

**La réforme de 2000 des arrangements financiers
intergouvernementaux en Australie**

par

David J. Collins

Professeur associé
Département de science économique
Macquarie University
Sydney, Australie

Document préparé pour le

Symposium international organisé par la
Commission sur le déséquilibre fiscal

Québec, les 13 et 14 septembre 2001

1. Introduction

En juillet 2000, le gouvernement du Commonwealth (ou gouvernement fédéral) d'Australie a adopté un ensemble de réformes économiques dont la principale prévoyait la mise en place d'une taxe sur les produits et services (TPS), en fait une taxe sur la valeur ajoutée, dont le produit serait versé aux États. Ce changement a entraîné une réforme majeure des relations financières entre le gouvernement du Commonwealth et les États. Ce document présente une étude et une analyse des incidences fiscales des nouveaux arrangements touchant la TPS. Il s'agit d'une version abrégée et mise à jour de Collins (2000).

Dans son analyse des répercussions probables de la mise en place d'une TPS, l'Australie a pu mettre à profit l'expérience de plusieurs pays qui étaient déjà passés par le processus, en particulier la Nouvelle-Zélande. Toutefois, la réforme des relations entre le gouvernement fédéral et les États dans le cadre de la mise en place d'une taxe sur les produits et services est bien différente du fait qu'il n'existe, à l'échelle internationale, pour ainsi dire pas d'exemples d'introduction d'une TPS conjuguée à une réforme approfondie des relations financières fédérales. Les incidences particulières des arrangements relatifs à la TPS sur la structure des relations financières entre le Commonwealth et les États en Australie n'ont d'équivalent réel dans aucun autre système fédéral.

Le système fédéral australien accuse un déséquilibre fiscal vertical beaucoup plus prononcé que celui de tout autre pays comparable. Parallèlement, l'Australie a établi son propre système de péréquation pour corriger le déséquilibre fiscal horizontal. Les changements associés à l'adoption de la TPS accroissent de façon considérable à la fois l'importance du déséquilibre vertical et l'étendue de la péréquation. Du point de vue des relations financières intergouvernementales, ces changements s'apparentent à une révolution.

Étant donné qu'une grande partie de notre propos porte sur la réforme des arrangements financiers qui existaient en Australie immédiatement avant la mise en place de la TPS le 1^{er} juillet 2000, on trouvera dans les pages qui suivent un bref résumé de ces arrangements (pour une description et une analyse exhaustives, voir James, 1992).

La Constitution australienne établit les responsabilités et les pouvoirs de taxation du Commonwealth et des États, mais ceux-ci ont été modifiés, dans une certaine mesure, du fait de l'exercice par le gouvernement fédéral de ses pouvoirs politiques et économiques. Cet état de choses a entraîné un important déséquilibre fiscal vertical, les recettes autonomes des États se révélant insuffisantes pour financer leurs dépenses, alors que le Commonwealth bénéficie d'une situation inverse. Dans les faits, le gouvernement fédéral détient le monopole de l'impôt sur le revenu et des taxes générales à la consommation, tandis que les États doivent se contenter de champs de taxation relativement insatisfaisants, tels les droits de timbre, les taxes financières, les taxes sur la masse salariale, les taxes sur les jeux de hasard, les droits sur les véhicules automobiles et l'impôt foncier. Aussi, le gouvernement fédéral a-t-il compensé le manque à gagner des États par des transferts très substantiels.

Les transferts aux États revêtent deux formes, à savoir :

- Programmes généraux d'assistance financière (transferts inconditionnels) ;
- Les transferts spécifiques (transferts conditionnels).

Le paiement aux États des montants versés au titre des programmes généraux d'assistance financière était régi par les principes de péréquation fiscale. Certains États doivent faire face à un fardeau de dépenses plus lourd que d'autres en raison des coûts *per capita* relativement plus élevés associés à la prestation des services publics. Ils peuvent aussi posséder une capacité fiscale réduite en raison du fait que leurs assiettes fiscales par habitant sont relativement petites. L'objectif du système de péréquation consiste donc à aider les États plus pauvres à combler l'écart entre leurs besoins de dépenses et leur capacité à générer des revenus (la péréquation ne compense toutefois pas les inefficacités découlant de leurs propres politiques discrétionnaires). Le système vise à assurer l'égalité en termes de capacité, et non en termes de rendement. Les relativités sur lesquelles se fonde la répartition des montants versés au titre des programmes généraux d'assistance financière sont proposées par la Commission des transferts du Commonwealth (*Commonwealth Grants Commission, CGC*). Dans ses recommandations sur les relativités, la CGC tient compte, dans une certaine mesure, des transferts spécifiques aux États, même si ces derniers n'ont aucun pouvoir décisionnel sur l'utilisation qu'ils peuvent en faire.

Des négociations sur la répartition des paiements de transfert se déroulaient entre les deux ordres de gouvernement dans le cadre des conférences des premiers ministres sur les finances et au sein du Conseil des gouvernements australiens. Cette dernière entité a des pouvoirs qui ne se limitent pas aux aspects financiers, puisqu'il traite également de questions telles les réformes destinées à créer un marché national unique et harmonisé.

Le processus ayant permis d'atteindre les arrangements en place en juin 2000 a été complexe. On pourrait avancer que deux thèmes ont marqué les relations financières entre le Commonwealth et les États depuis la création de la fédération australienne :

1. La lutte entre les deux ordres de gouvernement quant au partage des pouvoirs de taxation. Le Commonwealth a remporté cette lutte haut la main en raison de l'acquisition « temporaire », au cours de la Seconde Guerre mondiale (1942), de l'exclusivité du pouvoir de taxation du revenu des particuliers et des bénéfices des sociétés ainsi que de l'interprétation de l'article 90 de la Constitution par la Haute Cour, qui a retiré aux États le droit d'imposer des taxes générales à la consommation.
2. Le mouvement de flux et de reflux du partage des pouvoirs relatifs de dépenser entre le gouvernement fédéral et ceux des États, certains gouvernements fédéraux favorisant la centralisation alors que d'autres octroyaient plus volontiers des pouvoirs indépendants aux États.

Pour de plus amples renseignements sur l'histoire des relations financières intergouvernementales, voir James (1992), Collins (1993) et Warren (1997 et 1999).

Afin de faciliter la mise en contexte de ce qui suit, le tableau 1 présente un résumé des recettes fiscales de l'Australie, par ordre de gouvernement, l'année précédant l'entrée en vigueur de l'accord intergouvernemental sur la réforme des relations financières entre le

Commonwealth et les États (*Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth-State Financial Relations, IGA*).

Tableau 1 – Recettes fiscales de l’Australie, 1999-2000

	Millions \$	Millions \$	Pourcentage des recettes globales
Commonwealth			
Impôt sur le revenu			
Impôt sur le revenu des particuliers	83 710		42,6
Impôt des sociétés	29 516		15,0
Impôt des non-résidents	1 276		0,6
Total de l’impôt sur le revenu		114 502	58,3
Taxes sur la masse salariale à la charge des employeurs		3 434	1,7
Taxes sur les produits et services			
Taxe de vente	15 644		8,0
Taxes et droits d’accise	14 658		7,5
Taxes sur les transactions internationales	3 799		1,9
Total des taxes sur les produits et services		34 101	17,4
Autres recettes fiscales		538	0,3
Total des recettes fiscales du Commonwealth		152 575	77,7
États			
Taxes sur la masse salariale		8 942	4,6
Impôt foncier		2 427	1,2
Taxes sur les transactions financières et de capital			
Taxes sur les institutions financières	2 237		1,1
Droits sur garanties gouvernementales	138		0,1
Droits de timbre sur actes de transport	5 540		2,8
Autres droits de timbre	1 742		0,9
Total des taxes sur transactions financières et capital		9 657	4,3
Taxes sur les produits et services			
Taxes et droits d’accise	17		..
Taxes sur les jeux de hasard	4 421		2,3
Taxes sur les assurances	2 138		1,1
Total des taxes sur les produits et services		6 576	3,3
Taxes sur l’utilisation de biens et la réalisation d’activités			
Taxes sur les véhicules automobiles	3 900		2,0
Taxes sur certains biens et services	5 922		3,0
Autres	396		0,2
Total des taxes sur l’utilisation de biens et la réalisation d’activités		10 218	5,2
Total des recettes fiscales des États		37 820	19,3
Total des recettes fiscales des administrations locales		6 002	3,1
Total pour l’Australie		196 397	100,0

Source : *Australian Bureau of Statistics, Taxation Revenue Australia 1999-00*, Document 5506.0

Dans ce document, le terme « États » désigne les six États et les deux Territoires. Tous les montants sont exprimés en dollars australiens (\$A). À la fin de juillet 2001, le dollar australien valait environ 0,77 \$CAN, 0,57 Euro, 0,35 £ et 0,51 \$US.

2. L'Accord intergouvernemental sur la réforme des relations financières entre le Commonwealth et les États (IGA)

Le 9 avril 1999, le premier ministre du Commonwealth, les premiers ministres des États et les ministres en chef des Territoires ont signé l'accord intergouvernemental sur la réforme des relations financières entre le Commonwealth et les États, ou *Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth-State Financial Relations* (IGA), qui portait sur les répercussions financières, pour les États et les Territoires, des réformes axées sur la TPS prévues par l'ensemble de mesures de réforme fiscale intitulé « Un nouveau système fiscal » (*A New Tax System*, ANTS, voir Costello, 1998). À la suite de négociations entre le gouvernement fédéral et le Parti démocrate australien, un parti mineur détenant la balance du pouvoir au Sénat, des modifications ont été apportées à l'accord, à savoir :

- Réduction de l'assiette de la TPS;
- Diminution de la réduction d'impôt consentie aux particuliers à revenu plus élevé;
- Réduction de la portée de l'allègement fiscal touchant la taxe sur le carburant diesel;
- Augmentation des prestations d'aide sociale; et
- Accroissement des dépenses touchant l'environnement.

Ces modifications ont eu pour effet de réduire les recettes de la TPS devant être versées aux États. L'accord modifié, dont on trouvera une description détaillée à l'Annexe A, a été signé le 20 juin 1999.

Voici les grandes lignes de l'accord modifié :

- Mise en place d'une TPS de 10 % à assiette large;
- Aucun changement au taux ou à l'assiette de la TPS sans le consentement unanime des États, du gouvernement fédéral et des deux chambres du Parlement du Commonwealth;
- Abolition des transferts d'assistance financière (*Financial Assistance Grants*, FAG) et des paiements pour remplacement de revenus (*Revenue Replacement Payments*, RRP) versés aux États;
- Utilisation du produit de la TPS pour compenser l'abolition de la taxe de gros fédérale (*wholesale sales tax*, WST) et l'abolition ou la réduction de différentes taxes imposées par les États;
- Répartition des recettes de la TPS entre les États selon des principes de péréquation fiscale horizontale (*horizontal fiscal equalisation*, HFE);
- Délégation aux États du financement d'un nouveau programme d'accès à la propriété (*First Home Owner Scheme*, FHOS);
- Versement au Commonwealth par les États d'une compensation au titre des coûts associés à l'administration de la TPS par le Bureau australien de la taxation (*Australian Taxation Office*, ATO);

- Dispositions visant à assurer que la situation financière des États ne sera pas moins bonne pendant la période transitoire de mise en application de l'IGA qu'elle ne l'aurait été en l'absence de la réforme.

Les « amendements démocrates », comme on pourrait les appeler, ont eu pour résultat de réduire substantiellement le nombre des taxes et impôts prélevés par les États qu'on se proposait d'abolir au départ.

Le tableau 2 résume les mesures de réforme fiscale convenues entre le Commonwealth et les États dans le cadre de l'accord définitif.

Tableau 2 – Mesures de réforme convenues entre le Commonwealth et les États

Mesure	Incidence sur le budget des États	Date
NOUVELLE TAXE IMPOSÉE PAR LE COMMONWEALTH		
TPS imposée par le Commonwealth	Remplacement des FAG par le produit de la TPS	1 ^{er} juillet 2000
TAXES IMPOSÉES PAR LE COMMONWEALTH DEVANT ÊTRE ABOLIES		
Taxe de gros (WST)	Perte des paiements équivalents au titre de la WST par les entreprises publiques	1 ^{er} juillet 2000
<i>Revenue Replacement Payments</i> (RRP)	Perte des RRP	1 ^{er} juillet 2000
TAXES IMPOSÉES PAR LES ÉTATS DEVANT ÊTRE ABOLIES		
Taxe sur l'hébergement hôtelier (Nouvelle-Galles du Sud et Territoire du Nord)	Perte de recettes autonomes	1 ^{er} juillet 2000
Droits sur les institutions financières	Perte de recettes autonomes	1 ^{er} juillet 2001
Droits de timbre sur les titres négociables cotés en Bourse	Perte de recettes autonomes	1 ^{er} juillet 2001
Taxe sur les débits	Perte de recettes autonomes	1 ^{er} juillet 2005
RÉDUCTION DES RECETTES DES ÉTATS		
Taxe sur les jeux de hasard (réduction partielle)	Perte de recettes autonomes en raison de la réduction du taux d'imposition	1 ^{er} juillet 2000
NOUVELLES RESPONSABILITÉS DES ÉTATS		
Programme d'accès à la propriété (<i>First Home Owners Scheme, FHOS</i>)	Augmentation des dépenses	1 ^{er} juillet 2000
Participation aux frais encourus par l'ATO pour percevoir la TPS	Augmentation des dépenses	1 ^{er} juillet 2000
TAXES IMPOSÉES PAR LES ÉTATS DONT ON ÉTUDIERA LE MAINTIEN AVANT 2005		
Droits de timbre sur les titres négociables non cotés en Bourse		
Droits de timbre sur les actes de transport non résidentiels		
Droits de timbre sur les ententes de crédit, d'achat à tempérament et de location		
Droits de timbre sur les baux		
Droits de timbre sur les hypothèques, les obligations, les débentures et autres garanties d'emprunt		
Droits de timbre sur les chèques, les lettres de change et billets à ordre		

Source : *Commonwealth Grants Commission* (1999:1), p. 16

Les incidences financières de l'IGA sont étudiées de façon détaillée dans le chapitre suivant.

3. Incidences de l'accord intergouvernemental sur les recettes et les dépenses

Les tableaux des pages qui suivent présentent les dernières prévisions concernant les répercussions financières de l'IGA. Le tableau 3 présente une estimation des recettes de la TPS jusqu'à l'exercice 2003-2004.

Tableau 3 – Recettes réelles ou prévues de la TPS, exercices 2000-2001 à 2003-2004

	2000-01 Millions \$	2001-02 Millions \$	2001-02 Augment. %	2002-03 Millions \$	2002-03 Augment. %	2003-04 Millions \$	2003-04 Augment. %
Recettes de la TPS	24 180	27 480	13,6	29 170	6,1	30 830	5,7

Source : Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableau A1

L'IGA garantit que la mise en place de la TPS ne détériorera pas la situation financière des États, et ce, jusqu'à ce que le produit de cette nouvelle taxe procure aux États un niveau de financement supérieur à ce qu'ils auraient obtenu en vertu des arrangements en vigueur avant la mise en place de la TPS. On calcule ce que le niveau de financement « courant » aurait été en l'absence de réforme et le chiffre obtenu constitue le montant minimum garanti (*Guaranteed Minimum Amount, GMA*). Les États reçoivent une aide à l'équilibre budgétaire (*Budget Balancing Assistance*) sous forme de transferts inconditionnels représentant la différence entre le GMA et les recettes de la TPS. À partir de l'exercice 2001-2002, toute aide à l'équilibre budgétaire sera versée sous forme de transferts.

Le tableau 4 présente les dernières estimations des GMA, des recettes de la TPS et de l'aide à l'équilibre budgétaire disponibles au moment de la publication du présent document.

Tableau 4 – Estimations du montant minimum garanti, des recettes de la TPS et de l'aide à l'équilibre budgétaire pour 2001-2002

	NSW* Millions \$	Vic* Millions \$	Qld* Millions \$	WA* Millions \$	SA* Millions \$	Tas* Millions \$	ACT* Millions \$	NT* Millions \$	Total Millions \$
Montant minimum garanti	9 401,1	6 394,2	5 411,3	2 823,6	2 766,8	1 163,1	583,7	1 379,8	29 923,6
Recettes TPS	8 317,0	5 813,7	5 198,3	2 642,6	2 541,1	1 087,4	544,3	1 335,6	27 480,0
Aide à l'équilibre budgétaire	1 084,1	580,6	213,0	181,0	225,7	75,7	39,4	44,2	2 443,6

Source : Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableau 6

* Abréviations : NSW : *New South Wales* (Nouvelle-Galles du Sud); Vic : *Victoria*; Qld : *Queensland*; WA : *Western Australia* (Australie-Occidentale); SA : *South Australia* (Australie-Méridionale); Tas : *Tasmania* (Tasmanie); ACT : *Australian Capital Territory* (Territoire fédéral de Canberra); NT : *Northern Territory* (Territoire du Nord).

On prévoit que, pour l'exercice 2001-2002, la différence entre les recettes de la TPS et les montants minimums garantis sera de 2 444 millions de dollars.

Le tableau 5 présente le calcul du montant minimum garanti pour l'exercice 2001-2002. On trouvera à l'Annexe B une explication complète de la méthode de calcul.

Tableau 5 – Calcul du montant minimum garanti (GMA) pour l'exercice 2001-2002

	<i>NSW</i> Millions \$	<i>Vic</i> Millions \$	<i>Qld</i> Millions \$	<i>WA</i> Millions \$	<i>SA</i> Millions \$	<i>Tas</i> Million s \$	<i>ACT</i> Million s \$	<i>NT</i> Millions \$	Total Millions \$
Recettes sacrifiées par les États									
-FAG	5 286,4	3 718,4	3 629,3	1 673,3	1 927,8	884,5	400,6	1 211,3	18 731,5
-RRP	2 338,0	1 565,0	1 420,3	982,9	609,5	207,3	103,8	132,5	7 359,5
-Taxes sur l'hébergement	72,0	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	8,1	80,1
Droits sur les institut. financières	587,6	342,2	s.o.	129,3	85,5	21,1	17,4	12,9	1 195,9
Droits sur les titres négociables	375,3	205,0	34,5	24,0	14,7	2,4	17,6	1,6	675,1
plus Recettes réduites									
-Taxes sur les jeux de hasard	573,9	389,8	211,4	58,0	79,3	22,5	20,5	13,7	1 369,1
plus Frais d'intérêts									
-Frais d'intérêts	2,9	3,4	4,3	0,9	1,1	0,5	0,4	0,7	14,2
plus Dépenses supplémentaires									
-FHOS	300,0	236,6	222,0	118,1	80,0	16,8	21,9	9,1	1 004,5
-Fais d'adm. de la TPS	174,2	128,8	97,0	51,1	40,0	12,5	8,3	5,3	517,2
plus Autres									
-Versements au titre de la WST	38,0	5,0	18,0	19,0	12,7	13,0	4,0	3,0	112,7
moins Dépenses réduites									
-Subventions Diesel hors-route	133,2	55,8	117,2	168,1	35,9	2,1	0,0	3,9	516,2
-Économies découlant de la réforme fiscale	157,1	107,4	89,2	53,4	38,8	13,0	9,0	13,2	481,0
moins Dividendes de croissance									
-Autres taxes des États	56,9	36,7	19,2	11,5	9,2	2,3	1,8	1,3	139,0
GMA total	9 401,1	6 394,2	5 411,3	2 823,6	2 766,8	1 163,1	583,7	1 379,8	29 923,6

Source : Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableau 6

Notes du tableau 5 :

Les RRP ont été mis en place à la suite des jugements de 1997 de la Haute Cour dans les causes *Ha and Lim v N.S.W.* et *Walter Hammond and Associates Pty. Ltd. v N.S.W.*, qui déclaraient inconstitutionnelle toute perception par les États de taxes sur certains biens et services. Ces taxes, imposées sur l'alcool, le tabac et les carburants pétroliers, ont généré des recettes de 5 221 millions de dollars au cours de l'exercice 1996-1997, soit la dernière année complète où elles ont été perçues. Pour pallier les effets néfastes d'une telle perte de recettes sur les finances des États, le Commonwealth a mis en œuvre des arrangements compensatoires. Il s'agissait essentiellement d'une augmentation des droits de douanes et d'accise fédéraux sur le tabac et l'alcool et du taux de la taxe de gros (WST) sur les vins et les alcools. Toutes les recettes de ces droits et taxes (après déduction des frais d'administration) étaient versées aux États sous forme de RRP.

Par *frais d'intérêts* on entend les frais d'intérêts encourus par les États en raison du passage du versement hebdomadaire des FAG, des RRP et des taxes imposées par les États au versement mensuel des transferts au titre de la TPS.

L'expression *Versements au titre de la WST* désigne des versements globaux de 338 millions de dollars, étalés sur trois ans à partir de l'exercice 2000-2001, destinés à compenser la perte de recettes découlant de l'abolition des régimes d'équivalence de la taxe de gros.

Par *Économies découlant de la réforme fiscale* on entend la réduction de coûts résultant de l'abolition de la taxe de gros et des droits d'accise imposés sur les achats effectués par les États.

On assure que des *Dividendes de croissance* seront produits par l'effet qu'aura sur les recettes des États la croissance attribuable à la mise en place de la TPS. L'auteur est cependant d'avis qu'il est difficile d'effectuer de tels calculs et que, par conséquent, ce type d'estimation devrait être traité avec une grande prudence. S'agit-il d'une simple coïncidence si, dans les calculs du ministère fédéral des Finances (*Treasury*) pour la première année d'application du programme original, les dividendes de croissance des États équivalaient précisément à ce qui aurait autrement constitué une perte de recettes nettes?

Depuis la présentation de l'IGA initial, le gouvernement fédéral a mis sur pied un programme additionnel d'aide à l'accès à la propriété, intégralement financé par un paiement de transfert spécifique du Commonwealth aux États.

Le tableau 6 présente des estimations de la répartition entre les États des recettes de la TPS et des transferts en matière de santé (*Health Care Grants, HCG*).

Tableau 6 – Estimation de la répartition des recettes de la TPS pour l'exercice 2001-2002

	Population prévue en date du 31/12/2000	Coefficient de relativité <i>per capita</i>	Population pondérée (1)*(2)	Part de la population pondérée	Part des recettes de la TPS et des transferts en matière de santé	Transferts inconditionnels en matière de santé	Total (5)-(6)
				%	Millions \$	Millions \$	Millions \$
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>New South Wales</i> (Nouvelle-Galles du Sud)	6 562 944	0,92032	6 040 009	31,0	10 555,5	2 238,5	8 317,0
<i>Victoria</i>	4 851 865	0,87539	4 247 274	21,8	7 422,5	1 608,9	5 813,7
<i>Queensland</i>	3 656 130	1,00269	3 665 965	18,8	6 406,6	1 208,4	5 198,3
<i>Western Australia</i> (Australie-Occidentale)	1 924 075	0,97516	1 876 281	9,6	3 279,0	636,4	2 642,6
<i>South Australia</i> (Australie-Méridionale)	1 505 083	1,17941	1 775 110	9,1	3 102,2	561,1	2 541,1
<i>Tasmania</i> (Tasmanie)	469 468	1,50095	704 648	3,6	1 231,4	144,0	1 087,4
<i>Australian Capital Territory</i> (Territoire féd. de Canberra)	313 325	1,14633	359 174	1,8	627,7	83,4	544,3
<i>Northern Territory</i> (Territoire du Nord)	200 360	4,02166	805 780	4,1	1 408,2	72,5	1 335,6
Total	19 483 250	s.o.	19 474 240	100,0	34 033,1	6 553,1	27 480,0

Source : Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableau 4

Les coefficients de relativité *per capita* de la colonne 2 sont établis à partir des relativités proposées par la *Commonwealth Grants Commission* dans la mise à jour de 2001 de la révision de 1999 (voir CGC, 1999:2 et 2001). Ces coefficients sont appliqués à la population prévue de chaque État pour obtenir la population pondérée de la colonne 3. On convertit ensuite chaque population pondérée en un pourcentage de la population pondérée totale (colonne 4). Ces pourcentages sont appliqués au total des recettes de la TPS et des transferts en matière de santé devant être distribués entre les États, pour obtenir les montants de la colonne 5. Enfin, de ces montants est déduit le montant des transferts inconditionnels en matière de santé qui figurent à la colonne 6 pour établir la part des recettes de la TPS qui devrait être versée à chaque État.

Le tableau 7 présente la composition des transferts versés aux États et aux administrations locales. Une part importante des transferts spécifiques (*specific purpose payments, SPP*) est payée aux États pour le financement de biens et services particuliers. D'autres transferts spécifiques sont acheminés *par l'entremise* des États aux administrations locales ou versés directement à ces dernières.

Tableau 7 – Estimation des recettes de la TPS et des transferts versés aux États et aux administrations locales par le Commonwealth en 2001-2002

	NSW Millions \$	Vic Millions \$	Qld Millions \$	WA Millions \$	SA Millions \$	Tas Millions \$	ACT Millions \$	NT Millions \$	Total Millions \$
Recettes de la TPS versées aux États	8 317,0	5 813,7	5 198,3	2 642,6	2 541,1	1 087,4	544,3	1 335,6	27 480,0
Programmes généraux d'assistance financière									
Aide à l'équilibre budgétaire (<i>Budget Balancing Assistance</i>)	1 084,1	580,6	213,0	181,0	225,7	75,7	39,4	44,2	2 443,6
Paiements au titre de la politique de concurrence nationale (<i>National Competition Policy Payments</i>)	241,0	178,5	134,6	70,7	55,4	17,3	11,5	7,4	716,3
Assistance financière spéciale (<i>Special Revenue Assistance</i>)	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	14,2	s.o.	14,2
Total des programmes généraux d'assistance financière	1 325,1	759,1	347,7	251,7	281,1	93,0	65,0	51,5	3 174,1
Transferts spécifiques									
Aux États	4 917,0	3 472,3	2 762,9	1 694,1	1 225,0	391,4	242,0	369,0	15 154,8
Par l'entremise des États	1 689,0	1 463,3	790,1	521,5	339,8	106,2	101,4	56,2	5 067,5
Transferts directs aux administrations locales	123,0	115,2	77,4	58,6	30,8	14,4	5,0	5,3	492,8
Total des transferts spécifiques	6 729,0	5 050,8	3 630,4	2 274,3	1 595,6	512,0	348,3	430,5	20 652,0
Total des transferts par le Commonwealth	16 371,1	11 623,6	9 176,3	5 168,6	4 417,7	1 692,4	957,8	1 817,7	51 306,2

Source : Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableau 2

Tableau 8 – Incidence nette prévue de l'IGA.

	<i>NSW</i> Millions \$	<i>Vic</i> Millions \$	<i>Qld</i> Millions \$	<i>WA</i> Millions \$	<i>SA</i> Millions \$	<i>Tas</i> Millions \$	<i>ACT</i> Millions \$	<i>NT</i> Millions \$	Total Millions \$
Recettes de la TPS moins le montant minimum garanti (GMA)									
2000-2001	-1 051,0	-700,7	-489,1	-227,0	-280,2	-104,0	-47,9	-57,6	-2 957,5
2001-2002	-1 084,1	-580,6	-213,0	-181,0	-225,7	-75,7	-39,4	-44,2	-2 443,6
2002-2003	-807,8	-400,9	85,4	-111,7	-163,2	-68,0	-21,6	-59,6	-1 547,4
2003-2004	-593,5	-269,5	239,3	-11,1	-98,9	-33,9	-2,4	-34,4	-804,4
2004-2005	-350,4	-97,7	433,9	95,2	-22,8	-6,8	14,2	1,1	66,7
2005-2006	-382,6	-174,9	302,2	81,7	-31,3	-12,1	13,3	29,3	-174,4
2006-2007	-161,7	-5,9	456,7	185,0	43,3	15,5	29,2	71,4	633,5
2007-2008	114,0	195,2	655,1	309,2	130,3	47,2	49,0	122,6	1 622,6

	Incidence après versement du montant au titre de l'aide à l'équilibre budgétaire (Budget Balancing Assistance)								
2000-2001	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2001-2002 (après remboursement du prêt)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2002-2003	0,0	0,0	85,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	85,4
2003-2004	0,0	0,0	239,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	239,3
2004-2005	0,0	0,0	433,9	95,2	0,0	0,0	14,2	1,1	544,4
2005-2006	0,0	0,0	302,2	81,7	0,0	0,0	13,3	29,3	426,5
2006-2007	0,0	0,0	456,7	185,0	43,3	15,5	29,2	71,4	801,1
2007-2008	114,0	195,2	655,1	309,2	130,3	47,2	49,0	122,6	1 622,6

Source: Costello (2000), page 9; Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableau 5 et *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableaux 5 et 6.

Les estimations qui apparaissent dans la plupart des tableaux qui précèdent ne portent que sur l'exercice 2001-2002. Dans ces tableaux, on ne trouve aucune donnée sur les années où la TPS sera pleinement en vigueur et où l'on aura complètement aboli certains des impôts et taxes prélevés par les États. Le tableau 8 montre les seules prévisions dont on dispose à l'heure actuelle quant aux répercussions à long terme de l'IGA sur les finances des États.

L'accord initial prévoyait que le Commonwealth aurait à compléter les montants versés aux États jusqu'à concurrence du montant minimum garanti pendant une période relativement courte, soit jusqu'en juin 2003. Cependant, en raison des amendements démocrates, on prévoit qu'il faudra verser une aide à l'équilibre budgétaire jusqu'en juin 2007 dans le cas de certains États. Au Queensland, on prévoit que les recettes de la TPS dépassent le GMA à partir de 2002-2003. En Australie-Occidentale, dans le Territoire fédéral de Canberra et dans le Territoire du Nord, cela devrait se produire en 2004-2005. En Australie-Méridionale et en Tasmanie, le GMA sera dépassé en 2006-2007, tandis que la Nouvelle-Galles du Sud et l'État de Victoria devront attendre jusqu'en 2007-2008.

Les prévisions des recettes de la TPS et des montants minimums garantis jusqu'en 2003-2004 inclusivement sont publiées dans les *Budget Papers* de 2000-2001 du gouvernement australien, mais on ne dispose pas d'une décomposition des prévisions pour les années ultérieures présentées dans Costello (2000) et reprises dans le tableau 8. Il n'existe pas non plus de données sur la composition des GMA après 2000-2001 (notamment en ce qui concerne le remplacement des recettes sacrifiées par les États ainsi que des RRP et des FAG abolis). C'est pourquoi il n'est pas possible de se prononcer sur les prévisions portant sur les GMA, même s'ils revêtent une importance capitale pour la situation financière des États.

Le document original intitulé *A New Tax System* (ANTS, Costello 1998) comportait des prévisions à plus long terme, mais les amendements démocrates les ont en grande partie invalidées. Ces estimations initiales peuvent néanmoins servir de base à des prévisions plus actualisées.

Costello (1998, page 103) renferme un résumé des incidences de l'IGA sur les recettes et les dépenses des États et des Territoires pour les exercices 2000-2001 à 2002-2003 inclusivement. Le communiqué de presse de mars 2000 n'offrait cependant pas de telles prévisions. Dans le tableau 9, l'auteur du présent document tente de fournir des estimations révisées à la lumière des informations contenues dans Costello (2000) et les documents budgétaires ultérieurs.

Tableau 9 – Incidences prévues de l'IGA sur les États et les Territoires

	2000-01 Milliards \$	2001-02 Milliards \$	2002-03 Milliards \$
Hausses de recettes			
Recettes de la TPS	24,18	27,48	28,87
Dividendes de croissance – Part des États	0,10	0,14	0,21
Total	24,28	27,62	29,08
Baisses de recettes			
Réduction de la taxe sur les jeux de hasard	-1,21	-1,37	-1,43
Abolition des droits sur les institutions financières et de la taxe sur les débits	0,00	-1,20	-1,46
Abolition des droits de timbre	0,00	-0,68	-0,75
Abolition de la taxe sur l'hébergement hôtelier	-0,08	-0,08	-0,05
Abolition des taxes remplaçant des taxes perçues sur certains biens et services	-6,63	-7,36	-7,54
Total	-7,92	-10,69	-11,24
Changements touchant d'autres transferts aux États			
Abolition des FAG	-18,02	-18,73	-19,23
Aide à l'équilibre budgétaire	3,00	2,44	1,63
Total	-15,02	-16,29	-17,60
Changements touchant les dépenses			
Programme d'accès à la propriété (<i>First Home Owners Scheme, FHOS</i>)	-1,00	-1,00	-0,80
Réduction des dépenses des gouvernements découlant indirectement de la réforme fiscale	0,45	0,48	0,50
Remises des États sur le diesel hors-route	0,45	0,52	0,59
Participation aux frais encourus par le Commonwealth pour la perception de la TPS	-1,00	-0,52	-0,34
Total	-1,10	-0,52	-0,05
Incidence totale sur les budgets des États et des Territoires	0,24	0,12	0,20

Note : Les chiffres positifs représentent des gains et les chiffres négatifs des pertes.

Sources : Costello (2000); IGA, Annexe C; Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableaux 5 et 6 et calculs de l'auteur.

Le tableau 9 inclut les versements au Commonwealth au titre de la participation aux frais encourus par l'ATO pour la perception de la TPS. Si les États ont consenti à l'inclusion de cette disposition dans l'accord, c'est sans doute parce qu'ils récoltent les bénéfices résultant du fait de ne plus avoir à administrer les taxes abolies. Il n'existe pas d'estimation de ces bénéfices, ni de ceux obtenus par le Commonwealth par le biais d'une réduction des coûts de l'ATO résultant de l'abolition de la taxe de gros.

Costello (1998, p. 25) affirme que le nouvel arrangement améliorera la situation budgétaire des États car ces derniers « toucheront la totalité des recettes de la TPS » [NOTRE TRADUCTION]. Cette affirmation est loin de décrire l'incidence réelle de l'accord, comme le montre le tableau 10. Ce tableau, qui porte sur 2002-2003, le premier exercice où le nouvel ensemble de mesures sera à toutes fins utiles pleinement en vigueur, présente les incidences de l'accord sur les recettes et les dépenses du Commonwealth et des États.

Tableau 10 – Résumé des gains et des pertes résultant de l'application de l'IGA pour l'exercice 2002-2003

Gains	Milliards \$	Pertes	Milliards \$
Commonwealth			
Abolition des FAG	19,23	Aider à l'équilibre budgétaire	1,63
Délégation de la responsabilité du programme FHOS	0,80	Abolition de la taxe de gros	18,75
Total	20,03	Total	20,38
Gains nets pour le Commonwealth			
États et Territoires			
Recettes de la TPS	28,87	Réduction de la taxe sur les jeux de hasard	1,43
Transferts du Commonwealth pour aider à équilibrer les budgets des États	1,63	Abolition des droits sur les institutions financières	1,46
Réduction des coûts liés au prélèvement de taxes par les États	0,50	Abolition des droits de timbre	0,75
Dividendes de croissance – Part des États	0,21	Abolition de la taxe sur l'hébergement hôtelier	0,05
Remises des États sur le diesel hors-route	0,59	Abolition des taxes remplaçant des taxes perçues sur certains biens et services	7,54
		Abolition des FAG	19,23
		Délégation de la responsabilité du programme FHOS	0,80
		Participation aux frais encourus par le Commonwealth pour la perception de la TPS	0,34
Total	31,80	Total	31,60
Perte nette pour les États et les Territoires			
	0,20		

Sources : Costello (2000); IGA, Annexe C et calculs de l'auteur.

Compte tenu de l'insistance du ministre des Finances sur le fait que toutes les recettes de la TPS seront versées aux États, il importe d'identifier les aspects primordiaux de l'ensemble des mesures de l'IGA, à savoir :

- La mise en place d'une TPS dont toutes les recettes seront versées aux États sous forme de transferts inconditionnels;
- L'abolition concurrente des FAG inconditionnels aux États;
- L'abolition ou la réduction de certaines taxes imposées par les États; et
- L'abolition de la taxe de gros fédérale.

De cet ensemble de mesures fort complexe, il faut retenir essentiellement que les recettes de la TPS, qui en 2002-2003 devraient se chiffrer à 28,87 milliards de dollars, financeront :

- L'abolition de la taxe de gros fédérale (18,75 milliards de dollars en 2002-2003);
- L'abolition des droits sur les institutions financières (*financial institutions duties*, FID), de la taxe sur l'hébergement hôtelier et des droits de timbre sur les titres négociables cotés en Bourse (3,26 milliards de dollars);
- L'abolition des RRP (7,54 milliards de dollars); et
- La réduction de la taxe sur les jeux de hasard imposée par les États (1,43 milliard de dollars).

En définitive, environ 60 % des recettes de la TPS serviront à financer l'abolition de la taxe de gros fédérale et seulement 40 % serviront à financer l'abolition ou la réduction des taxes imposées par les États.

Dans le passé, le gouvernement fédéral australien a toujours subi le blâme pour la levée de taxes ou d'impôts fédéraux destinés à financer les dépenses des États. À cet égard, l'IGA constitue un revirement intéressant en ce sens que ce seront désormais les États qui devront endosser la responsabilité d'une taxe qui profite largement au gouvernement fédéral.

4. IGA : recettes et efficacité

(a) Recettes des États

L'un des principaux objectifs de l'IGA est d'affecter aux États la totalité des recettes de la TPS afin « de réformer les relations financières archaïques entre le Commonwealth et les États et de se défaire de certains impôts indirects prélevés par les États qui comptent parmi les moins efficaces » (Costello, 1998, p. 9). Cette mesure devait garantir aux États « une source de recettes assurée et croissante et la possibilité, à moyen ou à long terme, d'affecter des fonds supplémentaires aux services, tels la santé et l'éducation » (ibid. p. 16) [NOTRE TRADUCTION]. Voilà un objectif fort louable, compte tenu du fait que, ne pouvant prélever des impôts et des taxes à assiette large, les États se sont rabattus sur des taxes à assiette réduite, peu efficaces et très onéreuses sur le plan administratif pour les contribuables se conformant aux dispositions de ces taxes.

Le remplacement par la TPS des taxes imposées par les États devrait ainsi fournir à ces derniers une source de recettes présentant les caractéristiques suivantes :

- **Sûreté.** Une assiette d'imposition sûre est une assiette d'imposition qui ne diminuera pas et qui ne disparaîtra pas non plus. Le principal motif d'érosion d'une assiette d'imposition réside dans la concurrence fiscale, qui peut entraîner l'appropriation, partielle ou totale, de l'assiette par un autre État australien, voire par un autre pays. Deux exemples permettent d'illustrer ce danger. L'absence de droits sur les institutions financières au Queensland s'est traduite par une perte substantielle de recettes pour les autres États, les institutions ayant assujéti leurs transactions financières à la compétence du Queensland. Le développement du jeu sur Internet à l'échelle internationale menace également l'assiette de la taxe sur les jeux de hasard imposée par les États, puisque les Australiens jouent désormais « à l'étranger ».
- **Croissance.** L'affirmation que les recettes de la TPS offriront aux États « la possibilité, à moyen ou à long terme, d'affecter des fonds supplémentaires aux services (...) » laisse entendre clairement que l'on s'attend à ce que les recettes de la TPS dépassent éventuellement les recettes générées par les sources abolies.

À ces caractéristiques on pourrait en ajouter une troisième : la stabilité. En effet, bien qu'elles présentent une tendance à la hausse, les recettes de certaines taxes prélevées par les États, en particulier les droits de timbre, fluctuent énormément. Les gouvernements des États australiens n'ont en général pas su résister à la tentation de dépenser dans les années de vaches grasses au lieu de constituer des réserves pour se prémunir contre les inévitables années de repli.

La question cruciale est de savoir si les recettes de la TPS dépasseront éventuellement les recettes tirées des taxes et des transferts que la TPS remplace, à savoir les FID, les droits de timbre sur les titres négociables, les taxes sur l'hébergement hôtelier, sur les débits (en 2005) et sur les jeux de hasard, ainsi que les FAG et les RRP. Le tableau 2 montre les prévisions disponibles des recettes de la TPS. Le tableau 11 résume l'incidence globale de l'IGA sur les recettes des États, en tenant compte des arrangements de transition.

Tableau 11 – Recettes de la TPS et montant minimum garanti

	Recettes de la TPS moins montant minimum garanti (GMA) Tous les États (1)	Incidence nette (tenant compte des garanties de recettes) Tous les États (2)
	Millions \$	Millions \$
2000-2001	-2 957,5	0,0
2001-2002	-2 443,6	0,0
2002-2003	-1 547,4	85,4
2003-2004	-804,4	239,3
2004-2005	66,7	544,4
2005-2006	-174,4	426,5
2006-2007	633,5	801,1
2007-2008	1 622,6	1 622,6

Source : Tableau 8.

La colonne 1 montre que les recettes de la TPS que toucheront l'ensemble des États ne devraient pas dépasser le montant minimum garanti global avant l'exercice 2006-2007. Bien que l'on prévoie que l'exercice 2004-2005 se soldera par une différence positive, l'exercice suivant accuse à nouveau un déficit, du fait de l'abolition, cette année-là, de la taxe sur les débits.

La colonne 2 montre que, grâce aux transferts d'aide à l'équilibre budgétaire, les États sont entièrement dédommagés jusqu'à l'exercice 2001-2002 et que, pris globalement, ils enregistreront un surplus croissant dès 2002-2003.

Le tableau 12 présente la répartition du surplus global entre les États.

Tableau 12 – Répartition des recettes excédentaires de la TPS pendant la période de transition

	<i>NSW</i>	<i>Vic</i>	<i>Qld</i>	<i>WA</i>	<i>SA</i>	<i>Tas</i>	<i>ACT</i>	<i>NT</i>	Tous les États
Première année de recettes excédentaires	2007-08	2007-08	2002-03	2004-05	2006-07	2006-07	2004-05	2004-05	s.o.
Surplus non actualisé jusqu' en 2007-2008 (millions \$)	114,0	195,2	2172,6	671,1	173,6	62,7	105,7	224,4	3719,3
Pourcentage du surplus non actualisé	3,1	5,2	58,4	18,0	4,7	1,7	2,8	6,0	100,0
Valeur actualisée (2000-2001) des surplus futurs (millions \$)	71,5	122,5	1513,3	445,8	110,5	39,9	70,1	145,9	2519,5
Pourcentage de la valeur actualisée globale	2,8	4,9	60,1	17,7	4,4	1,6	2,8	5,8	100,0
Valeur actualisée <i>per capita</i> (\$)	10,9	25,5	421,5	233,6	72,7	83,7	222,2	737,1	130,1

Sources : Tableau 8 et Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3 1999-2000*, tableau 1.

Note : s.o. signifie sans objet. Les valeurs actualisées ont été calculées en utilisant un taux d'actualisation de 6 %.

Le tableau 12 montre clairement que la période de temps écoulée avant d'enregistrer un excédent de recettes net varie de façon marquée d'un État à l'autre. La Nouvelle-Galles du Sud et l'État de Victoria ne connaîtront pas d'excédent avant l'exercice 2007-2008, alors que le Queensland ne devra attendre que jusqu'à 2002-2003. Cette situation résulte de l'effet combiné de trois facteurs :

- La répartition des recettes de la TPS sera, dès le début, régie par des principes de péréquation;
- Si l'évaluation des recettes d'un État dépasse le montant minimum garanti auquel il a droit, il conserve l'excédent, même si d'autres États sont encore déficitaires; et
- Certains États appliquent un taux d'imposition moins élevé que d'autres aux assiettes fiscales touchées par l'IGA. Ainsi, même sur une base *per capita*, les recettes qu'ils perdent en raison de l'abolition ou de la réduction de ces taxes sont moindres.

Il n'est pas possible d'établir une comparaison schématique des recettes fiscales des États, étant donné les différences qui existent entre les assiettes et les taux d'imposition (pour une comparaison exhaustive, voir *NSW Treasury*, 1996 et 2000). Néanmoins, les points suivants illustrent les principales différences entre les taxes et les impôts sur lesquels les arrangements de l'IGA ont des incidences directes ou indirectes (par l'entremise des RRP) :

- Tous les États, sauf le Queensland, imposaient une taxe sur les carburants pétroliers;
- Tous les États, sauf le Queensland, imposaient une taxe sur le tabac;
- Le taux de la taxe sur les débits en Tasmanie et dans le Territoire du Nord était inférieur à celui des autres États;
- Tous les États, sauf le Queensland, imposaient des FID;
- Seuls la Nouvelle-Galles du Sud et le Territoire du Nord imposaient une taxe sur l'hébergement hôtelier.

Les différences entre les assiettes et les taux d'imposition des États se traduisent en bout de ligne par des différences dans les recettes fiscales *per capita*, comme l'illustre le tableau 13.

Tableau 13 – Recettes fiscales *per capita* des États et des administrations locales

	1992-1993 \$	1999-2000 \$
<i>New South Wales</i> (Nouvelle-Galles du Sud)	1 740	2 671
<i>Victoria</i>	1 717	2 337
<i>Queensland</i>	1 243	1 742
<i>Western Australia</i> (Australie-Occidentale)	1 414	2 150
<i>South Australia</i> (Australie-Méridionale)	1 399	2 149
<i>Tasmania</i> (Tasmanie)	1 346	1 803
<i>Australian Capital Territory</i> (Territoire fédéral de Canberra)	1 529	2 005
<i>Northern Territory</i> (Territoire du Nord)	1 207	2 220

Source : *Australian Bureau of Statistics*, Document 5506.0, tableau 2.

Le tableau 14 classe les États en fonction des recettes fiscales *per capita* (1 correspondant aux recettes les plus élevées) et de la durée de la période de transition avant d'atteindre l'équilibre (1 correspondant à la période la plus longue).

Tableau 14 – Classification des États en fonction des recettes fiscales *per capita* et de la longueur de la période de transition avant d'atteindre l'équilibre entre les recettes de la TPS et le GMA

	Recettes fiscales <i>per capita</i> (1999-2000) (1 = les plus élevées)	Période de transition avant d'atteindre l'équilibre (1 = la plus longue)
<i>New South Wales</i> (Nouvelle-Galles du Sud)	1	1 (à égalité)
<i>Victoria</i>	2	1 (à égalité)
<i>Queensland</i>	8	8
<i>Western Australia</i> (Australie-Occidentale)	4 (à égalité)	5 (à égalité)
<i>South Australia</i> (Australie-Méridionale)	4 (à égalité)	3 (à égalité)
<i>Tasmania</i> (Tasmanie)	7	3 (à égalité)
<i>Australian Capital Territory</i> (Territoire fédéral de Canberra)	6	5 (à égalité)
<i>Northern Territory</i> (Territoire du Nord)	3	5 (à égalité)

Sources : Tableaux 12 et 13.

Le tableau ci-dessus démontre clairement qu'il existe une corrélation entre l'importance des recettes *per capita* et la longueur de la période de transition.

Si l'on revient au tableau 12, on s'aperçoit en regardant les cinq dernières lignes que, pendant la période de transition, la répartition des recettes excédentaires de la TPS favorise de façon marquée les États à faible imposition. Que l'on considère la valeur actualisée ou non actualisée de l'excédent, le Queensland reçoit près de 60 % de l'excédent global des recettes. La valeur actualisée du surplus de recettes représente 422 \$ *per capita* au Queensland contre 11 \$ seulement en Nouvelle-Galles du Sud.

En définitive, pendant la période de transition, la répartition avantage de façon marquée certains États. Il n'est pas clair s'il s'agit d'une mesure délibérée ou d'un résultat fortuit. Il demeure qu'il aurait été possible d'élaborer une politique assurant une répartition plus équitable des recettes excédentaires. Si d'autres taxes sont abolies en 2005, comme le laisse entrevoir l'IGA, les États auront intérêt à établir leur stratégie fiscale de façon à atteindre le point d'équilibre le plus rapidement possible au cours de la nouvelle période de transition. Un moyen d'y parvenir serait d'abolir avant 2005 les taxes dont la disparition éventuelle est prévue pour cette date. L'État de Victoria semble s'être engagé dans cette voie en annonçant

dans son budget de 2001-2002 l'abolition d'autres droits de timbre au cours des trois années suivantes.

L'un des principaux avantages associés aux arrangements de l'IGA réside dans le fait que le montant des recettes devant être versées aux États est fondé sur des critères objectifs de consommation à l'échelle nationale plutôt que sur des impératifs politiques, comme cela a été précisé lors des conférences des premiers ministres des États. Cependant, si le montant global des recettes affectées aux États est établi de façon objective, il reste que la répartition de ce montant s'effectue sur la base des relativités proposées par la CGC. Les principes qui sous-tendent l'établissement de ces relativités sont douteux (comme nous le verrons au chapitre 6) et, de toute façon, le gouvernement fédéral n'est aucunement tenu d'accepter les recommandations de la Commission. Aussi, même s'il est garanti que toutes les recettes de la TPS seront versées aux États, le montant que touchera chacun d'eux n'est en revanche pas garanti. Qui plus est, le gouvernement fédéral a toujours la possibilité d'influer sur le montant global versé aux États en jouant sur les transferts spécifiques et, pendant la période de transition, sur les montants minimums garantis.

Les prévisions du ministre des Finances laissent croire que les États, pris globalement, pourront, après une période de temps assez longue, compter sur des recettes fiscales plus élevées que celles qu'ils tiraient des taxes et des impôts abolis. Cependant, compte tenu du peu de données publiées sur les recettes prévues de la TPS, sur celles des taxes et impôts abolis – ainsi que sur celles provenant des FAG et des RRP – il est pratiquement impossible de vérifier ces prévisions.

Il ne fait aucun doute que les États ont accepté avec enthousiasme le fait que les recettes de la TPS leur seraient versées intégralement, même s'il peut exister de leur part certaines réserves à propos d'autres aspects de l'IGA. Il fait peu de doute qu'ils ont établi leurs propres prévisions financières et leur relative docilité porte à croire qu'ils en sont également venus à la conclusion que les recettes générées par la TPS finiront par augmenter plus rapidement que celles qu'ils tiraient des taxes et des impôts abolis.

L'établissement du montant minimum garanti (GMA) pendant la période de transition comporte des difficultés. Par exemple, depuis les derniers calculs, le prix du pétrole a augmenté de façon considérable. Comme les taxes sur les carburants pétroliers sont en grande partie des taxes *ad valorem*, une hausse des prix devrait normalement se traduire par une augmentation des RRP au-delà du montant inclus dans les estimations actuelles. L'évaluation des FAG abolis est également problématique. Autrement dit, le contrôle du calcul des GMA implique la détermination du montant des transferts aux États pendant la période de transition.

L'établissement des RRP au titre des taxes sur le tabac soulève un problème intéressant. Dans le cadre de l'ensemble de mesures appelé ANTS, le Commonwealth a adopté un nouveau mode d'imposition du tabac soit l'imposition à l'unité. Cette mesure devrait entraîner une hausse de prix de 6,5 % et, vraisemblablement, une augmentation de recettes au moins équivalente, la demande pour le tabac étant inélastique par rapport au prix. Or il ne semble pas qu'une part quelconque de cette augmentation soit réacheminée aux États. La taxe sur le tabac est ainsi devenue une taxe fédérale à part entière.

Si les États avaient conservé la taxe sur le tabac, ils en auraient fort probablement augmenté le taux au cours de la période de transition. L'augmentation du taux d'imposition est possible étant donné que l'élasticité de la demande de tabac par rapport au prix est peu élevée et que, par conséquent, une hausse de la taxe n'entraîne pas une baisse des recettes. L'augmentation du taux d'imposition est motivée par la volonté de réduire les coûts sociaux associés à l'usage du tabac (voir Collins et Lapsley, 1996). Il semble que le calcul des GMA ne tienne pas compte des différentes options d'imposition dont disposaient les États avant l'entrée en vigueur de l'IGA. Voilà une illustration des effets de l'accroissement du déséquilibre fiscal vertical, qui est traité au chapitre 5.

Les taxes sur l'alcool, considérablement augmentées par le budget fédéral de 2000-2001, soulèvent des problèmes analogues. Une partie de cette augmentation devrait-elle être redistribuée aux États au moyen d'une majoration de leur GMA?

Il faut noter que si, en raison d'une révision du Conseil ministériel, d'autres taxes ou impôts étaient abolis en 2005, une nouvelle période de transition serait établie, avec tout ce que cela implique. Il serait toutefois difficile de financer de nouvelles abolitions de taxes imposées par les États sans une augmentation du taux de la TPS. Comme on peut s'attendre à ce qu'au moins un État, et vraisemblablement davantage, s'oppose à la hausse, l'abolition de nouvelles taxes semble improbable, à moins que le gouvernement fédéral ne révoque l'accord intergouvernemental, ce qui n'est évidemment pas exclu.

(b) Efficacité fiscale

En vertu de la notion d'efficacité fiscale, le système fiscal ne devrait affecter des décisions d'affaires efficaces que si cela s'avérait absolument nécessaire. Selon la Commission Asprey (*Taxation Review Committee*, 1975, p. 16), le système fiscal « ne devrait pas influencer sur le rendement relatif des différents modes d'investissement, ne devrait pas influencer sur l'attrait relatif des différents types d'entreprise, ni sur les prix relatifs des ressources de production, pas plus qu'il ne devrait traiter différemment les divers types de production » [NOTRE TRADUCTION].

L'un des principaux objectifs de l'ensemble de mesures ANTS était d'abolir certaines taxes peu efficaces et de les remplacer par une taxe à la consommation à assiette large et à taux unique. Il s'agissait d'un objectif louable. En ce qui concerne les États, l'abolition touchait surtout une vaste gamme de taxes financières considérées comme discriminatoires, sujettes à l'évasion, l'évitement et la concurrence fiscale inter-États, et très coûteuses sur le plan administratif pour les contribuables devant se conformer aux dispositions de ces taxes.

L'ANTS initial proposait l'abolition des taxes suivantes :

- Droits sur les institutions financières (FID);
- Taxe sur les débits;
- Droits de timbre sur les titres négociables;
- Droits de timbre sur les actes de transport de biens d'entreprise;
- Droits de timbre sur les ententes de crédit, d'achat à tempérament et de location;
- Droits de timbre sur les baux;
- Droits de timbre sur les hypothèques, les obligations, les débetures et autres garanties d'emprunt;
- Droits de timbre sur les chèques, les lettres de change et les billets à ordre;
- Taxe sur l'hébergement hôtelier.

Les pertes de recettes de TPS découlant des amendements démocrates ont eu pour résultat de réduire considérablement le nombre de taxes financières qui ont été abolies. On estime que ces modifications ont réduit d'environ 35 % les recettes destinées à remplacer les revenus tirés des taxes financières et des droits de timbre. Aussi, n'a-t-on maintenu l'abolition que des FID, des droits de timbre sur les titres négociables et de la taxe sur les débits (probablement à partir de 2005), l'abolition des autres droits de timbre figurant sur la liste ci-dessus devant faire l'objet d'une réévaluation avant 2005. Comme les États ne peuvent ni hausser le taux d'imposition ni élargir l'assiette de la TPS, il est difficile d'imaginer où ils trouveront les fonds additionnels pour compenser l'abolition des droits de timbre restants.

Les amendements démocrates ont par ailleurs diminué l'efficacité de la TPS en réduisant son assiette pour en exclure les aliments de base, les médicaments d'ordonnance et certains services de santé et d'éducation. L'objectif visé par cette réduction de l'assiette de la TPS, à savoir d'atténuer les effets régressifs de la réforme, aurait pu être atteint de façon plus efficace en haussant certaines prestations ciblées d'aide sociale.

En termes d'efficacité, la substitution de taxes réduite découlant des amendements démocrates reste un exercice louable, compte tenu du fait que les taxes financières des États devant être abolies ont une efficacité médiocre. Les FID et la taxe sur les débits sont imposés sur un éventail relativement restreint de transactions financières. Il existe des différences entre les taux et les assiettes d'imposition des différents États, ce qui impose un fardeau administratif plus coûteux pour les entreprises opérant dans plus d'un État et encourage des inefficacités reliées aux activités d'évitement fiscal. À cet égard, l'absence de FID au Queensland a eu des effets particulièrement dommageables. Les droits de timbre sur les titres négociables augmentaient les coûts des transactions boursières en Australie, nuisant à la position concurrentielle des Bourses australiennes par rapport aux Bourses étrangères qui ne doivent pas supporter ce type de droits.

L'abolition de la taxe sur l'hébergement hôtelier est une mesure bénéfique, même si en raison de son faible rendement elle ne constituait guère plus qu'un irritant. En 2000-2001, les recettes de la taxe sur l'hébergement hôtelier de la Nouvelle-Galles du Sud avaient été estimées à 72,4 millions de dollars, alors que pour le Territoire du Nord elles étaient évaluées à 7,0 millions. Beaucoup d'autres juridictions imposent des taxes d'hébergement liées à des bénéfices pour ceux qui les paient, les recettes étant affectées au financement d'installations et de services touristiques. La taxe imposée par le Territoire du Nord était de ce type et son assiette était assez large. La taxe de la Nouvelle-Galles du Sud, grevant exclusivement l'hébergement dans le centre de Sydney, était une taxe discriminatoire n'ayant, semble-t-il, d'autre but que de garnir les coffres de l'État.

La diminution du nombre de taxes des États devant être abolies est regrettable, quoiqu'on puisse difficilement en imputer la responsabilité au gouvernement fédéral actuel. Une excellente occasion d'accroître l'efficacité des taxes imposées par les États a été partiellement manquée.

On doit néanmoins reconnaître que les réformes mises en place par l'IGA ont, dans l'ensemble, augmenté l'efficacité du système fiscal australien. Disposant de pouvoirs de taxation insuffisants, les États étaient en permanence à l'affût de nouvelles sources de recettes, contribuant ainsi à la détérioration de l'efficacité fiscale.

(c) Répercussions sur la politique de stabilisation

La politique fiscale, comme la politique macroéconomique en général, est un champ de compétence fédéral et, de ce fait, ne devrait peut-être pas être traitée dans ce document. Cependant, grâce aux mécanismes d'approbation des changements apportés au taux et à l'assiette de la TPS que prévoit l'IGA, les États peuvent exercer une influence, fût-elle négative, sur la conduite de la politique fiscale.

En accordant à chaque État un droit de veto sur les modifications du taux et de l'assiette de la TPS, l'IGA rend pratiquement impossible tout changement à cet égard, à moins que le gouvernement fédéral ne révoque l'accord. Cet aspect de l'IGA a par ailleurs reçu une approbation presque unanime étant donné la crainte, alors généralisée, de voir le taux de la TPS dépasser le niveau établi au moment de sa mise en œuvre. Il existe de nombreux exemples tendant à confirmer que de telles craintes sont fondées (voir par exemple Tait, 1972).

Cela ne suffit cependant pas à justifier le fait de sacrifier un outil important de politique macroéconomique. Qui plus est, il semble désormais impossible d'adopter de nouveaux paniers d'instruments fiscaux reposant davantage sur les taxes à la consommation. Il sera vraisemblablement très difficile d'accroître les recettes de la TPS pour compenser toute nouvelle réduction de la portée des taxes discriminatoires imposées par les États.

Le mécanisme de modification du taux de la TPS a été mis en place pour des motifs politiques. Il serait en effet difficile de justifier une telle mesure en invoquant l'efficacité du processus d'élaboration des politiques macroéconomiques ou la rationalité de la politique fiscale. Étant donné la réticence qu'éprouvent les gouvernements australiens à hausser l'impôt sur le revenu des particuliers, le recours à l'imposition comme outil de la politique fiscale australienne semble désormais grandement compromis.

5. Déséquilibre fiscal vertical

L'expression *déséquilibre fiscal vertical* (DFV) désigne le manque de concordance entre les pouvoirs de taxation d'un niveau de gouvernement (gouvernement fédéral, gouvernements des États ou administrations locales) et ses responsabilités en matière de dépense. Autrement dit, le DFV désigne la discordance entre les recettes autonomes d'un niveau de gouvernement, qui n'incluent pas les transferts des autres niveaux de gouvernement, et ses dépenses propres, qui excluent les transferts aux autres niveaux de gouvernement. Le tableau 15 illustre très clairement ce concept dans le cas de l'Australie.

Tableau 15 – Déséquilibre fiscal vertical, Australie, 1993-1994 à 1998-1999

	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99
Proportion de l'ensemble des recettes autonomes						
	%	%	%	%	%	%
Commonwealth	72,6	73,5	73,6	73,1	73,1	74,0
États	23,4	22,7	22,6	23,3	23,3	22,5
Administrations locales	4,0	3,8	3,7	3,6	3,5	3,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Proportion de l'ensemble des dépenses propres						
	%	%	%	%	%	%
Commonwealth	56,4	57,1	57,8	57,1	55,6	56,0
États	39,3	38,6	37,6	38,2	39,8	39,3
Administrations locales	4,3	4,3	4,6	4,7	4,6	4,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ratio de DFV (Recettes/Dépenses)						
Commonwealth	1,13	1,18	1,21	1,26	1,32	1,33
États	0,52	0,54	0,57	0,60	0,59	0,58
Administrations locales	0,81	0,80	0,77	0,75	0,76	0,77
Total	0,88	0,91	0,95	0,98	1,00	1,01

Source : Collins (2000).

Le tableau montre ce qui suit :

- Le Commonwealth perçoit, bon an mal an, plus de 70 % de l'ensemble des recettes autonomes de tous les niveaux de gouvernement australiens, alors que ses dépenses propres comptent pour moins de 60 % des dépenses propres globales. Les « recettes autonomes » comprennent les recettes fiscales et les intérêts perçus par des entreprises publiques à vocation commerciale ou financière et d'autres secteurs;
- Les États perçoivent moins de 25 % de l'ensemble des recettes autonomes, mais leurs dépenses propres comptent pour près de 40 % du total du pays;
- Les administrations locales perçoivent moins de 4 % des recettes autonomes globales, mais leurs dépenses propres comptent pour plus de 4 % de celles de l'ensemble du pays.

Ces données montrent qu'entre l'exercice de 1992-1993 et celui de 1997-1998 le ratio de DFV du Commonwealth – c'est-à-dire le rapport entre ses recettes autonomes et ses dépenses propres – est passé de 1,13 à 1,30. Pendant la même période, le ratio de DFV des États oscillait entre 0,52 et 0,60 tandis que celui des administrations locales était de l'ordre de 0,75 à 0,81.

Ainsi, les recettes autonomes du gouvernement du Commonwealth sont toujours supérieures à ses dépenses propres, tandis que les États et les administrations locales accusent un manque à gagner en revenu. La dernière ligne du tableau montre que c'est uniquement lors des deux dernières années de la période étudiée que les trois niveaux de gouvernement australiens,

dans leur ensemble, n'ont pas eu à recourir à l'emprunt pour combler le manque à gagner en revenu.

Lorsqu'on analyse les incidences des arrangements contenus dans l'IGA sur le DFV, la première question qui se pose est celle de la répercussion des réformes sur la capacité des trois niveaux de gouvernement à générer des revenus. Comme l'IGA n'a pas d'incidence directe sur le pouvoir d'imposition des administrations locales, nous examinerons ici ses répercussions sur la capacité fiscale du gouvernement fédéral et de ceux des États.

Nous avons déjà démontré que, même si le gouvernement fédéral affirme que la totalité des recettes de la TPS sera versée aux États, l'abolition des FAG fait en sorte que seulement 40 % des recettes de TPS serviront à remplacer celles que les États tiraient des taxes abolies. Le reste des recettes de la TPS financera l'abolition de la taxe de gros.

La CGC résume de la façon suivante les incidences sur les États des arrangements contenus dans l'IGA :

Grâce aux arrangements contenus dans l'IGA

- *L'ensemble des sommes versées aux États au titre des programmes généraux d'assistance financière, des transferts inconditionnels en matière de santé et des transferts spécifiques traités par absorption sera considérablement supérieur aux sommes versées en vertu des arrangements antérieurs;*
- *Les recettes autonomes des États diminueront de façon substantielle;*
- *Les dépenses globales des États augmenteront légèrement; et*
- *Dans l'ensemble, la situation budgétaire globale des États demeurera inchangée.*

(Commonwealth Grants Commission, 1999:1, page 19) [NOTRE TRADUCTION].

On peut donc croire que, dans les faits, la capacité des deux ordres de gouvernement à générer des revenus demeurera sensiblement la même. Le problème réside cependant en ce que l'IGA modifie le processus qui régit la prise de décisions sur le taux et l'assiette de la taxe.

Comme nous l'avons vu précédemment, la loi appelée *A New Tax System (Commonwealth State Financial Arrangements) Act 1999* établit le processus régissant la modification de l'assiette ou du taux de 10 % de la TPS. En résumé, tout changement apporté au taux ou à l'assiette de la taxe (sauf les modifications administratives) exige :

- L'accord unanime des gouvernements des États et des Territoires;
- L'approbation du gouvernement fédéral en place; et
- L'adoption d'une loi pertinente par les deux chambres du Parlement du Commonwealth.

Il est extrêmement improbable que toutes ces conditions soient jamais remplies. Et même si elles l'étaient, ce ne serait que parce que le Commonwealth aurait approuvé les recommandations des États. Les arrangements contenus dans l'IGA privent donc les États du contrôle de cette source de recettes qui remplace des taxes dont la détermination du taux et de l'assiette était de leur ressort exclusif.

Mais ne peut-on pas en dire autant de l'effet des arrangements de l'IGA sur les pouvoirs discrétionnaires du Commonwealth en matière d'impôts? Le gouvernement fédéral avait jusqu'ici le contrôle absolu sur le taux et sur l'assiette de la taxe de gros, mais les États et les Territoires auront désormais un droit de veto sur tout changement apporté au taux et à l'assiette de la TPS, qui la remplace. Dans un sens, on peut donc affirmer que la TPS sera un instrument fiscal non discrétionnaire, sur le taux et les recettes duquel ni le Commonwealth ni les États n'auront de contrôle effectif.

Il existe toutefois une différence de taille entre la situation du Commonwealth et celle des États en ce que l'IGA est une loi fédérale. Les arrangements qu'il contient ne sont pas des dispositions constitutionnelles et peuvent donc être modifiés ou abrogés par une autre loi fédérale, sous réserve d'approbation du Sénat. L'accord entre le Commonwealth et les États ne prévoit pas, ni ne peut prévoir, de sanctions en cas de révocation. Le Commonwealth a ainsi les coudées franches pour modifier les dispositions régissant la TPS, tandis que les États et les Territoires n'ont aucun pouvoir à cet égard.

Même s'il aborde la question sous un autre angle, le Bureau de la statistique de l'Australie (*Australian Bureau of Statistics*) est parvenu à la même conclusion. Devant décider si, dans les statistiques sur l'impôt en Australie, on devait traiter la TPS comme une taxe du Commonwealth ou des États, il a appliqué les cinq critères du Fonds monétaire international (FMI) régissant l'attribution des taxes et impôts au niveau de gouvernement approprié, pour conclure :

que le Commonwealth exerce une influence et un pouvoir discrétionnaire considérables dans l'établissement de la TPS et la répartition des recettes qu'elle génère. (...) les États et les Territoires ne disposent, individuellement, ni de l'influence ni des pouvoirs discrétionnaires nécessaires sur l'établissement de la TPS et la répartition des recettes qu'elle génère. Les recettes de la TPS seront réparties conformément aux principes de péréquation fiscale de la Commonwealth Grants Commission, comme le sont déjà les recettes de l'impôt sur le revenu. Cette situation ne satisfait pas aux critères du FMI régissant l'attribution des recettes fiscales aux gouvernements bénéficiaires, ce qui signifie que les recettes de la TPS ne doivent pas être traitées comme des recettes propres à chaque État ou Territoire. Par conséquent, pour les besoins des statistiques de finances publiques, la TPS doit être traitée comme une taxe du Commonwealth. (Australian Bureau of Statistics, Information Paper. Accruals-based Government Finance Statistics. 2000, Document 5517.0) [NOTRE TRADUCTION].

Les États ayant perdu le contrôle direct sur environ 3,5 milliards de dollars de recettes pour l'exercice 2001-2002, tout en devant assumer le même fardeau de dépenses qu'avant, le ratio de déséquilibre fiscal vertical se trouve augmenté.

L'absence de prévisions au-delà de 1999-2000 en ce qui concerne tant les recettes que les dépenses des trois niveaux de gouvernement rend risquée toute évaluation de l'incidence des réformes de l'accord ANTS sur le DFV après cette date. Le tableau 16 tente d'évaluer cette incidence, si les réformes avaient été pleinement en vigueur au cours de l'exercice 1997-1998. Bien qu'il ne soit pas possible de garantir l'exactitude absolue des calculs réalisés, rien ne permet de mettre en doute la conclusion générale que l'on peut dégager du tableau.

Tableau 16 – Incidence estimée de l'accord intergouvernemental sur le déséquilibre fiscal vertical, exercice 1997-1998

	1997-1998 Données réelles	1997-1998 Après application de l'IGA
Proportion de l'ensemble des recettes autonomes		
	%	%
Commonwealth	73	78
États	23	18
Administrations locales	4	4
Total	100	100
Proportion de l'ensemble des dépenses propres		
	%	%
Commonwealth	56	56
États	40	40
Administrations locales	4	4
Total	100	100
Ratio de DFV (Recettes/Dépenses)		
Commonwealth	1,32	1,42
États	0,59	0,46
Administrations locales	0,76	0,76
Total	100	100

Sources : même que le tableau 15 et calculs de l'auteur.

Il a été démontré que l'accord augmentera de façon marquée le déséquilibre fiscal vertical au sein de la fédération australienne. Quels seront les effets de ce changement?

L'importance du déséquilibre fiscal vertical touche le cœur même de la raison d'être du système fédéral. Le fédéralisme a pour prémisses que les différentes régions d'un pays ont des préférences distinctes en ce qui concerne le type et le niveau des services publics et des impôts. La population des États à prédominance rurale, comme le Queensland, aura des préférences différentes de celle des États plus urbanisés, comme l'État de Victoria et la Nouvelle-Galles du Sud. Un pays unitaire, doté d'un gouvernement central dont relèvent les administrations locales, sera contraint d'offrir à toutes les régions les mêmes niveaux de services à un même taux d'imposition.

Or la mise en oeuvre de politiques uniformes dans des régions aux préférences distinctes entraîne, dit-on, des inefficacités marquées. Cela est dû essentiellement au fait que la fourniture d'un même niveau de services financée par des impôts communs implique une sous-prestation de services dans certaines régions et une surprestation dans d'autres.

Autrement dit, les régions où il y a sous-prestation reçoivent un niveau de services donné alors qu'elles seraient prêtes à payer plus d'impôts pour recevoir un niveau de services

supérieur. À l'inverse, les régions où il y a surprestation obtiendront un niveau de services supérieur à celui dont elles se contenteraient si elles devaient en assumer intégralement les coûts.

Dans un système fédéral, par contre, chaque État peut offrir à ses contribuables le niveau de services qu'ils souhaitent. Ainsi, certains États favoriseront une politique de dépenses et d'impôts élevés alors que d'autres opteront pour peu de dépenses et d'impôts.

Cette analyse est fondée sur l'hypothèse implicite que les frontières qui délimitent les États reflètent les différences de préférences des diverses collectivités. Les différences qui existent, par exemple, entre la Nouvelle-Galles du Sud ou l'État de Victoria, d'une part, et le Queensland ou l'Australie-Occidentale, d'autre part, laissent croire que cette hypothèse n'est pas tout à fait irréaliste.

Il existe de nombreuses raisons qui font que les préférences des contribuables en matière de services sont mieux satisfaites par les administrations infranationales que par le gouvernement central.

- Dans une structure gouvernementale à paliers multiples, les politiciens peuvent mieux connaître les préférences des électeurs;
- La décentralisation du gouvernement peut favoriser un meilleur contrôle de la fonction publique, la proportion des élus par rapport aux fonctionnaires étant plus élevée;
- Les électeurs des administrations infranationales ont plus de chances d'être au fait des coûts de prestation des services publics et, conséquemment, sont susceptibles de prendre des décisions plus rationnelles quant aux niveaux de services offerts, ces décisions n'étant pas obscurcies par des subventions croisées allant d'une juridiction à l'autre.

Cette analyse reflète le principe de subsidiarité, selon lequel les activités publiques devraient être confiées au niveau de gouvernement le plus bas possible, en tenant compte de certaines considérations d'efficacité.

La conclusion à tirer de cette évaluation est qu'en portant le DFV à des niveaux bien au-delà de ceux qui existent dans tout autre pays comparable, les arrangements de l'IGA mèneront à une détérioration de l'efficacité dans l'affectation des ressources en Australie. Les gouvernements fédéraux des deux idéologies politiques ont, dans le passé, défendu les degrés de DFV en vigueur même si ces derniers ont fait l'objet de critiques presque unanimes dans les milieux universitaires, tant en Australie qu'à l'étranger. Le gouvernement fédéral n'a cependant pas fait connaître les motifs justifiant l'augmentation du DFV qu'impliquent les arrangements de l'IGA.

6. Péréquation

Une implication importante de l'IGA est qu'une proportion plus grande des recettes des États sera assujettie aux principes de péréquation fiscale horizontale (HFE) recommandés par la CGC. Selon les prévisions du ministère fédéral des Finances, 18,7 milliards de dollars de FAG auraient été répartis entre les États en 2001-2002 conformément aux principes de HFE, tandis qu'en vertu de l'IGA, ces principes s'appliqueront à environ 27,5 milliards de recettes

de TPS, soit une augmentation de près de 47 %. Le système de péréquation régissant le versement des FAG a en effet été maintenu et s'applique désormais à la répartition de la totalité des recettes de la TPS. Pour l'exercice 2001-2002, la différence se chiffre à 8,7 milliards de dollars. Cependant, elle devrait devenir de plus en plus importante puisque, selon les prévisions du ministre des Finances, les recettes de la TPS augmenteront plus rapidement que les FAG ne l'auraient fait (Costello, 1998).

Les répercussions potentielles de ce changement font l'objet du tableau 17, qui montre :

- À la colonne 1, la répartition de l'ensemble des recettes de la TPS, conformément au tableau 2 du *Budget Paper No.3, 2001-02* du gouvernement australien;
- À la colonne 2, les sommes qui auraient été versées aux États au titre des FAG, le solde des 27,5 milliards de dollars étant perçu au moyen des taxes que les États ont abolies (en supposant que les autres dispositions fiscales de l'IGA aient été appliquées intégralement mais en supposant également qu'il n'y ait pas eu d'assistance financière transitoire); et
- Dans les colonnes 3 et 4, la différence entre les deux modes de répartition.

Tableau 17 – Comparaison des effets de différents modes de répartition des recettes de TPS pour l'exercice financier 2001-2002

	Répartition des recettes de la TPS	Répartition des recettes des États	Différence	Différence
	Millions \$	Millions \$	Millions \$	%
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>New South Wales</i> (Nouvelle-Galles du Sud)	8 317	8 520	-203	-2,4
<i>Victoria</i>	5 814	5 768	46	0,8
<i>Queensland</i>	5 198	4 994	204	3,9
<i>Western Australia</i> (Australie-Occidentale)	2 643	2 652	-9	-0,3
<i>South Australia</i> (Australie-Méridionale)	2 541	2 574	-33	-1,3
<i>Tasmania</i> (Tasmanie)	1 087	1 092	-5	-0,4
<i>Australian Capital Territory</i> (Territoire fédéral de Canberra)	544	531	13	2,4
<i>Northern Territory</i> (Territoire du Nord)	1 336	1 350	-14	-1,0
Total	27 480	27 480	0	0,0

Source : Calculs de l'auteur.

Le tableau montre que l'application des principes de HFE à la répartition de l'ensemble des recettes de la TPS entraînera, après la période de transition, des changements significatifs par rapport à la répartition qui aurait eu lieu si les États avaient perçu eux-mêmes le produit des taxes abolies, soit 8,7 milliards de dollars. Selon ces calculs, la redistribution la plus importante se fait au profit du Queensland et au détriment de la Nouvelle-Galles du Sud.

Cependant, il faut faire preuve de prudence dans l'interprétation de ce tableau puisqu'il porte sur les montants dont disposent les gouvernements des États. Il faut également tenir compte de la possibilité que les contribuables de la Nouvelle-Galles du Sud payent moins de taxes sous le régime de la TPS qu'ils ne l'auraient fait au titre des taxes abolies et que ceux du Queensland en payent davantage. Par conséquent, la redistribution *entre gouvernements* est probablement supérieure à la redistribution *entre contribuables*.

Les principes et les méthodes de péréquation australiens sont fort complexes et mal compris dans la collectivité australienne. Comme l'importance accrue du principe de HFE dans la répartition des recettes de la TPS en vertu de l'IGA entraînera une certaine redistribution des recettes, on trouvera dans les pages qui suivent une explication des grandes lignes du processus.

La péréquation a pour but de corriger le déséquilibre fiscal horizontal qui, dans un système fédéral, résulte des différences dans les coûts de prestation des services publics et des écarts de capacité fiscale.

Les différences de coûts de prestation des services entre les États peuvent avoir différentes causes, dont :

- La superficie, qui entraîne des coûts *per capita* plus élevés au titre des infrastructures, comme les routes et les chemins de fer, par exemple;
- Le nombre d'habitants et la densité de population inférieurs, qui empêchent certains États de bénéficier d'économies d'échelle dans la prestation de services publics tels que l'éducation et la santé; et
- La composition des groupes d'âge qui, si le nombre d'enfants d'âge scolaire est relativement élevé, par exemple, peut entraîner des coûts *per capita* supérieurs à la moyenne dans le domaine de l'éducation ou, si le nombre de personnes âgées est relativement élevé, peut entraîner des coûts supérieurs à la moyenne dans les domaines de la santé et de la sécurité sociale.

Ces facteurs font que les coûts *per capita* de prestation d'un certain niveau de services publics sont plus élevés dans certains États que dans d'autres.

Les écarts de recettes découlent des différences qui existent entre les capacités d'imposition *per capita* des États. Essentiellement, la capacité d'imposition d'un État est déterminée par les niveaux et la répartition des revenus et par les dotations en ressources. La capacité des États à générer des recettes à partir des taxes sur les transactions financières, la masse salariale, les biens immobiliers, les jeux de hasard, les véhicules automobiles et les assurances augmente avec le revenu moyen. Ainsi, les États à revenu *per capita* plus bas auront presque assurément une capacité d'imposition moindre (même si la CGC ne calcule pas la capacité fiscale de cette manière).

Un État désavantagé souffrira probablement à la fois d'un coût de prestation plus élevé que les autres pour un certain niveau de services publics et d'une capacité fiscale inférieure aux autres. Le rôle de la CGC est d'établir la façon dont ce déséquilibre fiscal horizontal peut être corrigé.

Le mandat du dernier rapport de la CGC portant sur les relativités devant être employées pour la répartition des transferts (*Report on General Grant Relativities*) était défini de la façon suivante :

L'évaluation de la Commission doit :

- (a) *se fonder sur l'application du principe selon lequel les transferts au titre des programmes généraux d'assistance financière et en matière de santé versés à chaque État devraient lui permettre de fournir le niveau moyen de services publics typiques, en supposant qu'il le fait avec une efficacité opérationnelle moyenne et qu'il applique la structure de taxation moyenne des États à ses propres assiettes fiscales;*
- (b) *tenir compte :*
 - (i) *des différences entre les capacités fiscales des États; et*
 - (ii) *des différences entre les sommes que les États doivent déboursier pour fournir un niveau moyen de services publics.*

(*Commonwealth Grants Commission, 1999:2*).

La Commission interprète ainsi son mandat :

Pour qu'un État bénéficiaire puisse fonctionner à un niveau qui ne soit pas sensiblement inférieur à celui des autres États, sans avoir à percevoir des impôts, des taxes ou d'autres droits plus importants que les autres États, ses recettes doivent être complétées en raison :

- (a) *de sa capacité financière moindre;*
- (b) *du fait qu'il doit supporter des coûts plus élevés pour fournir des services publics comparables.*

(Ibid.) [NOTRE TRADUCTION].

Il importe de souligner que la CGC applique le principe d'égalisation des *capacités fiscales*. C'est-à-dire que l'on doit donner aux États *la possibilité* de fournir le niveau moyen de services publics tout en appliquant une taxation moyenne. Les États ne sont pas obligés de fournir ce niveau moyen de services tout en appliquant une taxation moyenne. Si tel était le cas, il s'agirait d'un système d'égalisation de la *performance fiscale*, ce qui suppose que les paiements de péréquation fédéraux seraient conditionnels et que le Commonwealth pourrait imposer la façon dont ils doivent être dépensés. Un tel système supprimerait le principal avantage de la structure fédérale, soit la possibilité de répondre aux différences qui existent entre les États en matière de goûts et de préférences. L'égalisation des capacités, au contraire, permet à chaque État de choisir les politiques de dépense et d'imposition qui lui conviennent.

Le modèle de la CGC évalue essentiellement deux facteurs : les dépenses et la capacité d'imposition. La méthode de calcul, qui est extrêmement complexe, est présentée en détail dans *Commonwealth Grants Commission (1999:2)*, Volume II, annexe A.

Les relativités *per capita* pour chaque année d'évaluation sont déterminées de la façon suivante :

- Calcul des dépenses *per capita* standardisées de chaque État, soit les sommes qu'il devrait dépenser pour fournir le niveau moyen de services publics compte tenu de la demande et de ses coûts de prestation;
- Calcul des recettes *per capita* standardisées de chaque État, soit les montants de recettes qu'il pourrait obtenir s'il appliquait la structure de taxation moyenne à ses propres assiettes fiscales;
- Calcul, à l'aide de ces montants standardisés, ajustés en fonction de la population de chaque État, du montant d'assistance financière globale (*total financial assistance requirement*, TFAR) que chaque État requiert pour fournir le niveau moyen de services publics typiques en supposant qu'il le fait avec une efficacité opérationnelle moyenne et qu'il applique la structure de taxation moyenne des États à ses propres assiettes fiscales;
- Calcul de la différence entre le TFAR de chaque État et le montant des transferts spécifiques fédéraux qui lui sont versés, ce qui permet d'obtenir le déficit standardisé de chaque État;
- Représentation du déficit *per capita* standardisé de chaque État sous la forme d'une proportion du montant total *per capita* des transferts inconditionnels du Commonwealth, y compris les transferts spécifiques (SPP) pertinents.

Le montant *per capita* d'assistance financière consiste donc en une part égale *per capita* des transferts fédéraux inconditionnels *plus* un ajustement pour les coûts de prestation *plus* un autre ajustement tenant compte de la capacité fiscale (*Commonwealth Grants Commission*, 2000).

Lors de sa dernière révision des relativités, la CGC a tenu compte de 41 catégories de dépenses pour ses calculs des dépenses standardisées et de 18 catégories de recettes pour ses calculs des recettes standardisées.

La description ci-dessus est une explication simplifiée de la méthodologie qu'utilise la CGC et ne vise qu'à en donner une vue d'ensemble. Les résultats de ces calculs, soit les relativités recommandées par la CGC, sont présentés dans le tableau 18. Les États dont le coefficient de relativité est supérieur à 1 sont des États bénéficiaires, ou « subventionnés », alors que ceux dont le coefficient de relativité est inférieur à 1 sont des États « subventionneurs ».

Tableau 18 – Relativités employées pour la répartition des FAG et des recettes de la TPS pour l'exercice 2001-2002

	Relativités applicables à la TPS	Relativités applicables aux FAG
<i>New South Wales</i> (Nouvelle-Galles du Sud)	0,92032	0,88284
<i>Victoria</i>	0,87539	0,84543
<i>Queensland</i>	1,00269	1,01882
<i>Western Australia</i> (Australie-Occidentale)	0,97516	0,92429
<i>South Australia</i> (Australie-Méridionale)	1,17941	1,27328
<i>Tasmania</i> (Tasmanie)	1,50095	1,68695
<i>Australian Capital Territory</i> (Territoire fédéral de Canberra)	1,14633	1,18924
<i>Northern Territory</i> (Territoire du Nord)	4,02166	4,93364

Source : Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableau 11.

Les relativités applicables à la TPS sont toutes plus proches de 1 que celles régissant la répartition des FAG. Cela est dû au fait que la péréquation exige la redistribution d'un montant fixe (environ 2,1 milliards de dollars). Les recettes de la TPS étant supérieures au montant global des FAG, une plus petite part est redistribuée entre les États (*Budget Paper No. 3, 2001-02*, page 19). Les répercussions de l'ensemble des mesures de l'IGA sur les calculs des relativités par la *Commonwealth Grants Commission* sont étudiées dans Searle (1998) et *Commonwealth Grants Commission* (1999:1).

Le tableau 19 montre les effets de ces relativités sur la répartition des transferts fédéraux inconditionnels. Le tableau présente également, pour comparaison, les montants qui auraient été versés aux États si la répartition n'était fondée que sur leur population. Ce tableau permet d'apprécier l'effet de redistribution de la péréquation en Australie.

Tableau 19 – Effet de la péréquation fiscale horizontale, exercice 2001-02

	GMA réparti selon les principes de HFE (Millions \$)	Répartition égale <i>Per capita</i> (Millions \$)	Différence (1)-(2) (Millions \$)	Population (Millions)	Redistri- bution <i>per capita</i> (3)/(4) (\$)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>New South Wales</i> (Nouvelle-Galles du Sud)	9 401,1	10 425,7	-1 024,6	6,6	-156,1
<i>Victoria</i>	6 394,2	7 340,9	-946,7	4,9	-195,1
<i>Queensland</i>	5 411,3	5 297,0	114,3	3,7	31,3
<i>Western Australia</i> (Australie-Occidentale)	2 823,6	3 000,2	-176,6	1,9	-91,8
<i>South Australia</i> (Australie-Méridionale)	2 766,8	2 285,8	480,9	1,5	319,5
<i>Tasmania</i> (Tasmanie)	1 163,1	729,0	434,1	0,5	924,7
<i>Australian Capital Territory</i> (Territoire fédéral de Canberra)	583,7	484,4	99,3	0,3	316,8
<i>Northern Territory</i> (Territoire du Nord)	1 379,8	360,6	1 019,2	0,2	5 086,9
Total	29 923,6	29 923,6	0,0	19,5	s.o.

Source : Gouvernement australien, *Budget Paper No 3, 2001-02*, tableau 12.

7. Derniers développements

Comme il est à prévoir après une réforme d'une telle envergure, l'année qui s'est écoulée depuis l'entrée en vigueur de l'IGA a été marquée par la stabilité dans les relations financières intergouvernementales en Australie. Cependant, à mesure que les États prennent pleinement conscience des incidences de l'accord, nous croyons remarquer un malaise grandissant chez certains d'entre eux et une satisfaction croissante chez d'autres. En saisissant mieux les répercussions des arrangements transitoires sur la répartition des recettes, les États ont réalisé que, s'ils envisageaient d'abolir certaines taxes ou d'en réduire le taux avant 2005, ils auraient intérêt à choisir celles dont l'IGA prévoit l'abolition éventuelle cette année-là, à savoir les droits de timbre et la taxe sur les débits. C'est dans cette voie que s'est engagé l'État de Victoria, alors que la Nouvelle-Galles du Sud a récemment annoncé qu'elle abolirait la taxe sur les débits dès janvier 2002.

Ce qui étonne toutefois, c'est à quel point les élus fédéraux, y compris les membres de l'Opposition, semblent mal comprendre la nature fondamentale de l'IGA, à savoir qu'après la fin de la période de transition ce seront les États, et non le Commonwealth, qui bénéficieront de toute augmentation des recettes de la TPS. À preuve, le discours prononcé en juillet 2001 par le ministre fédéral des Finances, dans lequel il affirmait :

Il va de soi que, si un pays souhaite se doter d'un régime fiscal concurrentiel et offrir un niveau convenable de services sociaux, il doit pouvoir compter sur une base fiscale pour les

soutenir. Pour demeurer concurrentiel, il faut éviter d'augmenter les impôts directs, à savoir l'impôt sur le revenu et l'impôt des sociétés, et financer les services sociaux par des impôts indirects (Costello, 2001) [NOTRE TRADUCTION].

Cette déclaration ne semble pas tenir compte du fait qu'en vertu de l'IGA, la totalité des recettes de la TPS doit être versée aux États. Or, le financement des services sociaux échoit en majeure partie au fédéral. Comment financer des services de compétence fédérale à même les recettes des États sans modifier d'autres arrangements financiers?

Dans la même veine, la pièce maîtresse du programme de l'Opposition en vue des prochaines élections fédérales qui doivent avoir lieu à la fin de cette année est une certaine « révision » de la TPS de façon à ce que certains « biens de première nécessité » soient exempts de TPS. Le coût de cette réforme serait, en l'absence d'arrangements compensatoires, assumé par les États. Or, l'énoncé de politique ne prévoit pas de compensation éventuelle. En vertu de l'IGA, toute proposition de changement de l'assiette de la TPS requiert l'approbation unanime de tous les États et Territoires et doit préserver l'intégrité de cette assiette. Il semble donc que l'Opposition pourrait envisager de révoquer l'accord, si cela était nécessaire.

Nous sommes d'avis qu'à long terme, les gouvernements fédéraux, peu importe le parti politique au pouvoir, auront du mal à résister à la tentation de s'appropriier, de façon directe ou indirecte, une part des recettes de la TPS. Les gouvernements fédéraux australiens ont, depuis toujours, exercé une domination financière sur les États et nous croyons qu'ils continueront de le faire dans les années à venir.

Références

- Collins, D.J. (éd.) (1993), *Vertical Fiscal Imbalance*, Australian Tax Research Foundation.
- Collins, D.J. et H.M. Lapsley (1996), *The social costs of drug abuse in Australia in 1988 and 1992*, National Drug Strategy Monograph Series No. 30, Australian Government Publishing Service.
- Collins, D.J. (2000), *The impact of the GST package on Commonwealth-State financial relations*, Australian Tax Research Foundation Research Study No.34.
- Commonwealth Grants Commission (1999;1), *Proposals for the Treatment of New Developments in State and Territory Finances, and Data Changes Relevant to the 200 Update of Relativities*, document de travail CGC 99/2, septembre.
- Commonwealth Grants Commission (1999;2), *Report on General Grant Relativities, 1999*, Volumes I-III.
- Commonwealth Grants Commission (2001), *Report on State Revenue Sharing Relativities 2000 Update*.
- Costello, Peter (1998), *Tax Reform: not a new tax, a new tax system*, mis en circulation en août, Australian Government Publishing Service.
- Costello, Peter (2000), *Inaugural Meeting of Ministerial Council for Commonwealth-State Financial Relations and Outcome of Loan Council Meeting*, communiqué de presse publié le 17 mars.
- Costello, Peter (2001), *“Challenges and Benefits of Globalisation”*, discours prononcé au Sydney Institute le 25 juillet.
- Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, Federal Financial Relations*, années diverses.
- Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth-State Financial Relations*, Annexe 2 de *A New Tax System (Commonwealth-State Financial Arrangements) Act 1999*, no.110, 1999. Également reproduit à l'annexe B du *Budget Paper No. 3, 1999-2000, Federal Financial Relations 1999-2000*, AGPS, mai 1999.
- James, Denis W. (1992), *Intergovernmental Financial Relations in Australia*, Australian Tax Research Foundation.
- New South Wales Tax Task Force (1988), *Tax Reform and NSW Economic Development. Review of the State Tax System* (« Collins Report »), août.
- New South Wales Treasury (1996), *Interstate Comparison of Taxes 1996-97*, Research and Information Paper TRP 96-5, novembre.

New South Wales Treasury (2000), *Interstate Comparison of Taxes 2000-2001*, Research and Information Paper TRP 00-3, décembre.

Searle, R.J. (1998), *Commonwealth-State Financial Relations and the Goods and Services Tax*, document présenté au National Tax Workshop of the Australian National University North Australia Research Unit, décembre.

Tait, A.A. (1972), *Value-added Tax*, McGraw Hill.

Taxation Review Committee (1975), *Full Report 31 January 1975*, A.G.P.S.

Warren, S.O. (éd.) (1997), *Reshaping Fiscal Federalism in Australia*, Australian Tax Research Foundation Conference Series No. 20.

Warren, S.O. (éd.) (1999), *State Taxation, Repeal, Reform or Resignation*, Australian Tax Research Foundation Conference Series No. 21.

Annexe A

Résumé de l'accord intergouvernemental sur la réforme des relations financières entre le Commonwealth et les États, ou *Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth-State Financial Relations (IGA)*

L'*Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth-State-Financial Relations (IGA)* porte sur la réforme des relations financières intergouvernementales à la suite de la mise en œuvre par le gouvernement fédéral de l'ensemble de mesures de réforme fiscale intitulé *A New Tax System (ANTS)* et, plus particulièrement, de la TPS. L'accord initial intervenu entre le Commonwealth, les États et les Territoires a été signé le 9 avril 1999. Il a été modifié, à la suite des modifications de l'ANTS annoncées par le premier ministre, John Howard, le 28 mai 1999. Le nouvel accord, qui prévoyait notamment une réduction de l'assiette de la TPS, a été signé le 20 juin 1999. Il est reproduit à l'annexe 2 de *A New Tax System (Commonwealth State Financial Arrangements) Act 1999*.

1. Objectifs

Les réformes prévues par l'accord visent à :

- Mettre en place un nouveau système fiscal à l'échelle nationale, prévoyant notamment l'abolition de certaines taxes peu efficaces;
- Doter les États d'une assiette fiscale plus solide, dont le produit augmenterait avec le temps; et
- Améliorer, une fois la période transitoire écoulée, la situation financière de tous les États.

2. Réformes

L'accord prévoit les réformes suivantes :

- Mise en place d'une taxe sur les produits et services (TPS) dont la totalité des recettes sera répartie entre les États par le Commonwealth;
- Abolition, le 1^{er} juillet 2000, de la taxe de gros (WST), qui ne doit pas être remise en place dans le futur, pas plus qu'aucune autre taxe analogue;
- Abolition, le 1^{er} juillet 2000, des arrangements compensatoires temporaires (RRP) portant sur l'imposition du carburant, de l'alcool et du tabac;
- Abolition des transferts d'assistance financière (FAG), le 1^{er} juillet 2000;
- Maintien des programmes de transferts spécifiques, ou SPP. Le Commonwealth n'a aucune intention de réduire le montant global des SPP. L'accord ne précise toutefois pas si cette déclaration d'intention s'applique à la valeur nominale ou à la valeur réelle des SPP, bien qu'il stipule que les nouveaux arrangements ont pour objectif d'améliorer la situation financière des États;
- Abolition des taxes suivantes imposées par les États :
 - Taxe d'hébergement hôtelier, le 1^{er} juillet 2000;
 - Droits sur les institutions financières (FID), le 1^{er} juillet 2001;
 - Droits de timbre sur les titres négociables cotés en Bourse, le 1^{er} juillet 2001; et
 - Taxe sur les débits, le 1^{er} juillet 2005, sous réserve de révision par le Conseil ministériel (voir ci-dessous).

- Évaluation par le Conseil ministériel, avant 2005, de la pertinence du maintien des droits de timbre sur :
 - les actes de transport non résidentiels;
 - les baux;
 - les hypothèques;
 - les garanties, les débetures et autres garanties d'emprunt;
 - les chèques, les lettres de change et autres billets à ordre; et
 - les titres négociables non cotés en Bourse.
- Modification par les États des arrangements concernant la taxe sur les jeux de hasard pour tenir compte de l'incidence de la TPS sur les exploitants de maisons de jeu;
- Obligation pour les États de s'assurer que les augmentations des pensions et des prestations prévues dans l'ANTS n'entraînent pas des augmentations du loyer des logements sociaux;
- Maintien du droit de toutes les parties à l'accord de mettre en place des mesures anti-évitement fiscal (et vraisemblablement anti-évasion fiscale) pour protéger les taxes et impôts restants ou percevoir les impôts et taxes exigibles jusqu'à la date d'abolition.

3. Répartition des recettes de la TPS

Les recettes de la TPS seront réparties selon les principes suivants :

- Le Commonwealth versera aux États la totalité des recettes de la TPS, sous réserve des dispositions de l'accord;
- Les États pourront utiliser comme bon leur semble le montant des transferts au titre de la TPS;
- Les recettes de la TPS seront réparties entre les États selon les principes de péréquation fiscale horizontale (HFE), sous réserve des dispositions transition.

Les modalités de paiement sont précisées à l'annexe B.

4. Dispositions de transition

Le Commonwealth garantit que, chaque année de la période de transition suivant la mise en place de la TPS, la situation budgétaire de États ne sera pas pire que ce qu'elle était avant l'entrée en vigueur de l'accord.

La période de transition s'échelonne du 1^{er} juillet 2000 au 30 juin 2003, mais pourrait être prolongée si un État ou un Territoire a besoin d'une aide financière au-delà de cette date. En fait, elle a déjà été prolongée jusqu'à la fin de l'exercice 2006-2007.

Le Commonwealth versera donc une assistance financière à chaque État, selon ses besoins, pendant toute la période de transition. En 2000-2001, cette assistance sera versée sous forme de transferts et de prêts sans intérêts et, les années suivantes, sous forme de transferts uniquement. Ces sommes sont exclues du calcul des relativités *per capita* par la CGC et le Commonwealth ne peut pas dicter aux États la façon de les dépenser.

À la fin de la deuxième année d'application de la TPS, les recettes de la taxe seront réparties selon les principes de HFE, les États ou Territoires conservant tout montant touché en sus des sommes qu'ils auraient reçues en vertu des anciens arrangements.

Les dispositions de transition sont décrites à l'Annexe B.

5. Application de la TPS aux activités gouvernementales

Tous les niveaux de gouvernement ainsi que leurs sociétés et organismes doivent fonctionner comme s'ils étaient assujettis à la TPS. Toutes les recettes provenant de ces sources seront incluses dans le produit de la TPS.

6. Taxes et frais imposés par les gouvernements

La TPS ne sera pas perçue sur certaines taxes et redevances obligatoires, dont doivent convenir les États et le Commonwealth.

7. Taux et assiette de la TPS

Tout changement apporté au taux ou à l'assiette de la TPS exige :

- L'accord unanime des gouvernements des États et des Territoires;
- L'approbation du gouvernement fédéral en place; et
- L'adoption de la loi pertinente par les deux chambres du Parlement du Commonwealth.

Tout changement apporté à l'assiette de la taxe doit respecter les principes suivants :

- Préservation de l'intégrité de l'assiette;
- Simplicité de gestion; et
- Réduction au minimum des coûts encourus par les contribuables pour se conformer aux dispositions de la taxe.

Pendant les douze premiers mois d'application de la TPS, le Commonwealth pourra modifier unilatéralement l'assiette de la taxe à condition que les changements apportés :

- Soient à caractère administratif (c'est-à-dire, nécessaires pour préserver l'intégrité de l'assiette de la taxe ou pour prévenir les stratégies d'évitement de l'impôt);
- Facilitent la mise en œuvre de la nouvelle taxe; et
- Tiennent compte de la nécessité de préserver les recettes des États.

À partir de juillet 2001, les changements à caractère administratif (tels que définis ci-dessus) apportés à l'assiette de la TPS devront recevoir l'approbation de la majorité du Commonwealth, des États et des Territoires.

8. Bureau australien de taxation (*Australian Taxation Office, ATO*)

Les États devront participer, dans la mesure convenue, aux frais d'administration de la TPS encourus par l'ATO.

9. Programme d'accès à la propriété, ou *First Home Owner Scheme* (FHOS)

Les États devront financer un nouveau programme d'accès à la propriété (*First Home Owner Scheme*, FHOS). Ce financement ne pourra se faire à même les montants versés au titre du programme *Home Purchase Assistance* dans le cadre du *Commonwealth State Housing Agreement* (CSHA). Les États ne peuvent imposer aucuns nouveaux frais ou taxes associés à l'achat de maisons, ni augmenter les frais ou le taux des taxes déjà en place pour compenser les coûts du programme.

Annexe B

Dispositions transitoires prévues dans l'accord intergouvernemental

Le présent document, qui reproduit l'Annexe C de *A New Tax System (Commonwealth-State Financial Arrangements) Act 1999* décrit les dispositions transitoires et la méthode de calcul des montants minimums garantis (GMA).

Garantie prévue dans la loi

- C1. En vertu de la nouvelle loi, le Commonwealth versera aux États et aux Territoires des compensations transitoires correspondant à la différence entre la part des recettes de la TPS qu'ils touchent et le montant global requis pour que leur situation budgétaire ne soit pas moins bonne pendant la période de transition qu'elle ne l'aurait été en l'absence de la réforme.
- (i) En 2000-2001, les compensations transitoires seront versées aux États ou aux Territoires sous forme de transferts ou de prêts sans intérêt qu'ils devront rembourser intégralement en 2001-2002.
 - (ii) Les autres années de transition, les compensations transitoires seront versées sous forme de transferts.

Montants minimums garantis (*Guaranteed Minimum Amounts, GMA*)

- C2. La compensation transitoire à laquelle a droit un État ou un Territoire pour un exercice financier donné sera établie en soustrayant sa part des recettes de la TPS d'un montant minimum garanti, ou GMA, établi de la façon suivante :

Recettes sacrifiées par les États : les FAG, les RRP ainsi que les taxes et les impôts imposés par les États ou les Territoires, tels que définis dans l'Annexe A des présentes, à l'exception des droits de timbre sur les titres négociables dont le montant sera calculé comme s'ils avaient été abolis intégralement.

plus

Recettes réduites : le manque à gagner résultant de la modification par les États des arrangements concernant la taxe sur les jeux de hasard pour tenir compte de l'incidence de la TPS sur les exploitants de maisons de jeu.

plus

Frais d'intérêts afférents aux déficiences en liquidités : les frais d'intérêts que doivent subir les États et les Territoires en raison du passage du versement hebdomadaire des FAG, des RRP et des taxes perçues par les États au versement mensuel des transferts au titre de la TPS.

plus

Remboursement de prêt : en 2001-2002 seulement, le remboursement des emprunts sans intérêt contractés par les États ou les Territoires.

plus

Dépenses supplémentaires : subventions au titre du programme d'accès à la propriété conformément à l'Annexe D des présentes et montant convenu au titre de la

participation des États et des Territoires aux frais d'administration de la TPS par l'ATO.

plus

Autres : des versements globaux de 338 millions de dollars, étalés sur trois ans à partir de l'exercice 2000-2001, pour compenser la perte de recettes découlant de l'abolition des régimes d'équivalence de la taxe de gros, les États et les Territoires devant convenir des modalités de répartition du montant.

moins

Dépenses réduites : subventions pour carburant diesel hors-route et économies découlant de l'abolition de la taxe de gros et des droits d'accise imposés sur les achats des États ou des Territoires.

moins

Dividendes de croissance : l'augmentation des recettes des États ou des Territoires, recettes tirées de la TPS exclues, découlant de l'effet des réformes fiscales sur la croissance économique.

plus

Ajustements : à partir de l'exercice 2001-2002, la différence nette entre les estimations préliminaires et les résultats réels ou les estimations définitives des éléments pris en compte dans le calcul du montant minimum garanti de l'année précédente.

De plus, le nouveau *Commonwealth State Housing Agreement* prévoit la répartition sur trois ans, à partir de 2000-2001, d'un montant global de 269 millions de dollars pour compenser l'augmentation nette des coûts des programmes de logements sociaux découlant de la réforme fiscale, les États et les Territoires devant convenir des modalités de répartition.

Recommandations des ministres des Finances au Conseil ministériel

- C3. Le ministre des Finances du Commonwealth doit établir, au plus tard le 10 juin de chaque année de transition, le montant minimum garanti versé à chaque État ou Territoire. Le Conseil ministériel fera des recommandations au ministre des Finances du Commonwealth à propos du montant minimum garanti de chaque État et Territoire.
- C4. Les ministres des Finances des États ou des Territoires doivent présenter au Conseil ministériel, aux dates indiquées, des recommandations écrites sur les questions suivantes :
- (i) Au plus tard le 1^{er} mars 2000, des recommandations sur les prêts et les transferts devant être consentis à chaque État et Territoire en 2000-2001 et sur les montants que le Commonwealth doit verser à chaque État et Territoire le mardi 4 juillet 2000.
 - (ii) Au plus tard le 1^{er} novembre 2000, des recommandations sur les estimations les plus récentes du montant d'assistance financière transitoire pour l'exercice ainsi que sur tout ajustement devant être apporté au montant des prêts et des transferts consentis à chaque État et Territoire.

- (iii) Au plus tard le 1^{er} septembre, durant chaque année de transition suivante, des recommandations sur les estimations les plus récentes du montant d'assistance financière transitoire devant être versé à chaque État ou Territoire pour l'exercice, ainsi que sur les montants que doit verser le Commonwealth à chaque État et Territoire le premier mardi des mois d'octobre et de janvier suivants. Ces recommandations doivent préciser tout ajustement nécessaire pour compenser la différence nette entre les estimations préliminaires et les résultats réels ou les estimations définitives des éléments pris en compte dans le calcul du montant minimum garanti de l'année précédente pour un État ou un Territoire.
- (iv) Au plus tard le 1^{er} mars, durant chaque année de transition suivante, des recommandations sur les estimations les plus récentes du montant d'assistance financière transitoire devant être versé à chaque État ou Territoire pour l'exercice en cours et pour l'exercice suivant, ainsi que sur les montants que doit verser le Commonwealth à chaque État et Territoire le premier mardi des mois d'avril et de juillet suivants.
- (v) Au plus tard le 1^{er} juin, durant chaque année de transition, des recommandations sur le montant minimum garanti devant être versé à chaque État et Territoire pour l'exercice en cours.

Fréquence et montant des versements et des remboursements

- C5. Chaque année de transition, à partir de 2001-2002, le Commonwealth versera aux États et aux Territoires une part du montant minimum garanti le premier mardi (ou le premier jour ouvrable suivant) des mois de janvier, avril, juillet et octobre. Les versements échelonnés seront fondés sur les recommandations faites au Conseil ministériel par les ministres des Finances, comme le prévoit le paragraphe C4.
- C6. Chaque année, les sommes au titre des ajustements apportés au montant global d'assistance financière versé à un État ou à un Territoire en fonction des recettes de la TPS réellement perçues et du montant minimum garanti établi par le ministre des Finances fédéral seront payées en même temps que les versements au titre de la TPS, après le 10 juin.
- C7. Les États et les Territoires rembourseront au Commonwealth en 2001-2002 le prêt sans intérêt consenti en 2000-2001, en quatre versements trimestriels exigibles le jour même du paiement des transferts au titre de la TPS, aux mois de juillet, octobre, janvier et avril.
- C8. La méthodologie du calcul des différents éléments du montant minimum garanti, qui a été approuvée par les ministres des Finances des États et des Territoires, est présentée dans le document intitulé *Methodology for Estimation of Components of the Guaranteed Minimum Amount*.