient un déterminant important de son statut économique dans un monde composé d'une multiplicité d'autorités fiscales et indépendantes jouissant de capacités fiscales variables. Cette personne ne saurait donc être indifférente aux caractéristiques des voisins avec qui elle entre en commerce fiscal à l'intérieur de la province qu'ils habitent ensemble.

III. Les incitations dans un contexte de disparités fiscales

La logique exposée ci-dessus est incontestable. C'est lorsqu'on examine les implications de cette analyse que les questions surgissent. Oui ou non, les incitations qui s'exercent dans une structure fédérale en présence de disparités fiscales entraînent-elles la mauvaise allocation des ressources? La réponse qu'on donnera à cette question déterminera directement le jugement qu'on portera sur l'efficacité des régimes de péréquation, du moins au plan théorique.

Nous ferons appel à la méthode d'analyse comparative familière aux économistes pour poursuivre notre démarche. Retenons d'abord un cadre d'analyse dans lequel la production et le financement de tous les biens publics émanent du gouvernement central. Aucune forme de traitement fiscal différentiel des régions n'est alors en vigueur. Introduisons maintenant dans ce schéma le changement unique mais fondamental suivant: Désormais une large fraction de l'économie publique globale tombe sous le ressort des différentes provinces, marquées elles-mêmes de disparités interprovinciales de revenu et de richesse. En vertu de l'analyse qui précède, la position fiscale de toutes et chacune des personnes situées dans les provinces dotées d'une capacité fiscale inférieure se détériore par suite de l'évolution politico-organisationnelle en question. Et ce résultat vaut, quelle que soit la position adoptée par l'une ou l'autre unité administrative en réaction au nouvel aménagement organisationnel.

C'est ainsi qu'apparaît chez les habitants des régions et provinces à bas revenu une incitation réelle à émigrer vers les régions à haut revenu. Sauf adoption d'initiatives politiques compensatoires, la migration interrégionale se poursuivra jusqu'à ce qu'un nouvel équilibre s'établisse, différent de celui qui avait cours avant la dévolution des fonctions et marqué d'un accroissement de la population dans les régions à revenu élevé.

Peut-on dire que ce nouvel équilibre post-fédéralisation est efficace ou inefficace? Est-il optimal ou non optimal au sens strict de l'efficacité Parétienne? Dans leur évaluation rigoureuse de ce modèle en 1972, Buchanan and Goetz concluaient que rien dans cette structure modifiée d'incitations ne permettait de garantir la réalisation des conditions d'efficacité Parétienne. Ils concluaient également par contre à l'impossibilité de prédire les modalités particulières des distorsions suscitées. La démarche Buchanan-Goetz insistait particulièrement sur le phénomène d'externalités fiscales suscitées par le déplacement des gens entre les provinces, tout en soulignant que l'impact de ces économies externes dépendent des caractéristiques particulières du budget global de la région considérée. L'arrivée d'une personne dans une province abaisse le fardeau fiscal de celles qui habitent déjà cette province; on peut dire alors que l'externalité fiscale est positive pour la province d'accueil et négative pour la région ou la province d'origine. Mais le déplacement d'une personne peut aussi comporter des économies externes du côté des bénéfices. Dans le cas limite où il s'agit d'un bien public pur, les immigrants venus d'une province voisine sont en mesure de bénéficier du bien public sans imposer aucun coût supplémentaire aux résidents en place. Dans les cas plus vraisemblables où le coût de production total du service public varie directement avec le nombre de personnes servies, il se peut que les nouveaux venus imposent des économies externes négatives du côté des bénéfices. Il en va de même lorsque la congestion accompagne l'arrivée d'immigrants. Peut-on dire au total que la fédéralisation d'une portion du budget et les modifications qui s'ensuivent sur le régime d'incitations, entraîneront une variation excessive ou insuffisante de la population dans les régions relativement riches? La réponse dépend de l'ampleur des effets externes. Buchanan-Goetz dégageaient à l'époque un corollaire négatif: Rien dans le nouveau régime d'incitations, concluaient-ils, ne tend à nous rapprocher des normes d'efficacité Parétienne dans l'allocation des ressources.

Dans le débat de l'époque sur la péréquation, la conclusion de Buchanan-Goetz s'avérait plutôt agnostique. L'argumentation n'appuyait pas la position en faveur de la péréquation fiscale, mais n'offrait pas non plus de fondements contre la formule.

IV. La capacité fiscale comme objet de propriété commune

Je propose maintenant d'aller au-delà de l'agnosticisme de Buchanan-Goetz en empruntant une construction analytique qui permette de tirer des conclusions un peu plus définitives. À ma connaissance la métaphore associée à l'idée des « communes » n'était pas incorporée au débat de l'époque sur la péréquation, bien que je doive avouer n'avoir pas fait le tour de tous les écrits sur le sujet. On me permettra quand même de procéder à cette démarche.

L'expression spécifique de « tragédie des communes » remonte à Garrett Hardin qui l'a formulée en 1968, mais sa signification analytique était familière aux économistes depuis le début du siècle. Pigou y avait déjà fait appel dans son illustration des deux routes, l'une bonne et étroite, l'autre large mais cahoteuse, menant au même endroit. Pigou soutenait que si l'usage des deux routes est libre, on observera trop de véhicules sur la route étroite et donc encombrement. L'allocation des ressources y gagnerait au déplacement de véhicules en faveur de la route large et cahoteuse. Knight (1924) ne manqua pas d'observer que le problème découlait de l'absence de titres de propriété sur les installations, en l'occurrence sur les routes. La privatisation susciterait l'allocation optimale entre les deux voies, en ce que le propriétaire de la bonne route aurait intérêt à prélever un prix de façon à maximiser la rente à dégager de l'usage de la bonnne route. Dans les années 50, A. D. Scott (1955) et H. Scott Gordon (1954), tous deux Canadiens, ont étendu l'analyse aux territoires de pêche placés en propriété commune.

En quoi le schéma de propriété commune peut-il s'appliquer au problème découlant des disparités fiscales entre les unités provinciales d'une société politique fédéralisée? Que les gens à haut revenu concentrés dans certaines provinces se montrent disposés à assumer une plus grande part du coût des biens publics et d'en partager l'accès égal avec tous les habitants de ces provinces constitue manifestement un bassin de richesse économique très réel. En contrepartie, il s'agit d'une ressource qui se prête facilement à la surexploitation, si l'accès en est libre et ouvert à tous. L'efficacité impose en effet que la ressource soit utilisée à sa pleine valeur, mais pas plus.

Le postulat de départ, conforme à l'observation empirique, est que les gens restent libres de se déplacer à volonté entre les frontières provinciales en réponse aux incitations qui les encadrent, que ces incitations soient de nature fiscale ou marchande. On conçoit difficilement en effet qu'il puisse s'établir des droits de propriété exclusifs sur l'appartenance à une province particulière. La privatisation est inconcevable; un régime de propriété privée des provinces est impensable. C'est donc sur un aménagement substitut qu'il faut compter et la péréquation fiscale constitue précisément cette sorte de formule, dans la mesure où elle prévoit le prélèvement d'une taxe sur tous les membres des communautés à revenu relativement élevé et l'octroi correspondant de subventions aux fonctions budgétaires des communautés à revenu relativement faible. On peut concevoir la formule comme l'octroi de dons aux habitants des communautés moins favorisées pour les encourager à y rester.

Tout n'a pas été dit sur cette question. Par exemple, le rapprochement qu'on fait entre la fédéralisation fiscale et les problèmes associés à la propriété commune est-il entièrement valide? Même s'il l'était, peut-on pour autant conclure que la migration libre mène à l'exploitation abusive des localisations fiscalement avantageuses? Pour répondre par l'affirmative à ces questions, il faudrait pouvoir assigner des valeurs précises aux externalités fiscales liées aux migrations interrégionales. Permettez-moi de vous proposer l'argumentation suivante qui me paraît plausible.

Prenons l'exemple simple et stylisé suivant. Supposons qu'il se trouve deux groupes distincts de revenus dans une économie, où les membres du groupe, disons X1, commandent un revenu supérieur aux membres du groupe X2. Supposons aussi que pour toutes sortes de raisons, les membres du premier groupe habitent tous dans une province particulière, tout en ayant aussi pour voisins des membres du second groupe. Toute les autres provinces se composent de personnes

appartenant au deuxième groupe. La dévolution de fonctions publiques par l'autorité centrale aux gouvernements provinciaux indépendants fera apparaître des avantages budgétaires pour tous ceux qui habitent la province au revenu élevé, indépendamment de la classe de revenu à laquelle ils appartiennent. Il s'ensuit dès lors une incitation réelle pour certains à se déplacer entre territoires provinciaux.

Pour que l'analogie avec l'exploitation d'une ressource en propriété commune tienne, il faut que les immigrants de la province riche fassent face à une courbe de « rendements fiscaux » décroissants. En d'autres termes, les externalités négatives imposées aux résidents déjà en place doivent l'emporter sur les externalités positives émanant du côté fiscal du bilan. Si tel est le cas, alors selon les critères d'efficacité, l'immigration atteindra des niveaux excessifs du fait que les immigrants règleront leur décision sur le surplus budgétaire moyen plutôt que marginal. C'est là le résultat familier qu'on associe à la surexploitation de toute ressource productive non assignée à un propriétaire exclusif. Si dans ce contexte on pouvait concevoir l'assignation de titres de propriété, les habitants initiaux de la province d'accueil lèveraient des droits d'immigration à titre de détenteurs de la propriété, tandis que de leur côté un certain nombre d'immigrants seraient disposés à acheter ces droits. Mais la propriété étant exclue et la mobilité reconnue en droit à tous les membres de la grande société politique, c'est le système de péréquation fiscale, administré par l'autorité centrale, qui devient alors l'instrument institutionnel pour la réalisation de l'efficacité d'allocation. Comme si les résidents de la province comptant le grand nombre de revenus élevés de même que les nouveaux venus s'entendaient pour indemniser les autres qui veulent bien continuer de vivre dans les régions moins favorisées.

V. La péréquation fiscale en pratique: la politisation incontournable des politiques

Je l'ai souligné dans l'introduction, les débats qui avaient cours au milieu du siècle sur l'opportunité et l'incidence d'un système de paiements de péréquation se faisaient à une époque où les économistes postulaient généralement, du moins implicitement, que les politiques retenues par les gouvernements s'inspiraient du seul souci de satisfaire aux exigences de l'efficacité et de l'équité. La structure d'incitations qui s'exercent sur les processus politiques eux-mêmes n'entraient que rarement dans la discussion. L'économique des choix publics, sous-discipline qui se donne pour objet d'élargir à la politique elle-même le cadre d'analyse propre aux économistes, n'avaient pas encore pénétré la conscience analytique de la profession. Sans doute les économistes de la première heure engagés dans ce débat n'étaient pas sans savoir, ne fût-ce qu'en termes vagues, que l'argumentaire normatif en faveur de la péréquation fiscale reposait sur des conditions rigoureuses; ils n'ignoraient pas que la réalisation des résultats désirés imposait une mise en oeuvre délicate de l'exercice, sous peine d'entraîner des détournements malsains de ressources. Reconnaissons qu'à l'époque on n'insistait pas sur ces considérations, pas suffisamment en tout cas.

On peut illustrer cette lacune en reprenant l'exemple simple qu'on a retenu jusqu'ici, en y apportant la seule modification suivante. Supposons donc que la province relativement pauvre compte aussi un certain nombre de revenus élevés, tout en maintenant l'hypothèse que les gens à haut revenu sont surtout concentrés dans les autres provinces. Ce changement ne modifie pas l'essentiel de notre analyse. La fédéralisation continue de placer tous les habitants de la province pauvre, les riches comme les pauvres, en position moins favorable. Supposons également qu'un régime de paiements de péréquation est implanté. Pour que, dans sa conception, la formule élève l'efficacité, il faut que les incitations qui s'exercent désormais sur tout le monde, riche et pauvre, soient modifiées. Si, par contre, le jeu politique de la province pauvre bénéficiaire des subventions fait que ce sont principalement les revenus faibles qui en bénéficient en crédits ou abattements fiscaux, alors les revenus élevés continueront d'éprouver l'incitation à émigrer. Dans ces circonstances, qui peuvent très bien correspondre à la réalité observable, il se pourrait que le régime de péréquation, tout bien intentionnée qu'il soit, produise exactement des résultats contraires à l'intention de ses concepteurs. Les paiements de péréquation auraient alors suscité des distorsions économiques plutôt que corrigé les distorsions initiales.

La signification de la logique qui précède peut revêtir une importance énorme. Elle implique que même si on peut concevoir une formule de péréquation fiscale qui élève l'efficacité, sa mise en oeuvre doit pouvoir satisfaire à des critères précis en matière de distribution des bénéfices de la péréquation aux contribuables-bénéficiaires de la province qui encaissent les fonds de péréquation. Le gouvernement central qui, en tout état de cause, a la responsabilité d'implanter le régime ne saurait se soustraire à l'obligation de suivre l'évolution du dossier jusqu'à l'étape de son déploiement au niveau provincial. Par exemple, un système de simples budgets globaux alloués aux provinces en vertu du principe de péréquation peut très bien ne pas favoriser l'efficacité, pour les raisons invoquées ci-dessus.

On peut alternativement concevoir que les coalitions politiques des provinces bénéficiaires puissent avoir intérêt à allouer les paiements de péréquation d'une façon qui fasse obstacle à l'émigration de leurs ressortissants riches. On comprend que dans la mesure où le secteur public provincial pratique la redistribution, l'émigration de la population la plus riche impose des coûts externes à tous les résidents qui restent. Les leaders politiques ne sont pas sans être conscients de cette réalité. Les incitations ainsi créées peuvent donc aussi donner lieu à des résultats pervers, mais qui vont dans le sens contraire de ceux qu'on observait ci-dessus. On voit ainsi que les fonds de péréquation peuvent servir au gouvernement de la province bénéficiaire à offrir des avantages fiscaux à ses ressortissants « fiscalement désirables », avantages qui peuvent l'emporter sur les sommes destinées à contrebalancer les inconvénients de l'appartenance à une région pauvre.

Si bien intentionné qu'il soit, dans l'un et l'autre scénario exposés ci-dessus, le régime de péréquation fiscale peut rater simplement l'objectif recherché. S'il doit réaliser son objectif, le gouvernement central ne peut pas ne pas s'insérer dans l'étape ultérieure d'affectation des fonds de péréquation à l'intérieur des régions défavorisées.

De son côté, la logique politique du niveau central ne diffère pas essentiellement de la logique qui anime les gouvernements provinciaux. On ne peut donc pas compter avec certitude que les coalitions d'intérêts qui inspirent les choix du gouvernement central retiendront la formule de péréquation fiscale idéalisée par l'économiste. Tout en prenant acte des bénéfices susceptibles de découler de la péréquation fiscale lorsqu'on s'en tient aux principes généraux, il nous faut donc être conscients que c'est par un processus politique que les modalités de la distribution en seront définies. Le réalisme nous interdit dès lors de présumer que les choix effectifs s'inspireront du souci d'efficacité.

Quelle conclusion finale tirer sur la question de la péréquation fiscale dans une structure fédéralisée de gouvernement? Il existe, répétons-le, une incohérence fondamentale entre d'une part la dynamique d'une économie nationale intégrée où les ressources sont libres de se déplacer à travers toute l'étendue du territoire, et d'autre part la cession d'importantes compétences budgétaires à des autorités provinciales dont le territoire renferme des assiettes fiscales extrêmement variables pour le financement des biens et services communautaires. En l'absence de péréquation fiscale entre ces régions disparates, rien ne garantit que la distribution des ressources à travers le territoire se fera selon les critères d'efficacité économique. Et ce jugement vaut indépendamment de toute considération d'équité. Tout en reconnaissant que de nombreuses nuances s'imposent, le dossier analytique me justifie de conclure qu'en l'absence de régime de péréquation, les forces en présence mèneront à la concentration excessive de ressources dans les régions qui jouissent d'avantages fiscaux différentiels. Plus précisément, les ressources s'agglutineront à l'excès dans les régions qui comptent le plus de revenus élevés et de grandes richesses.

On notera qu'en ce sens fondamental ma position en 2001 ne diverge pas de celle que j'adoptais au milieu du siècle. La différence est que je reconnais aujourd'hui que les difficultés pratiques qui, en raison de la logique politique, accompagnent la mise en oeuvre de toute formule de péréquation risque de réduire à rien les bienfaits qu'on peut en attendre. La thèse en faveur de la péréquation repose directement sur une large variété de considérations, dont l'ampleur des disparités prévisibles entre les capacités fiscales des provinces, la taille des budgets provinciaux relativement à celle du gouvernement central et relativement aussi à la production globale de toute l'économie. Elle repose

aussi, bien sûr, sur l'évaluation qu'on fera du fonctionnement concret du processus politique, à la fois au niveau central et au niveau provincial.

C'est essentiellement le même schéma d'évaluation qu'il nous faut adopter pour juger de l'opportunité de maintenir ou d'abolir les régimes de péréquation qui font partie intégrante des institutions en place dans les structures existantes. On connaît le sens des changements qui accompagneraient l'élimination de la péréquation sur les incitations. La question à résoudre revient donc à celle-ci: Compte tenu des changements prévisibles dans la distribution géographique des ressources en conséquence des incitations qui s'ensuivraient, peut-on prédire que les contribuables-bénéficiaires de toutes les régions y gagneront ou y perdront?

Pour se prononcer sur la péréquation, il nous faut évaluer les effets non univoques des flux de ressources entre les régions et entre les provinces et aussi déterminer si ces effets sont souhaitables ou pas. On notera que le jugement ultime qu'on portera n'est pas sans relation avec la position qu'on adoptera en matière de flux de ressources internationales. Soulignons à cet égard que, si le but de la péréquation fiscale est en partie de freiner les incitations à se déplacer des régions pauvres vers les régions relativement riches de l'espace économique, on conçoit que l'action de ce mécanisme puisse être contrecarrée et même renversée par les politiques nationales en matière d'immigration.

1 Voir Buchanan (1950), (1952a). A. D. Scott a critiqué mon argumentation relative à l'efficacité (1952); ma réponse est parue dans Buchanan (1952b). >>

RÉFÉRENCES

Buchanan, James M. "Federalism and Fiscal Equity," *American Economic Review* 40 (septembre 1950): 583–99.
_____ (a). "Federal Grants and Resource Allocation," *Journal of Political Economy* 60 (juin 1952): 208–17.
_____ (b). "A Reply," *Journal of Political Economy* 60 (décembre 1952): 536–38.
Buchanan, James M. and Richard E. Wagner. "An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization," in *The Analysis of Public Output*, sous la direction de Julius Margolis (New York: National Bureau of Economic Research, 1970), 139-58.
Buchanan, James M. and Charles J. Goetz. "Efficiency Limits of Fiscal Mobility," *Journal of Public Economics* 1 (1972): 25–43.
Gordon, H. Scott. "The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery," *Journal of Political Economy* 62 (avril 1954): 124–42.
Hardin, Garrett. "The Tragedy of the Commons," *Science* 162 (décembre 13, 1968): 1243–48.
Knight, Frank H. "Some Fallacies in the Interpretation of Social Cost," *Quarterly Journal of Economics* 38 (août 1924): 582–606.
Pigou, A. C. Wealth and Welfare (Londres: Macmillan, 1912).
Samuelson, Paul A. "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics* 36 (novembre 1954): 387–89.
Scott, Anthony D. " Federal Grants and Resource Allocation," *Journal of Political Economy* 60 (décembre 1952): 534–36.
_____. "The Fishery: The Objectives of Sole Ownership," *Journal of Political Economy* 63 (avril 1955): 116–24.
Tiebout, Charles M. "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy* 64 (octobre 1956): 416–24.