

**LES RELATIONS FINANCIÈRES
INTERGOUVERNEMENTALES :
PERSPECTIVE INTERNATIONALE**

24 février 1998

Rapport de
L'Institut sur la gouvernance
122, rue Clarence Ottawa (Ontario) K1N 5P6
(613) 562-0090

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs, et peuvent ne pas refléter les vues ou la position du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	i
1. INTRODUCTION	1
2. PRINCIPES ET PRATIQUES EXEMPLAIRES	2
3. CRITÈRES APPLIQUÉS AUX ÉTUDES DE CAS	13
4. ÉTUDE DE CAS N° 1 : LA SUÈDE	16
5. ÉTUDE DE CAS N° 2 : LE DANEMARK	28
6. ÉTUDE DE CAS N° 3 : ROYAUME-UNI	40
7. ÉTUDE DE CAS N° 4 : AUSTRALIE	52
8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	62

RÉSUMÉ

Objet

L'établissement de nouvelles relations financières avec les autres paliers de gouvernement représente un volet critique de la mise en place des gouvernements des peuples autochtones. La présente étude a pour objet d'éclairer cette démarche au moyen d'un examen et d'une analyse de l'expérience acquise par d'autres pays qui ont eu à composer avec les difficultés liées à l'exercice de l'autonomie gouvernementale autochtone.

L'analyse de l'aspect international de la question comporte deux volets. D'une part, l'Institut livre un aperçu des principes fondamentaux et des pratiques exemplaires qui ressortent des travaux que mènent les institutions financières internationales en cette matière (notamment la Banque Mondiale), ainsi qu'un certain nombre de spécialistes, dont plusieurs sont des Canadiens. D'autre part, l'Institut analyse plus longuement l'expérience vécue dans quatre pays : la Suède, le Danemark, le Royaume-Uni et l'Australie.

Dans la partie du document réservée aux conclusions, l'Institut fait le point sur les principales leçons qui ressortent de l'analyse de la situation sur le plan international et fait des recommandations pour l'avenir, notamment à propos d'autres recherches qu'il pourrait être utile d'entreprendre.

Principes et pratiques exemplaires

Les principes fondamentaux et les pratiques exemplaires applicables à l'établissement de relations financières entre des gouvernements nationaux et des gouvernements infranationaux sont tirés de publications récentes de la Banque Mondiale, de l'Organisation de coopération et de développement économique et d'un certain nombre de spécialistes du domaine, dont certains sont des Canadiens.

L'objet général de la recherche documentaire menée par l'Institut est d'apporter des arguments de poids en faveur d'une plus grande décentralisation financière, en particulier dans les pays en développement fortement centralisés et dans les économies de marché naissantes, principalement en Europe de l'Est. Pour l'essentiel, les arguments énoncés à l'appui de la thèse (de la décentralisation) reposent sur des vues théoriques.

Les principes et les pratiques exemplaires appartiennent aux catégories suivantes :

- ! responsabilités en matière de dépenses;
- ! fiscalité et autres sources de revenu en propre;
- ! mécanismes de transfert financier;
- ! capacité d'emprunt;

- ! considérations institutionnelles, notamment les exigences relatives aux indicateurs de rendement, à la vérification et à la surveillance, le développement des capacités au niveau local et le cadre fiscal légal.

Études de cas

De concert avec la Division de la recherche et de l'analyse du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'Institut a élaboré les critères suivants pour choisir les pays sur lesquels allaient porter les études de cas; il fallait trouver des pays dans lesquels il existe des gouvernements infranationaux :

- ! qui disposent de vastes pouvoirs d'imposition et qui sont habilités à exercer des pouvoirs apparentés à ceux d'une province canadienne;
- ! et où la capacité de générer des revenus et les obligations de dépenses sont prises en compte dans le calcul des transferts financiers;
- ! dont les relations financières avec le gouvernement central ont connu une évolution relativement récente;
- ! qui ont à composer avec un large éventail de groupes de population, certains groupes étant de taille relativement restreinte (moins de 100 000 personnes);
- ! qui se trouvent, du moins partiellement, dans des régions défavorisées sur le plan économique;
- ! qui se trouvent dans des situations différentes, à la fois sur le plan géographique et quant à leur niveau de prospérité économique.

En outre, l'Institut a choisi d'inclure parmi ses études de cas un examen des dispositions financières qui existent en Australie, en particulier en raison de l'intérêt que présente l'existence d'un régime de péréquation entre le gouvernement du Commonwealth et les États et territoires. Enfin, pour des raisons de temps et de coût, l'Institut a retenu des cas pour l'étude desquels de la documentation en français ou en anglais était disponible.

Après avoir examiné des documents sur la décentralisation financière, notamment des études de cas sur un large éventail de pays en développement, l'Institut en est venu à la conclusion que les études de cas les plus concluantes étaient celles qui se rapportaient aux démocraties libérales, et en particulier à celles de l'Europe de l'Ouest. L'Institut a retenu l'Australie pour les raisons exposées précédemment et trois pays unitaires d'Europe - la Suède, le Danemark et le Royaume-Uni - ces pays étant ceux qui correspondent le mieux aux critères indiqués précédemment, exception faite du dernier, celui de la diversité.

Dans chacune des études de cas, l'Institut commence par livrer un bref survol de la structure gouvernementale du pays, suivi d'une description des principaux aspects concernant les relations financières entre les gouvernements. Les études se concluent par un exposé des questions qui se

posent dans chaque pays, en particulier en ce qui touche les principes et les pratiques exemplaires, dont il aura été question précédemment dans le document.

Conclusions

L'Institut juge, à la lumière des études de cas et de l'examen des principes et des pratiques exemplaires, que les points ci-après sont pertinents dans l'optique du développement de relations financières nouvelles entre les Autochtones et le gouvernement fédéral.

- a. **Il n'existe de pas de « cheminement idéal » ou de formule magique à appliquer à l'établissement de relations financières entre les paliers de gouvernement.** Les principes économiques et les pratiques exemplaires sur la scène internationale peuvent fournir des pistes utiles, mais les facteurs politiques et historiques peuvent être tout aussi importants, sinon plus, pour l'établissement de relations financières.
- b. **Les études de cas et l'observation de la scène internationale apportent la confirmation que les démarches de péréquation fiscale sont relativement simples** - le système fiscal génère des données à jour et fiables, et le rapport entre la taxation et la « capacité de payer » est direct. La question du niveau de péréquation pose problème, en ce qu'il faut déterminer s'il y a lieu de recourir au modèle à la Robin des Bois (c'est-à-dire que les régions riches sur le plan fiscal transfèrent des fonds aux régions moins bien pourvues sur ce plan).
- c. **Tous les pays faisant l'objet d'études de cas sont dotés de mécanismes de péréquation qui incitent à générer des revenus en propre, les principales variables utilisées sont le potentiel de production de recettes fiscales (par opposition à la levée directe de taxes) ou à l'application d'un taux d'imposition uniforme;**
- d. **Les études de cas et la partie portant sur les principes confirment toutes deux l'importance d'établir un ensemble solide de revenus en propre pour les gouvernements infranationaux.** En fait, ce n'est probablement pas un hasard si les pays scandinaves, où l'on observe les plus importants revenus en propre, semblent avoir les ententes de partenariat les plus viables entre les différents paliers de gouvernement.

L'apparente impossibilité pratique de prélever des taxes sur les revenus d'entreprise (le facteur dit de « variabilité ») à l'échelon local, dans les pays scandinaves, pourrait être un élément instructif dans le contexte canadien.

- e. **La péréquation des dépenses, par opposition à la péréquation des revenus, est une**

option qui semble susciter la controverse sur le plan politique, pour toutes sortes de raisons; certains indices sont au mieux des approximations de ce que l'on veut mesurer; les données sont souvent désuètes ou ne sont pas disponibles; les calculs deviennent compliqués (p. ex., le recours à des analyses de régression, en statistique); et, plus fondamentalement, les écarts de coûts entre les différents paliers de compétence sont parfois difficiles à comprendre ou à expliquer, si bien que la péréquation des dépenses présente deux caractéristiques quelque peu contradictoires : d'une part, elle est hautement technique et, pourtant, d'autre part, elle est hautement politique. Les quatre pays visés par nos études de cas ont recouru à des mécanismes institutionnels pour apaiser la controverse, les mécanismes retenus allant de la commission parlementaire aux tables de négociation classiques entre les paliers de gouvernement, en passant par la commission consultative permanente, comme en Australie, en l'occurrence la Commission des subventions du Commonwealth. Compte tenu de la nature de cet exercice - qui consiste à répartir un montant donné de fonds parmi un nombre donné d'entités - qui se veut essentiel à l'entente financière, la controverse, loin de s'apaiser, risque de s'aggraver encore dans les cas où les sources de revenu en propre sont relativement modestes. En outre, il ne faudrait envisager le recours à la péréquation que dans la mesure où le principe même de l'équité des dépenses rallie un large consensus.

- f. Les mécanismes de transfert financier donnent lieu à un déchirement constant entre les principes de simplicité et d'équité.** Autrement dit, chaque fois que l'on tente d'en arriver à une plus grande équité, il en résulte des niveaux de complexité plus élevés. À l'inverse, lorsqu'on cherche à en arriver à une plus grande simplicité, on aboutit à une équité « approximative » et, aux yeux de beaucoup, moins satisfaisante.
- g. L'expérience vécue dans les quatre pays à l'étude permet de penser que l'emprunt de fonds par les nouveaux gouvernements autochtones devrait être envisagé dans tous les scénarios d'ententes financières.**
- h. Les études de cas font ressortir la grande diversité des mécanismes concourant à améliorer la reddition de comptes.** Au nombre de ceux qui mériteraient d'être examinés dans le contexte canadien, mentionnons :
 - ! un ombudsman (R.-U.);
 - ! une commission commune de vérification (R.-U.);
 - ! un ou des mécanisme(s) de collecte de données sur le rendement et de rapports, et réalisation d'une analyse comparative (R.-U., Suède);
 - ! un mécanisme de nature à assurer une plus grande transparence en matière d'emprunt (Australie).
- i. Les études de cas révèlent aussi une « tension » constante liée au degré de contrôle que le gouvernement central exerce sur les activités des gouvernements infranationaux.** Le

contrôle ou l'influence peut prendre la forme de subventions conditionnelles (de plus en plus utilisées dans deux cas, ceux du R.-U. et de l'Australie, et à la baisse, dans les pays scandinaves) ou encore de lois adoptées par le gouvernement central dans les pays unitaires, ce qui leur permet de contrôler une grande part des activités des gouvernements locaux ou régionaux. Comme dans le cas de la péréquation, il ne semble pas exister de point d'équilibre, mais plutôt une sorte de jeu de balancier, où contrôles serrés et contrôles moins serrés se succèdent. Tout ceci ne fait ressortir que davantage l'importance d'instaurer un ensemble solide de mécanismes semblables à ceux que mentionne le point h) qui précède, de manière à éviter les mécanismes trop inquisiteurs, un choix qui ne serait pas dans le meilleur intérêt ni du gouvernement fédéral, ni des gouvernements autochtones. De plus, des mécanismes d'harmonisation entre les trois paliers de gouvernement seront essentiels, dans le contexte du Canada, compte tenu de l'absence d'un cadre législatif national pour ce qui est des programmes qui relèvent de la compétence autochtone.

- j. Un autre aspect litigieux de toute relation financière entre des paliers de gouvernement concerne la détermination du montant total à transférer aux gouvernements infranationaux.** Dans les quatre cas étudiés, c'est le gouvernement central qui fixe ce montant dans le cadre de son processus budgétaire, mais de manières différentes; au R.-U., le montant est fixé en fonction d'un ensemble de facteurs qui sont rendus publics; au Danemark, on le fait selon un ensemble de principes définis, avec l'appui d'un forum mixte où l'on débat de la question; en Australie, le montant est déterminé à l'occasion d'une conférence annuelle des premiers ministres. Le processus en usage chez les Danois mériterait d'être examiné sérieusement, dans le contexte canadien.
- k. Une conclusion importante s'impose au sortir des études de cas, à savoir que la taille ou l'échelle des gouvernements infranationaux semble avoir de l'importance.** L'un des avantages des régimes de péréquation des dépenses tient au fait que les pays ont une idée plus précise, bien qu'imparfaite, des facteurs qui influent sur les coûts des services, dans le secteur public. Le nombre d'habitants présents dans une juridiction donnée et leur dispersion géographique semblent aussi être des facteurs importants. Dans les trois pays unitaires, la tendance semble avoir été de réduire le nombre de gouvernements locaux, surtout dans le but de réaliser des gains d'échelle et d'efficacité.
- l. Dans les pays scandinaves, l'implantation progressive d'un régime global de transfert, sur plusieurs années, selon des paramètres déterminés pour ce qui est de la mesure dans laquelle les transferts pourraient être modifiés d'une année à l'autre, semble avoir été une stratégie efficace.** L'expérience danoise et suédoise en la matière semble indiquer qu'une approche plus graduelle pour la réalisation des changements aurait suscité davantage d'opposition et aurait été moins fructueuse.

- m. **Un autre aspect de l'implantation d'un régime de transfert mérite d'être signalé, dans le cas des pays scandinaves, en l'occurrence le recours à des lois définissant les principaux éléments du régime, notamment les critères, les facteurs de pondération et les méthodes de calcul.** À titre comparatif, l'Australie et le Royaume-Uni n'ont précisé dans leur législation respective que les aspects institutionnels de leurs régimes.
- n. **Il y aurait peut-être lieu de songer à adapter au contexte canadien la démarche du Danemark où, pour en arriver à un haut degré de sécurité budgétaire pour les autorités locales, on a choisi de leur donner la possibilité d'opter pour une assiette fiscale garantie, assortie d'un montant de péréquation fondé sur les résultats de l'exercice financier le plus récent.** En vertu de cette option, le gouvernement central assume le risque, pour le cas où l'assiette fiscale diminuerait, mais en récolte les bénéfices, dans le cas contraire.
- o. **Une dernière conclusion s'impose à propos de l'importance d'instaurer un processus ou des mécanismes permanents pour la gestion de la relation financière, compte tenu du problème inhérent lié à la répartition d'une somme fixe ou déterminée, parmi un certain nombre d'entités concurrentes.** Les études de cas font ressortir deux modèles distincts en cette matière; d'une part, l'approche australienne qui consiste à établir un organisme neutre et apolitique ayant pour mandat d'aider les intervenants à gérer les dossiers litigieux; d'autre part, l'approche scandinave, davantage axée sur la négociation. Dans les relations entre le gouvernement fédéral et les Autochtones, les deux démarches ont déjà été utilisées.

Recommandations

Les recommandations qui suivent découlent des conclusions énoncées précédemment.

Principes

- a. **Le ministère devrait réviser l'énoncé des principes devant régir une nouvelle relation financière** (par exemple, celui qu'il a exposé devant le Conseil tribal de Meadow Lake à l'automne de 1997), en y ajoutant les points suivants :
 - ! la **notion de « neutralité »** devrait être au centre de tout régime de transfert financier, la neutralité étant comprise ici dans le sens où le gouvernement bénéficiaire ne devrait pas pouvoir exercer une influence sur le montant de subventions qu'il reçoit par voie de tripotage de ses dépenses ou de ses décisions fiscales;
 - ! **tout énoncé de principes devrait reconnaître que certains des principes peuvent être contradictoires** - en particulier, l'application du « principe de l'équité » semble

avoir pour effet d'éloigner le mécanisme de transfert du « principe de simplicité »;

- ! **le bon fonctionnement d'une entente financière requiert un engagement résolu de toutes les parties envers la gestion continue de cette relation**, en raison de la possibilité omniprésente de conflits entre les gouvernements autochtones et les gouvernements fédéraux ainsi qu'entre les gouvernements autochtones eux-mêmes, à propos de la mise en oeuvre du régime de péréquation.

Les emprunts par les gouvernements autochtones

- b. **Le ministère devrait proposer que le pouvoir d'emprunt qu'exerceraient les gouvernements autochtones devrait systématiquement figurer au programme, le moment venu de discuter d'une nouvelle entente financière.** Les aspects devant faire l'objet de pourparlers en cette matière comprennent :
 - ! la possibilité d'instaurer des mécanismes pour abaisser le coût des emprunts (comme c'est le cas au Royaume-Uni et en Suède);
 - ! la restriction des emprunts aux projets d'investissement;
 - ! l'adoption de règles et de principes communs en matière de comptabilité;
 - ! des plans d'urgence en cas de manquement ou de défaut;
 - ! la façon dont le principe de la transparence sera appliqué.

Mécanisme de transfert financier

- c. **Les discussions entre le ministère et ses partenaires autochtones à propos d'un mécanisme de transfert financier devraient s'amorcer sur la base du mécanisme actuellement utilisé par les gouvernements fédéraux et les gouvernements territoriaux, ou sur la base d'une variante de ce mécanisme.** Les modèles que nous avons examinés pour les besoins de la présente étude sont nettement trop complexes pour le contexte canadien; ils sont la résultante d'un long processus d'évolution; enfin, ils bénéficient de l'appui d'une structure institutionnelle dont il n'existe pas d'équivalent au Canada. Les avantages de la formule territoriale existante sont multiples :
 - ! les Canadiens en ont fait directement l'expérience pendant une période de temps considérable;
 - ! ce modèle convient à un petit nombre d'entités exerçant leur autonomie gouvernementale, et dont la population peut croître lentement dans le temps;
 - ! les exigences en ce qui concerne les données sont relativement simples;
 - ! la formule comporte un volet de péréquation à la fois des dépenses et des revenus.

En adoptant cette démarche (ou une formule s'en approchant), les parties doivent bien se rendre compte que le volet de péréquation des dépenses est au mieux « imparfait » et qu'à longue échéance, on voudra parfaire la formule, au risque de la rendre de plus en plus incompréhensible pour la plupart des citoyens.

Recherches à venir

- d. **Le ministère, probablement de concert avec ses partenaires autochtones, devrait mener des recherches sur l'expérience vécue dans d'autres entités en ce qui concerne les mécanismes de reddition de comptes décrits ci-après, afin de déterminer particulièrement de quelle façon on pourrait adapter le plus efficacement possible ces mécanismes au contexte d'une relation entre le gouvernement fédéral et les Autochtones :**
- ! **des systèmes d'indicateurs de rendement** et des méthodologies de rapport comparatives;
 - ! **des mécanismes de vérification et d'autres mécanismes d'examen** semblables pour un ensemble d'entités;
 - ! **des systèmes communs de reddition de comptes et de rapports financiers;**
 - ! **des mécanismes de recours**, par exemple un ombudsman.
- e. **De concert avec les partenaires autochtones concernés également, le ministère devrait entamer des recherches sur des stratégies de développement des capacités à l'appui de la mise en place d'une nouvelle entente financière.** Les pays visés par les études de cas ont été choisis en raison d'un certain nombre d'avantages, qui sont précisés dans la partie 3 du présent document. Toutefois, un des désavantages d'avoir choisi des démocraties occidentales matures réside dans l'absence de bons exemples de processus de développement des capacités financières. L'examen de la documentation pertinente auquel a procédé l'Institut a révélé un certain nombre de démarches intéressantes, notamment en Amérique Latine et dans les économies de marché naissantes de l'Europe de l'Est. Il ne fait aucun doute qu'il existe d'autres exemples pertinents également. Il serait possible de les étudier de façon plus approfondie, moyennant un coût relativement modeste.
- f. **D'autres projets de recherche potentiellement utiles porteraient principalement sur les sujets suivants :**
- ! **l'expérience acquise dans le domaine des droits et des frais imposés aux usagers** - dans quelles circonstances les appliquer, la possibilité de réduire la demande, et les pièges à éviter;
 - ! **l'expérience acquise du côté des organismes d'emprunt en commun**, à la fois au Canada et à l'étranger - il y aurait lieu d'examiner les coûts et avantages à prévoir, les principes d'organisation, et dans ce cas aussi, les pièges à éviter;
 - ! **les mécanismes d'harmonisation**, dans des domaines aussi essentiels que la fiscalité

et la gestion de l'environnement, à la fois au Canada et à l'étranger; il y aurait lieu d'examiner les coûts et les avantages, de même que les difficultés à éviter;

- ! **les questions d'échelle** - il y aurait lieu de parcourir la documentation de recherche qui existe au Canada et à l'étranger, afin d'en tirer les leçons pertinentes et de faire la part des avantages qui en découleraient et d'examiner des options qui existent.

LES RELATIONS FINANCIÈRES INTERGOUVERNEMENTALES : PERSPECTIVE INTERNATIONALE

1. INTRODUCTION

L'un des volets critiques de la mise en place de gouvernements pour les peuples autochtones réside dans le développement de relations financières nouvelles avec les autres paliers de gouvernement. L'objet de la présente étude est d'éclairer cette démarche au moyen d'un examen et d'une analyse de l'expérience acquise par d'autres pays qui ont eu à composer avec les difficultés liées à l'exercice de l'autonomie gouvernementale autochtone.

L'analyse de l'aspect international de la question comporte deux volets. D'une part, l'Institut livre un aperçu des principes fondamentaux et des pratiques exemplaires qui ressortent des travaux que mènent les institutions financières internationales en cette matière (notamment la Banque Mondiale), ainsi qu'un certain nombre de spécialistes, dont plusieurs sont des Canadiens.

À la lumière de l'information importante recueillie par ce survol de la situation, l'Institut procède ensuite à une analyse plus poussée de l'expérience de quatre pays en cette matière qui ont été choisis en raison du degré de pertinence de leur situation, dans l'optique des relations futures du gouvernement fédéral avec des gouvernements autochtones autonomes.

Dans la partie du document réservée aux conclusions, l'Institut fait le point sur les principales leçons qui ressortent de l'analyse de la situation sur le plan international et fait des recommandations pour l'avenir, notamment à propos d'autres recherches qu'il pourrait être utile d'entreprendre.

2. PRINCIPES ET PRATIQUES EXEMPLAIRES

L'objet de la présente partie du rapport est de livrer un aperçu des principes fondamentaux et des pratiques exemplaires applicables à l'établissement de relations financières entre des gouvernements nationaux et des gouvernements infranationaux. Ces principes et pratiques sont tirés de publications récentes de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international, de l'Organisation de coopération et de développement économique et d'un certain nombre de théoriciens experts du domaine, dont trois sont des Canadiens, en l'occurrence Harry Kitchen de l'Université de Trent, Mel McMillan, de l'Université de l'Alberta et Richard Bird, de l'Université de Toronto.

L'objet général de la recherche documentaire menée par l'Institut est d'apporter des arguments de poids en faveur d'une plus grande décentralisation financière, en particulier dans les pays en développement fortement centralisés et dans les économies de marché naissantes, principalement en Europe de l'Est. Dans l'une des rares études empiriques que nous avons parcourues, deux économistes de la Banque mondiale ont confirmé que les systèmes financiers décentralisés obtiennent de meilleurs résultats que les systèmes centralisés, et ce, dans tous les aspects touchant la qualité de gestion publique, notamment :

- ! la participation des citoyens, en raison de la liberté politique et de la stabilité du régime
- ! l'orientation du gouvernement : son efficacité au plan judiciaire, l'efficience de la bureaucratie, l'absence de corruption
- ! le développement social : le développement humain, la répartition égalitaire des revenus
- ! la gestion économique : l'orientation vers l'extérieur, l'indépendance de la banque centrale et la gestion des finances »¹.

Outre le fait qu'ils sont utiles en eux-mêmes, les principes et les pratiques exemplaires dont la présente section fournit un aperçu formeront une toile de fond utile pour l'examen des quatre études de cas qui sont exposées plus loin dans le présent document.

Les quatre points qui suivent portent précisément sur ces principes et meilleures pratiques :

2.1 Un examen des relations financières devrait porter sur les sujets suivants :

- ! responsabilités en matière de dépenses;
- ! fiscalité et autres sources de revenu en propre;
- ! mécanismes de transfert financier;

¹ Anwar Shah et Jeff Hunter, « A Simple Measure of Good Governance and Its Application to the Debate on Appropriate Level of Fiscal Decentralization », (Banque mondiale, Washington D.C.) p. ii.

- ! capacité d'emprunt;
- ! considérations institutionnelles, notamment les exigences relatives aux indicateurs de rendement, à la vérification et à la surveillance, le développement des capacités au niveau local et le cadre fiscal légal.

Responsabilités en matière de dépenses

2.2 L'attribution des responsabilités en matière de dépenses et d'imposition aux divers paliers de gouvernement est la question la plus fondamentale qui se pose dans une fédération; l'attribution de la responsabilité de dépenser doit précéder l'attribution de la responsabilité en matière d'imposition, étant donné que cette dernière obéit généralement aux exigences des dépenses qui se posent aux différents paliers.

2.3 Les principes suivants² devraient guider le transfert de responsabilités en matière de services d'un palier de gouvernement à un autre; il faut déterminer

- ! si les transferts génèrent des retombées;
- ! s'ils mettent à profit les économies d'échelle;
- ! si les services doivent être dispensés selon une norme minimale à observer;
- ! si les transferts s'accompagnent d'un nouveau partage des revenus;
- ! si les préférences des collectivités ou des régions sont prises en compte.

2.4 Donc, le gouvernement central ou national devrait être responsable des services³ qui profitent à l'ensemble du pays (p. ex., la défense nationale), qui génèrent des retombées à l'échelle du pays (p. ex., la politique monétaire), qui génèrent des économies d'échelle (p. ex., certains réseaux de transport), qui visent essentiellement à redistribuer les revenus (p. ex., des dispositions concernant les personnes âgées), et à l'égard desquels des normes uniformes s'appliquant à l'ensemble du pays s'imposent (p. ex., certaines normes en matière d'environnement).

2.5 Les gouvernements infranationaux devraient être responsables des services dont les avantages se limitent principalement à la région géographique où ils sont dispensés et à propos desquels les résidents devraient pouvoir exercer un choix à la fois quant à l'étendue et à la qualité du service. L'éducation primaire et secondaire, les soins de santé, les réseaux de transport locaux et les soins aux personnes âgées seraient des exemples

² Harry Kitchen, « Municipal Finance Guidelines for Thailand: Principles and Best Practices », (Queen's University, 1997) p. 10.

³ Harry Kitchen, op. cit., p. 12 et Anwar Shah, « The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations In Developing and Emerging Market Economies », (Banque mondiale, Washington, D.C., 1994) p. 9-12.

typiques de services de ce genre.

- 2.6** Lorsque les différents paliers de compétence partagent les responsabilités en matière de dépenses, les responsabilités qui incombent à chaque palier devraient être claires et il faudrait instaurer des mécanismes de coordination appropriés. À défaut, la reddition de comptes, pour ne nommer que cet aspect, en souffrira.
- 2.7** L'attribution de responsabilités en matière de prestation de services à un palier de gouvernement donné ne signifie pas nécessairement que le gouvernement devrait être directement engagé dans la prestation du service concerné. Le recours à des systèmes d'impartition et la justification des dépenses sont des exemples offrant des possibilités de réaliser des gains d'efficacité, par des moyens autres que la prestation directe du service.

Fiscalité et autres revenus en propre

- 2.8** La perception de droits d'utilisation ou l'imposition de taxes en contrepartie d'avantages ou de services sont des moyens efficaces de financer des services, lorsque les bénéficiaires peuvent être clairement identifiés et que les coûts peuvent être convenablement évalués (les réseaux d'aqueduc et d'égout, les services de loisirs, les transports publics et l'élimination des déchets solides sont des domaines dans lesquels il est courant d'appliquer des frais d'utilisation). Entre autres avantages, l'imposition de frais d'utilisation aidera à déterminer le niveau et la qualité du service qui conviennent à un palier de compétence donné, en créant un mécanisme de marché.
- 2.9** En ce qui concerne les responsabilités de dépenses à propos desquelles il n'est pas faisable d'imposer des droits d'utilisation ou des taxes fondées sur les avantages reçus, les deux principes suivants devraient guider l'affectation des responsabilités générales en ce qui concerne la taxation des avantages reçus :
- !** **l'efficacité dans l'administration de la taxe** (par exemple, les taxes s'appliquant aux facteurs variables - notamment l'impôt sur le revenu des sociétés et les impôts aux particuliers - devraient être du ressort du gouvernement national, tandis que les taxes s'appliquant aux facteurs moins variables devraient être du ressort des gouvernements infranationaux)
 - !** **le besoin financier** (l'assiette fiscale devrait être suffisante pour permettre de financer les responsabilités en matière de dépenses du palier de gouvernement concerné et pouvoir s'élargir au même rythme que les dépenses).
- 2.10** L'objectif devrait être de tenter d'équilibrer les responsabilités en matière de dépenses et les capacités de production de revenu, de manière à réduire la nécessité des transferts intergouvernementaux, susceptibles de produire des distorsions. Même dans les entités

mécanismes appropriés pour réaliser les objectifs c) et d) décrits précédemment et ils peuvent, de deux choses l'une :

- ! servir de contrepartie, lorsque le gouvernement infranational est tenu de verser une part égale à celle qu'assume le gouvernement national;
- ! consister en des transferts sans contrepartie.

Les transferts inconditionnels sont le moyen le plus approprié de réaliser les objectifs a) et b) décrits précédemment.

2.13 En matière de conception de régimes de transfert fiscal, les principes énoncés ci-après sont généralement reconnus⁶ :

- ! **équité** - les gouvernements infranationaux ayant des besoins financiers comparables devraient être traités sur un pied d'égalité;
- ! **neutralité** - un gouvernement infranational ne devrait pas pouvoir exercer une influence sur la subvention qu'il reçoit, en tripotant ses dépenses ou ses décisions en matière fiscale;
- ! **prévisibilité et souplesse** - les gouvernements infranationaux doivent pouvoir établir des budgets et des plans en fonction de l'avenir mais doivent aussi pouvoir s'adapter à l'évolution de leur situation;
- ! **simplicité** - le mécanisme de transfert devrait être facile à comprendre et facile à administrer;
- ! **autonomie** - les gouvernements infranationaux devraient jouir de l'indépendance nécessaire pour déterminer leurs priorités et gérer leurs services de manière à répondre aux besoins de leurs territoires; confier à ces gouvernements des responsabilités accrues tout en maintenant un contrôle considérable sur leurs agissements est peu susceptible de conduire à des décisions en matière de dépenses qui soient justes, efficaces et responsables envers leurs citoyens;
- ! **inciter à une gestion financière saine** - le mécanisme de transfert ne devrait pas pénaliser les gouvernements infranationaux pour avoir géré sagement leurs affaires ou, à l'inverse, ne devrait pas fournir des subventions servant à financer des déficits;
- ! **reddition de comptes** - le régime de transfert devrait améliorer la reddition de comptes de la part des gouvernements infranationaux envers leurs citoyens, notamment en ne rendant pas imprécises les responsabilités qui leur incombent.

Certains de ces principes peuvent être contradictoires; à titre d'exemple, l'application du principe de l'équité a tendance à éloigner le mécanisme de transfert du principe de la simplicité, du fait de l'intégration d'un plus grand nombre de facteurs ou du fait de rendre les

⁶ Anwar Shah, op. cit., p. 30-33 et Harry Kitchen, op. cit., p. 27-37.

calculs plus compliqués (p. ex., le recours aux techniques de régression, en statistiques). En conséquence, viser le meilleur équilibre possible entre ces principes est la meilleure chose qu'un pays puisse espérer réaliser. En outre, l'existence de différends ou de contradictions en cette matière donne à penser que le débat se poursuivra quant à savoir si la répartition à laquelle on est arrivé est la situation idéale.

2.14 La grande majorité des experts⁷ recommandent des formules de subventions non conditionnelles assorties à la fois de pouvoirs de dépenser et de pouvoirs fiscaux. Une formule comme celle-là permettrait de répondre au principe de l'équité en ce qu'elle permettrait à un gouvernement infranational de fournir un niveau de services moyen, moyennant un taux d'imposition moyen.

2.15 En matière de pouvoirs fiscaux, il existe deux modèles de base possibles⁸ :

! **le modèle dit « Robin des Bois »** - selon ce modèle, les gouvernements infranationaux qui bénéficient d'une assiette fiscale supérieure à la moyenne par habitant viennent en aide à celle dont l'assiette fiscale est inférieure à la moyenne (cette approche est habituellement vivement contestée par les entités gouvernementales dites « riches », mais la formule permet d'en arriver à une équité parfaite et elle présente l'avantage supplémentaire, du point de vue du gouvernement national, de ne rien coûter);

! **les modèles subventionnaires** - selon ce modèle, les gouvernements infranationaux dont l'assiette fiscale par habitant est inférieure à la moyenne reçoivent soit une subvention au plus haut niveau (ce qui permet de réaliser la pleine équité) ou une subvention correspondant à un pourcentage donné de la moyenne (au Canada, par exemple, les provinces dont la capacité d'imposition est inférieure à la moyenne par habitant bénéficient d'une subvention qui les ramène à la moyenne.) Ce modèle fait généralement davantage consensus parmi la majorité des intéressés, comparativement au modèle à la Robin des Bois, étant donné que les pauvres obtiennent quelque chose et que les riches semblent ne pas y perdre, du moins dans l'optique de leurs gouvernements respectifs. (Les citoyens des régions riches se retrouvent à payer les frais de l'interfinancement.)

⁷ Anwar Shah, op. cit., p. 31.

⁸ Joergen Lotz, « Denmark and Other Scandinavian Countries: Equalization and Grants » in « Financing Decentralized Expenditures », sous la direction d'Ehtisham Ahmad, (Edward Elgar Publishing Co., Brookfield, Vermont; 1997) p. 200-202.

2.16 Le besoin de dépenser est plus difficile à définir et à administrer que la capacité fiscale, et ce pour diverses raisons : définir une norme de péréquation présente de sérieuses difficultés; déterminer les différences de coûts à partir de rapports d'intrants-extrants n'est pas facile; comprendre les différences dans les secteurs de service, parmi les populations, et faire la part des besoins locaux supposent du jugement, et enfin, obtenir les données nécessaires peut poser des problèmes importants.

2.17 En ce qui concerne le volet des besoins en termes de dépenses d'un transfert, les concepteurs ont le choix entre les mêmes deux modèles - le modèle à la Robin des Bois (p. ex., les paliers de compétence dont les coûts sont faibles transfèrent des fonds aux paliers de compétence dont les coûts sont élevés) et le modèle subventionnaire, comme dans le cas du volet de la capacité fiscale. Dans chacun de ces deux modèles, on trouve diverses variantes possibles, notamment les suivantes⁹:

- !** les niveaux de dépenses historiques servent de base aux calculs et cette base est rajustée chaque année, à l'aide d'un indice approprié - c'est la démarche qui est en usage au Canada pour déterminer les niveaux de dépenses des territoires, l'indice étant constitué d'un ensemble de facteurs comme la croissance de la population et la croissance moyenne des dépenses dans les provinces et les territoires;
- !** adopter comme norme la moyenne des dépenses par habitant - cette approche fait en sorte que chaque gouvernement infranational dispose de ressources suffisantes pour faire face aux niveaux de dépenses moyens, mais elle ne leur est d'aucune aide quand les besoins sont supérieurs à la moyenne;
- !** adoption d'une dépense moyenne par habitant, pondérée à l'aide d'un facteur ou d'un indice donné - par exemple, si dans une entité, la densité plus faible de population se traduit par des coûts plus élevés, alors selon un niveau donné, les entités dont la densité démographique est moindre bénéficieraient de subventions additionnelles;
- !** adoption de niveaux de dépenses uniformes pour les municipalités groupées selon leurs similitudes - les entités pourraient être groupées d'après la taille et la densité de la population, d'après leur emplacement, les niveaux d'emploi et autres, et au sein de chaque groupe, étant entendu que chaque entité a des besoins et des coûts similaires;
- !** une combinaison des trois approches précitées - à titre d'exemple, grouper les municipalités présentant un ensemble de similitudes fondamentales, et prévoir un indice de corrections, pour tenir compte de certains facteurs additionnels.

2.18 En ce qui concerne la mise en application des pratiques exemplaires se rapportant aux

⁹ Harry Kitchen, op. cit., p. 33-36.

régimes de transfert financier, les aspects suivants ressortent¹⁰ :

- ! **il serait sage d'adopter une approche graduelle**, et de commencer par mettre sur pied un régime fiscal représentatif pour une période de cinq ans, pour ensuite passer à un régime représentatif des dépenses;
- ! **un régime pleinement fondé sur les dépenses requiert beaucoup d'efforts, constitue un exercice de jugement important, et requiert un degré élevé de coopération** entre les parties, pour connaître une mise en application efficace;
- ! **il est entendu qu'une approche moins ambitieuse en ce qui concerne le volet des dépenses serait souhaitable, à courte échéance** - on pourrait par exemple utiliser des indicateurs généraux du besoin relatif ou limiter la péréquation aux entités les plus pauvres;
- ! **il sera probablement plus facile de mettre la main sur des données permettant de mesurer les besoins en matière de dépenses qui découlent des différences du côté des besoins, que de mesurer les dépenses qui découlent de coûts différentiels** - ceci suppose une démarche différente, à savoir qu'il faut utiliser les données disponibles pour mesurer les besoins du côté de la demande et faire preuve de jugement et de sens pratique pour évaluer les différences de coût;
- ! **les données produites et l'analyse qu'on en fait, qui sont en quelque sorte les sous-produits de régimes détaillés des dépenses, pourront être mises à profit pour réaliser des gains d'efficacité dans le secteur public.**

Capacité d'emprunt

2.19 De manière générale, les gouvernements ne devraient emprunter que dans le dessein de réaliser des investissements, sans quoi, les générations futures seront bridées par les obligations liées à des avantages dont ont bénéficié les générations antérieures. Cela étant dit, il existe une grande diversité d'approches en matière de contrôle par les gouvernements centraux des emprunts que font les gouvernements infranationaux, pour diverses raisons allant de l'état de développement des marchés financiers d'un pays à cette autre question qui est de savoir s'il existe des problèmes macroéconomiques sérieux (p. ex., problèmes qui pourront être liés au taux de change, à la gestion des réserves de devises et autres). En cette matière, quatre approches générales¹¹, chacune comportant ses avantages et ses désavantages, consisteraient en ce qui suit :

¹⁰ C. Richard Rye and Bob Searle, « Expenditure Needs: Institutions and Data », in « Financing Decentralized Expenditures », op. cit., p. 55.

¹¹ Teresa Ter-Minassian et Jon Craig, « Control of Subnational Government Borrowing » in « Fiscal Federalism in Theory and Practice », sous la direction de Teresa Ter-Minassian, (Fonds monétaire international, Washington, 1997) p. 157-169.

- ! **miser sur la discipline des marchés** - c'est la démarche que préconise le Canada en ce qui concerne les emprunts des provinces;
- ! **démarche de coopération en matière de contrôle de l'endettement** - dans le cadre de cette démarche, les gouvernements infranationaux participent à la formulation des politiques macroéconomiques, notamment à l'établissement des limites d'emprunt que doivent observer les entités infranationales;
- ! **des approches assorties de règles pour le contrôle des stratégies qu'adoptent les gouvernements infranationaux** - un certain nombre de pays, aussi bien unitaires que fédéraux, ont adopté des règles énoncées dans leur constitution ou dans leurs lois, qui fixent, entre autres choses, des limites quant au niveau d'endettement ou qui précisent les objets des emprunts;
- ! **des contrôles directs sur les emprunts des entités infranationales** - ces mesures de contrôle prennent diverses formes, notamment l'établissement de limites d'emprunt annuelles, l'autorisation d'emprunts à la pièce et la centralisation de tous les emprunts assortie de modalités de rétrocession aux gouvernements infranationaux, à des fins approuvées.

2.20 Les grandes conclusions¹² relatives au contrôle des emprunts des gouvernements infranationaux sont les suivantes :

- ! **bien qu'attrayante en principe, l'option qui consiste à miser sur la discipline des marchés a peu de chance de convenir à de nombreuses situations** étant donné qu'une ou même plus d'une des conditions de son fonctionnement efficace seront absentes (p. ex., l'existence de marchés libres et ouverts, la disponibilité des données fiables au sujet de la dette en souffrance de l'emprunteur, l'absence apparente de possibilités de renflouement en cas de défaut, et autres);
- ! **il est à prévoir, d'après la tendance mondiale actuelle au transfert des responsabilités, qu'il y aura une diminution des contrôles administratifs que l'on exerce sur les emprunts des entités infranationales sur le marché intérieur;**
- ! **les emprunts à l'étranger par les gouvernements infranationaux devraient être strictement limités en tenant compte, entre autres choses, des considérations macroéconomiques;**
- ! **tous les emprunts devraient être exclusivement faits à des fins d'investissement;**
- ! **même dans le contexte d'approches assorties de règles, il y a place à une coopération accrue de tous les paliers de gouvernement en ce qui concerne la question des niveaux d'endettement.**

Considérations institutionnelles, y compris les régimes de reddition de comptes

¹² Teresa Ter-Minassian et Jon Craig, op. cit., p. 169-171.

- 2.21 Mesures du rendement - p. ex., la mesure des extrants et des résultats plutôt que des intrants - les indicateurs à cet égard pourraient avoir une incidence sur la façon dont les subventions conditionnelles seront structurées. Toutefois, l'argument qui pèse le plus lourd à l'appui de telles mesures vient du fait que leur présence crée un environnement de concurrence dans lequel les gouvernements infranationaux fonctionnent¹³. La possibilité pour les citoyens et les responsables de comparer, au moyen de repères appropriés, le rendement entre les paliers de compétence contribue grandement à une reddition de comptes efficace.**
- 2.22 De la même manière, tout régime de transferts intergouvernementaux devrait préciser explicitement à qui incombe l'exécution des vérifications, des évaluations de programmes et des autres mécanismes de surveillance du rendement des gouvernements infranationaux. Ces fonctions sont souvent remplies par plusieurs organismes, sans que les efforts soient coordonnés; faire en sorte que leur exécution soit confiée à un seul organisme contribuerait à améliorer l'efficacité d'ensemble.**
- 2.23 La décentralisation des responsabilités et la rationalisation des transferts intergouvernementaux devraient s'accompagner d'une stratégie visant à renforcer les capacités institutionnelles des gouvernements infranationaux.** Les gouvernements centraux (ou les associations de gouvernements infranationaux) peuvent identifier les besoins de formation, offrir des programmes de formation, définir des orientations à propos des questions touchant la gestion, instaurer des programmes de jumelage avec des entités plus expérimentées, apporter une aide technique et fournir des outils opérationnels pour les besoins de tout un éventail de fonctions, depuis la gestion du personnel jusqu'au suivi des programmes.
- 2.24 La réforme des relations financières entre les gouvernements requiert des mécanismes institutionnels comparables pour les besoins de la coordination, de la planification, de l'établissement des budgets et de la mise en application, entre les gouvernements¹⁴.** Presque tout système qui est mis sur pied sur la base d'un consensus pourra fonctionner, dans la mesure où les intéressés montreront de la bonne volonté, y mettront les efforts nécessaires et feront preuve de la souplesse qui convient. Ces conditions sont davantage susceptibles d'être réunies, si des mécanismes de coordination formels sont mis en place.
- 2.25 Dans les pays de l'ancien bloc soviétique, des lois cadres sur les droits de propriété, sur la propriété légale des sociétés et sur leur contrôle, sur les faillites et sur la comptabilité et les contrôles financiers doivent être plus pleinement développés pour qu'un système**

¹³ Harry Kitchen, op. cit., p. 42.

¹⁴ Anwar Shah, op. cit., p. 46.

de transferts intergouvernementaux puisse fonctionner efficacement¹⁵. À titre d'exemple, des pratiques comptables communes dans l'ensemble des gouvernements infranationaux sont une nécessité absolue, pour que l'objectif d'équité puisse se réaliser.

En conclusion, il existe de plus en plus d'ouvrages sur la question de la conception de relations financières efficaces, et on observe un degré surprenant de consensus à propos des concepts théoriques qui devraient être à la base de telles relations. Dans les cinq prochaines parties du présent document, l'Institut examine de quelle façon ces relations financières s'exercent de manière pratique dans quatre pays, et fait le point sur les leçons que le Canada pourrait en tirer, pour les besoins de ses relations avec les Autochtones.

¹⁵ Anwar Shah, op. cit., p. 46

3. CRITÈRES APPLIQUÉS AUX ÉTUDES DE CAS

De concert avec la Division de la recherche et de l'Analyse du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'Institut a élaboré les critères énoncés ci-après pour choisir les pays sur lesquels porteraient les études de cas; les pays retenus devaient avoir des gouvernements infranationaux qui :

- ! **détenaient de larges pouvoirs d'imposition, et qui exerçaient des compétences assimilables à celles d'une province canadienne** - ce modèle de pouvoirs de dépenses et d'imposition cadre avec la politique actuelle du gouvernement et correspondait, pour l'essentiel, à la recommandation de la Commission royale sur les peuples autochtones;
- ! **ont une capacité de générer des revenus et des besoins en matière de dépenses comme critères servant à déterminer la nature des transferts financiers** - cet aspect faisait l'objet d'une recommandation de la part de la Commission royale et rejoint le consensus général qui se dégagait des opinions exprimées par les experts du domaine;
- ! **ont connu des changements relativement récents dans leur relation financière avec le gouvernement central** - ce critère visait à s'assurer que les questions touchant la mise en oeuvre susciteraient de l'intérêt;
- ! **ont un large éventail de bassins de population, certaines entités ayant même des populations de taille relativement modeste (moins de 100 000)** - de cette façon, on s'assurait que les études de cas incluraient certaines entités dont la population serait comparable à certaines populations autochtones;
- ! **sont situés, à tout le moins en partie, dans des régions défavorisées sur le plan économique** - une fois encore, ce critère s'appliquerait à un grand nombre de collectivités autochtones;
- ! **sont situés dans différents pays, à la fois par leur emplacement géographique et quant à leur niveau de prospérité économique** - ce critère allait permettre de dresser un large éventail d'expériences dont on pourrait tirer des leçons communes encore plus probantes.

De plus, l'Institut a choisi d'inclure, parmi ces études de cas, une étude consistant en l'examen des ententes financières qui existent en Australie, et en particulier en raison du mécanisme de péréquation intéressant qui existe entre le gouvernement du Commonwealth et les États et les territoires. Enfin, pour des raisons de temps et de coût, l'Institut a choisi des cas à l'égard desquels de la documentation était aisément accessible en anglais ou en français.

Après avoir parcouru un grand nombre de documents sur la décentralisation financière, et entre autres, des études de cas sur un large éventail de pays en développement - Inde, Pakistan, Malaisie,

Indonésie, Brésil, Chili, Costa Rica, Colombie, Chine, Afrique du Sud, Philippines et Thaïlande, pour n'en nommer que quelques-uns - et d'économies de marché naissantes - la Russie, la Hongrie, la Pologne, la Bulgarie, la Slovaquie, la République tchèque et la Roumanie - l'Institut en est venu à la conclusion que les études de cas les plus instructives étaient celles qui se rapportaient à des démocraties libérales établies depuis longtemps, principalement en Europe de l'Ouest. La Banque mondiale, par exemple, déclarait ceci après avoir mené un examen exhaustif de la question de la décentralisation financière dans le monde :

« En dépit de la priorité importante que la plupart des pays attachent à la limitation des disparités financières entre les régions et à l'apparente simplicité et à l'applicabilité du concept, pas une seule économie en développement ou en cours de transition n'a adopté un programme de péréquation spécifiquement défini, qui s'apparenterait à un système de taxation représentatif... Les pays en développement... pratiquement sans exception ont un nombre incroyablement important de programmes spécifiques. Dans un grand nombre de ces programmes, les objectifs ne sont pas précisés ou quand ils le sont, ils sont vagues, et dans certains cas, les objectifs que visent les subventions ne sont déterminés qu'après que les fonds soient déboursés¹⁶. »

Ce point de vue est partagé par d'autres auteurs. Ainsi par exemple, après avoir mené une enquête comparable sur les relations financières entre les gouvernements, Mel McMillan, de l'Université de l'Alberta, en arrivait aux conclusions suivantes :

« Dans la plupart des pays en développement, si l'on fait exception des économies de marché naissantes, les gouvernements locaux ont un rôle moins prépondérant que les gouvernements locaux les plus modestes dans les pays industrialisés. Leurs responsabilités et/ou leurs pouvoirs sont très limités¹⁷. »

Sur la base d'affirmations aussi catégoriques et à la lumière de l'examen qu'il a lui-même mené sur les études de cas possibles, l'Institut a conclu que les pays en développement ou que les pays qui en sont à leur premier pas dans un régime d'économie de marché ne constituaient pas des candidats appropriés à une étude de cas. Parmi les pays industrialisés, les États-Unis ne constituent pas un candidat intéressant, étant donné que les relations financières de ce pays ne sont pas assorties de subventions de péréquation. Ceci nous laissait donc pour l'essentiel l'Europe de l'Ouest, la Nouvelle-Zélande et l'Australie. L'Institut a choisi l'Australie pour les raisons déjà citées et trois pays unitaires de l'Europe, à savoir la Suède, le Danemark et le Royaume-Uni, ces pays étant ceux dont

¹⁶ Anwar Shah, op. cit., (c'est l'Institut qui souligne), p. 45.

¹⁷ Melville McMillan, « Local Governments: An International Perspective on Industrialized and Developing Countries » in « Planning for 2020 and Beyond: Malaysia's Public Sector in the 21st Century, Workshop Proceedings » (Queen's University et the Malaysian Institute for Economic Research, 1997), p. 207.

le profil correspondait le mieux aux critères énoncés précédemment, si l'on fait exception du dernier critère, concernant la diversité.

Pour chacune de ces études de cas, l'Institut commence par livrer un bref survol de la structure gouvernementale du pays, pour décrire ensuite les principaux volets ou éléments des relations financières entre les gouvernements. L'Institut conclut ses études de cas en passant en revue quelques-uns des défis auxquels chaque pays se trouve confronté et les moyens à sa disposition pour composer avec ces difficultés. Dans le dessein d'obtenir un degré élevé de précision, l'Institut a soumis une ébauche de chaque étude de cas à un expert du pays concerné, lui a demandé ses commentaires et a par la suite apporté les modifications suggérées.

4. ÉTUDE DE CAS N° 1 : LA SUÈDE¹⁸

4.1 Historique et structure du gouvernement

La Suède dispose d'un territoire de quelque 450 000 kilomètres carrés (comparable à celui du Yukon) et sa population est d'environ 9 millions d'habitants. La moitié de la population vit dans une région géographique représentant 3 % de la masse territoriale et 30 % de la population vit dans trois régions métropolitaines.

La Suède a une longue tradition de gouvernements locaux, l'actuel système ayant été mis en place dans les années 1860. Le secteur des administrations locales comprend 288 municipalités, 23 conseils de comté (les conseils de comté n'étant pas « supérieurs » aux municipalités) et des paroisses. (Ces dernières ne sont pas importantes, pour les besoins de notre étude de cas. La taille démographique des municipalités va de 3 000 habitants à 700 000, dans le cas de Stockholm. Plus de la moitié des municipalités comptent moins de 20 000 habitants. Le conseil de comté moyen compte environ 350 000 habitants et la taille des comtés va de 136 000 habitants à 1,7 million d'habitants¹⁹.

L'importance et le rôle particulier de l'administration locale sont énoncés dans la constitution de la Suède, mais principalement sous forme de principes, de telle sorte que l'étendue de l'autonomie de ces administrations de gouvernement est une question politique. La constitution fait également mention de la protection du droit des administrations locales de prélever des taxes; par contre, elle ne précise pas quel genre de taxe la municipalité peut lever et quelle est son assiette fiscale. Seul le Parlement, et non l'exécutif, peut attribuer les pouvoirs et imposer des obligations aux administrations locales.

Au-delà des dispositions de la constitution à cet égard, le cadre juridique est défini en premier lieu

¹⁸ Les sources d'information pour cette étude de cas sont les suivantes : entrevues avec trois personnes - Lennart Tingvall, Secrétaire du Comité sur la péréquation; Andreas Hagnell, économiste au sein de l'Association suédoise des autorités locales, et Henrik Tiselius, du département des autorités locales, au ministère de l'Intérieur - ainsi que les documents suivants : « State Budget Support to Local Governments In Sweden » par Roger Pettersson, in « State Budget Support to Local Governments », sous la direction de G. Marcou (Organisation de coopération et de développement économique; Paris, 1994); « The new proposed equalization system for municipalities and county councils in Sweden », [le nouveau régime de péréquation proposé pour les municipalités et les conseils de comté en Suède], (ministère des Finances, novembre 1995); et enfin un discours prononcé par Andreas Hagnell, à la conférence d'Ankara sur l'autonomie financière, le 11 juillet 1996.

¹⁹ Une analyse des structures municipales de la Suède révèle que les deux types de municipalités « les plus coûteux » sont les petites municipalités peu peuplées et les grandes villes. Source : Soren Haggroth et Kai Kronvall, « Swedish Local Government ».

dans la *Loi sur les gouvernements locaux de 1992* (Local Government Act), qui délimite un cadre d'exercice de la fonction gouvernementale, notamment en ce qui touche des questions comme l'organisation, les rôles décisionnels, les référendums, les recours et la gestion des finances. Cette loi prévoit également un pouvoir général de gérer les questions d'intérêt local. Toutefois, pour l'essentiel, les activités des gouvernements locaux sont fondées sur une loi spéciale, qui régleme les activités obligatoires, notamment l'éducation, la santé et l'assistance sociale.

4.2 Responsabilités en matière de dépenses

Les gouvernements locaux constituent l'une des pierres angulaires de l'État providence suédois et ils accaparent environ 38 % des dépenses totales du secteur public et fournissent 28 % de tous les emplois en Suède. L'éducation et les services sociaux (les soins à l'enfance, les soins aux personnes âgées et aux personnes handicapées, de même que l'aide aux personnes et aux familles) représentent près de 60 % des dépenses des municipalités. Le rôle le plus important que remplissent les conseils de comté a trait aux soins de santé, auxquels les conseils consacrent environ 75 % de leurs dépenses totales; viennent ensuite les services aux personnes atteintes de déficience intellectuelle²⁰ (qui représentent 10 % des dépenses). Le tableau 1²¹ fournit un aperçu des dépenses des municipalités et des conseils de comté, par activité, en 1993 :

Tableau 1

santé et soins médicaux	24 %
activités touchant le bien-être social	27 %
éducation	18 %
administration	5 %
énergie, eau et gestion des déchets	5 %
loisirs et arts	4 %
communications	4 %
activités diverses	13 %

Bien que les responsabilités en matière de dépense dans les domaines précités soient du ressort des autorités locales, la responsabilité à l'égard des résultats obtenus est dans une large mesure partagée entre le gouvernement national et les gouvernements locaux, étant donné la nature réglementaire de la loi nationale en la matière et du fait que le gouvernement national verse une partie du financement,

²⁰ Les services aux personnes atteintes de déficience intellectuelle ont été transférés aux municipalités en 1996.

²¹ « The new proposed equalization system for municipalities and county councils in Sweden » op. cit., p. 2.

par voie de subventions (voir plus loin). Pour illustrer la nature de cette compétence partagée dans le domaine de l'éducation, le gouvernement national a notamment mis sur pied une agence nationale pour l'inspection des écoles, pour l'évaluation des résultats qu'elles obtiennent et, de manière générale, pour formuler des recommandations visant une plus grande efficacité. Néanmoins, la décision quant à la partie de leur budget qui doit aller au réseau scolaire est du ressort des municipalités, si bien que les dépenses par élève à l'éducation varient, à travers le pays.

4.3 Capacité de production de revenu

Les trois principales sources de revenu pour les gouvernements locaux en Suède sont les taxes (environ 67 % de leur budget total), les subventions du gouvernement central (20 %) et les droits d'utilisation (7 %). La Suède ne perçoit aucune taxe foncière. Le principal outil de taxation au niveau local est un impôt à taux fixe sur le revenu des particuliers, la définition du revenu imposable étant déterminée par le gouvernement central, mais chaque municipalité et gouvernement de comté ayant discrétion pour fixer son propre taux d'imposition. (Ce taux d'imposition fixe s'ajoute à la taxe sur le revenu des particuliers que le gouvernement central perçoit aussi.) En 1997, le taux moyen de l'impôt local était de 32 %, et il allait d'un minimum de 26,5 % à un maximum de 34,4 %, soit un écart de 8 points de pourcentage. La perception de la taxe est du ressort du gouvernement central. Avant les réformes fiscales de 1980 et de 1991, l'assiette fiscale locale comprenait l'impôt sur le revenu des sociétés, une taxe imposée sur certains biens immobiliers et une taxe sur les gains en capital des particuliers. Depuis les réformes fiscales, les impôts locaux se limitent à une taxe sur le revenu d'emploi.

L'assiette fiscale par habitant (soit le potentiel de revenu d'imposition) varie énormément d'une municipalité à l'autre, allant de 71 % à 173 % de l'assiette fiscale moyenne par habitant (ces chiffres s'appliquant à l'année 1996).

4.4 Emprunt

En Suède, aucune limite n'est imposée par le gouvernement central pour ce qui est des emprunts des gouvernements locaux (des règlements spécifiques à cet égard ont été abolis en 1977). Néanmoins, il existe tout de même quelques contraintes particulières qu'il convient de signaler. La première d'entre elle a trait à la Loi sur les gouvernements locaux qui stipule, entre autres choses, que le rendement économique du gouvernement local doit obéir au principe d'un développement économique durable. Cela suppose que les emprunts des gouvernements locaux doivent se limiter exclusivement à des dépenses d'immobilisations. Une deuxième restriction, plus indirecte celle-là, fait en sorte qu'en vertu de la loi, les gouvernements locaux doivent soumettre des budgets équilibrés sur une période de trois ans, un facteur qui en soi impose une limite aux emprunts.

Depuis la fin des années 80, la dette des gouvernements locaux, exclusion faite des responsabilités liées à la retraite, est demeurée stable, soit à environ 5 % du Produit intérieur brut. Néanmoins,

plusieurs municipalités se sont retrouvées aux prises avec des difficultés économiques en raison du fait que les sociétés municipales de logement étaient incapables d'assumer les frais d'intérêt sur leurs dettes. Cette situation fait en sorte d'inciter le gouvernement central à envisager d'imposer de nouveau des restrictions aux pouvoirs d'emprunt des gouvernements locaux.

Une autre nouveauté récente a été l'établissement d'une banque municipale, appartenant à quelque 80 municipalités et dont le mandat est de réduire les coûts d'emprunt en mettant sur pied un établissement de prêt unique d'une taille suffisante pour, notamment, réduire les risques pour les emprunteurs potentiels. Cette banque s'est récemment adressée au gouvernement de la Suède pour obtenir l'autorisation d'offrir des services bancaires à ses membres.

4.5 Ententes sur les transferts entre les gouvernements

Comme nous l'indiquions dans la section précédente, les subventions provenant du gouvernement central constituent une source de revenu importante pour les gouvernements locaux. En 1992, ces subventions représentaient 26 % des revenus totaux des municipalités et 15 % de ceux des conseils de comté. Le degré de dépendance varie considérablement, certaines municipalités tirant plus de 50 % de leurs revenus de ces subventions, tandis que d'autres en reçoivent pour l'équivalent de moins de 10 % de leurs revenus.

Avant 1993, plus des deux tiers de la valeur en dollars de ces subventions prenaient la forme de subventions conditionnelles devant s'appliquer à des services gouvernementaux locaux spécifiques; à titre d'exemple, dans le domaine de l'éducation élémentaire, on relevait une trentaine de subventions conditionnelles destinées à des volets particuliers du régime d'éducation. Ces subventions conditionnelles étaient attribuées en fonction de différents objectifs. Dans certains cas, le gouvernement central cherchait à contrôler ainsi la portée et la qualité des services offerts; dans d'autres cas, les subventions se voulaient une incitation pour les gouvernements locaux à élargir certains services.

Les subventions inconditionnelles, qui représentent environ le tiers de l'ensemble des subventions attribuées, étaient, de façon générale, attribuées aux régions considérées comme pauvres, afin de combler des écarts importants en matière de potentiel de perception de taxes ou au niveau des coûts.

Depuis le début des années 90, on observe une mobilisation relativement importante en Suède où l'on souhaite modifier radicalement les rapports entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. Un ralentissement de l'économie, des déficits importants pour le gouvernement central, la recherche de l'uniformité au sein de l'Union européenne et des changements dans l'idéologie politique du gouvernement ont fait en sorte que l'on privilégie désormais une efficacité économique accrue et la compétitivité, situation qui n'est pas sans avoir des répercussions importantes pour les gouvernements locaux en général, et en ce qui concerne les ententes sur les transferts fiscaux en

particulier. En effet, depuis 1990, on constate que pas moins de six commissions parlementaires ont été constituées pour étudier les systèmes des subventions et recommander des changements en cette matière, et les travaux de ces commissions ont débouché sur deux ensembles de réformes importants, la première vague remontant à 1993 et la seconde à 1996.

Les réformes de 1993

Le fait saillant des réformes entamées en 1993 aura été d'inverser la proportion que les subventions conditionnelles représentaient par rapport aux subventions inconditionnelles, de telle sorte qu'environ les deux tiers des subventions versées par le gouvernement central sont devenues inconditionnelles. Deux raisons militaient en faveur de cette approche : premièrement, promouvoir une plus grande efficacité par une autonomie accrue dans l'établissement des priorités et la réalisation des avantages d'une gestion saine; et en deuxième lieu, améliorer le volet de péréquation du système de subvention.

Le coût total de la nouvelle subvention inconditionnelle a été déterminé par le gouvernement central dans son budget annuel, et la répartition de la subvention a été établie en fonction des trois facteurs suivants :

- ! **péréquation des revenus** – en 1993, chaque municipalité s'est vue garantir 127 % de son assiette fiscale potentielle moyenne (cette approche est semblable au régime de péréquation en vigueur au Canada avec les provinces, à la différence que les provinces canadiennes dites « défavorisées » reçoivent des subventions qui portent leur potentiel de réalisation de revenus fiscaux au niveau de la moyenne);
- ! **péréquation en fonction des coûts structureaux** – l'objectif étant d'aplanir les différences au niveau de la demande et des coûts au titre des services locaux, ce facteur étant calculé par voie d'analyse de régression fondée sur quatre variables influant sur les écarts de coût à savoir : le climat, la densité démographique, la pyramide d'âge et la structure sociale. L'exercice aura eu pour résultat de faire passer l'indice de péréquation de 86 % à 152 % du coût moyen.
- ! **supplément au titre de la réduction démographique** – 24 municipalités ont eu droit à un tel supplément, pour avoir enregistré des baisses de population de plus de 2 %.

Le caractère inconditionnel de la nouvelle subvention a été favorablement accueilli et généralement accepté, à la différence que les principes régissant sa répartition ont fait l'objet de vives critiques. L'aspect le plus vivement contesté avait trait au facteur de péréquation applicable aux coûts structurels; la technique d'analyse de régression utilisée était généralement mal comprise et, qui plus est, les quatre variables utilisées pour expliquer les écarts de coût étaient considérées comme inadéquates. Outre les critiques dont a fait l'objet le facteur de péréquation des coûts, des critiques en ce qui concerne le facteur de péréquation des revenus ont aussi été formulées, en raison du fait que les municipalités dites « riches », c'est-à-dire dont la situation financière les plaçait au-dessus du niveau pouvant valoir aux municipalités une garantie, n'avaient pas à contribuer au régime (en

d'autres mots, le régime de péréquation fondé sur les revenus n'était pas assorti d'un volet de redistribution à la « Robin des Bois ». Ces critiques ont mené à la mise sur pied d'un nouveau comité parlementaire, dont les travaux ont débouché sur d'importantes réformes nouvelles en 1996.

Les réformes de 1996

Pour donner suite aux critiques exprimées, la Suède a adopté une nouvelle subvention de péréquation fondée sur les trois éléments suivants :

- ! **une subvention du gouvernement central à toutes les municipalités, sur la base de la population** – en 1996, cette subvention a totalisé 57 milliards de couronnes suédoises²² (pour placer ce chiffre en contexte, précisons que les dépenses totales des gouvernements locaux en 1996 ont totalisé 400 milliards de couronnes suédoises, les revenus totaux de taxes au niveau des municipalités ayant été de 250 milliards de couronnes suédoises);
- ! **un volet de péréquation des revenus**, fondé sur le principe de la redistribution à la « Robin des Bois » - c'est-à-dire que les gouvernements locaux dont l'assiette fiscale par habitant est supérieure à la moyenne transfèrent des fonds (par l'intermédiaire du gouvernement central) aux gouvernements dont le potentiel d'imposition par habitant est inférieur à la moyenne (le transfert correspond à 95 % de l'écart et ne constitue donc pas une péréquation totale) - en 1996, ces transferts se sont élevés à 11 milliards de couronnes suédoises et, en raison du volet de péréquation à la Robin des Bois, étaient neutres sur le plan des revenus pour le gouvernement central;
- ! **un volet de péréquation des coûts**, également basé sur le principe de la redistribution à la Robin des Bois, et en vertu duquel les gouvernements locaux dont les coûts sont inférieurs à la norme par habitant transféraient des fonds aux gouvernements dont les coûts par habitant étaient supérieurs à la moyenne; en 1996, ces transferts, qui encore une fois étaient sans incidence sur les revenus du gouvernement central, ont totalisé 10 milliards de couronnes suédoises.

Le calcul du volet de péréquation des coûts (en particulier, la détermination des coûts « standards ») a également subi des transformations profondes et suppose maintenant que les municipalités calculent 15 indices, chaque indice comportant de quatre à cinq variables. Dans certains cas, on utilise une analyse de régression; dans d'autres, le calcul consiste simplement en une formule arithmétique. L'annexe ci-jointe fait état des activités et des facteurs associés à la démarche de péréquation des

²² Une couronne suédoise équivaut à 0,183 dollar canadien (décembre 1997), ou un peu moins de 1/5 de dollar canadien

coûts, entre les municipalités et les conseils de comté respectivement.

Une autre caractéristique importante des réformes de 1996 réside dans son échéancier de mise en application - une période de huit ans a été retenue, pour s'assurer d'établir et de garantir aux gouvernements locaux une réduction par habitant maximale, d'année en année, pour les gouvernements locaux, qui étaient les grands « perdants », du point de vue des revenus.

Il convient de souligner le rôle important que l'association suédoise des autorités locales a joué dans l'élaboration des réformes de 1996. En fait, un nouveau régime de négociations annuelles entre le gouvernement central et les gouvernements locaux est en train de voir le jour, et les négociations en cette matière sont assorties de pourparlers sur les conditions économiques à long terme que connaissent les gouvernements locaux, de même que sur les relations financières. Certains des changements qui en ont résulté, outre le mécanisme de transfert proprement dit, comprennent notamment :

- ! un engagement à ne pas augmenter les taxes au niveau local ou national; en échange, le gouvernement central s'est engagé à ne pas imposer de nouvelles responsabilités de dépenses aux gouvernements locaux, sans attribuer à ces derniers des ressources financières nouvelles en contrepartie;
- ! un processus de réforme ayant pour objet de réduire la réglementation s'appliquant aux municipalités, afin d'accorder aux gouvernements locaux une plus grande marge de manoeuvre dans l'utilisation efficace de leurs ressources; le gouvernement central exercera un contrôle dans les domaines des services d'intérêt national, et le fera de plus en plus par voie d'évaluation des résultats des municipalités pour ce qui est de remplir les objectifs nationaux, plutôt qu'au moyen de règles régissant le mode de prestations des services. L'une des personnes interrogées a indiqué que, dans la pratique, ce processus n'est pas facile à gérer pour les institutions du gouvernement central, et il est difficile de dire, à ce moment-ci, quel sera l'avenir de ce processus.

Enfin, l'un des aspects importants du régime de péréquation suédois réside dans le fait que la structure de base est fondée sur une législation qui prévoit, à titre d'exemple, les 15 indices sur lesquels sont basés les calculs des montants à transférer. La formule et les facteurs de pondération du régime de dépenses sont énoncés dans la réglementation gouvernementale pertinente.

Enjeux et controverses

L'enjeu principal demeure le volet de péréquation des coûts du mécanisme de transfert. Lorsque le nouveau régime a été adopté en 1996, le gouvernement a mis sur pied la Commission de la péréquation, à laquelle il a confié le mandat de faire rapport au bout de deux ans sur le processus d'examen et de modification du système de subvention, en particulier en ce qui concerne le volet des coûts. Cette Commission est constituée de 13 politiciens issus de tous les partis - trois proviennent du Parlement, cinq de municipalités et quatre des conseils de comtés - et elle a constitué un certain

nombre de sous-comités, formés de représentants des administrations locales et d'un effectif de secrétariat chargés d'appliquer les différents indices de coût. Le travail de la Commission, au dire de son secrétaire, touche un éventail complexe de questions politiques (déterminer qui obtient quoi) et de questions techniques.

Une autre question qui se rattache au régime de transfert en Suède a trait au principe de la redistribution à la « Robin des Bois », ce qui revient à dire qu'il y aura toujours des gagnants et des perdants. En outre, les aspects controversés du régime seront toujours présents; de nouveaux gagnants et de nouveaux perdants se reliaieront dans l'un et l'autre rôle, au fil du temps, en raison du fait que les données (sur la population, sur la structure d'âge et autres) qui constituent la formule seront mises à jour. Suite aux réformes de 1996, les cinq principales municipalités perdantes ont menacé d'intenter des poursuites, en faisant valoir que les changements étaient inconstitutionnels dans la mesure où ils portaient atteinte au droit de la municipalité de prélever des impôts. Les mêmes municipalités ont également fait planer la menace de se retirer de l'Association des autorités locales.

Un dernier enjeu, qui ne revêt toutefois pas le même caractère politique que les controverses dont nous venons de parler, a trait à une proposition visant à adopter une loi spéciale en matière de reddition de comptes par les gouvernements locaux; la loi proposée ferait en sorte que soit administrée de manière équitable la règle voulant qu'aucune autorité locale ne présente un déficit budgétaire au cours d'une période de trois ans. Jusque-là, les principes comptables étaient définis par un comité de l'Association des autorités locales. Les gouvernements locaux en Suède appliquent, de manière générale, les mêmes règles comptables que celles du secteur privé.

4.6 Développement des capacités

Le gouvernement central n'administre pas et ne finance pas non plus quelque programme de formation que ce soit ni quelque autre mesure de développement des capacités en faveur des administrations locales en Suède. L'Association des autorités locales apporte son soutien financier à la tenue de conférences sur des dossiers de l'heure, sans toutefois offrir de programmes de formation en bonne et due forme; l'initiative de les établir et de les administrer semble donc être du ressort du secteur privé. L'Association exerce toutefois certaines fonctions centrales pour l'ensemble des autorités locales, notamment les négociations avec les employés.

Une personne interrogée a expliqué à l'Institut que les fonctionnaires suédois demeurent dans la même région géographique et au sein de la même organisation pendant des périodes bien plus longues que ce qu'il est d'usage de voir au Canada. En conséquence, le développement des capacités pour les gouvernements locaux pose moins de problèmes.

4.7 Conclusions

Les ententes financières entre les gouvernements en Suède sont raffinées et reposent sur l'existence d'un système de gouvernements locaux dont l'existence remonte à plus de cent ans. Suite aux changements survenus au cours des dix dernières années, ces ententes s'apparentent de mieux en mieux à l'ensemble de principes et de pratiques exemplaires « idéaux » énoncés à la section 2 du présent document. De façon particulière, il convient de souligner les aspects suivants :

- ! le fait que les autorités locales génèrent un pourcentage élevé des revenus dont elles ont besoin pour assumer leurs responsabilités en matière de dépenses (autrement dit, l'écart fiscal est relativement modeste);
- ! le recours répandu à des droits d'utilisation;
- ! la tendance à offrir une autonomie croissante aux gouvernements locaux en ce qui concerne l'établissement des priorités et la gestion des intrants, ce qui permet aux administrations locales de réaliser des gains d'efficacité et de répondre aux besoins de leurs collectivités;
- ! le gouvernement central met de plus en plus l'accent sur l'établissement de rapports sur les résultats;
- ! coopération accrue entre les intervenants;
- ! volonté politique de poursuivre le processus d'examen et de modification des ententes;
- ! un mécanisme de transfert qui répond à la plupart des critères souhaités, et en particulier aux critères de l'équité, de la neutralité, de la prévisibilité, de la souplesse, de l'autonomie ainsi que des incitatifs à une gestion financière saine.

Par contre, le régime suédois présente un certain nombre de caractéristiques qui ne correspondent pas au modèle idéal. En voici un aperçu :

- ! attribution du pouvoir de taxation aux gouvernements locaux sur la base d'un facteur « variable » comme le revenu d'emploi (selon l'une des personnes interrogées, l'écart de 8 % dans le taux de taxation entre les municipalités ne semble pas être de nature à promouvoir un mouvement général vers la réduction des pouvoirs de taxation, notamment parce que les coûts du logement sont tellement élevés; néanmoins, l'expérience de la Suède en matière de taxation du revenu des sociétés au niveau local, avant la réforme de 1991, pourra être instructive);
- ! le degré élevé de partage des pouvoirs en ce qui concerne les postes de dépenses importants - éducation, aide sociale et santé, domaines qui par nature ne se prêtent pas à une prestation autonome des services au niveau local. La reddition de comptes devient difficile à réaliser

dans un tel système, mais des réformes récentes dans le but d'accorder davantage d'autonomie aux gouvernements locaux, alors que le gouvernement central s'en tiendrait davantage à un rôle de surveillance des résultats, devraient produire des résultats positifs;

- ! les modèles de péréquation à la Robin des Bois - même si un tel concept assure un degré élevé d'équité et présente des avantages importants dans l'optique du gouvernement central, les conflits inhérents et constants que ce régime engendre feraient en sorte qu'il ne conviendrait pas à certains paliers de pouvoir dont la population est moins homogène qu'elle l'est en Suède. En outre, les régimes de péréquation ne contribuent que faiblement (à peine plus de 5 %) au budget total des gouvernements locaux. Le degré de controverse augmenterait probablement dans des régimes qui seraient assortis de transferts de péréquation qui auraient une incidence plus grande sur les budgets infranationaux. Enfin, un régime de péréquation aussi complexe et controversé suppose que les coûts des transactions courantes soient intégrés au régime, l'examen continu et les rajustements périodiques devenant la règle.

Outre les points qui précèdent, l'étude de cas sur la Suède fait ressortir un certain nombre d'autres points qui ont été soulevés dans la section portant sur les principes et les pratiques exemplaires. Pour ne citer que cet exemple, l'étude de cas sur la Suède fait ressortir la difficulté de concilier simplicité²³ d'une part et équité d'autre part. Très peu de citoyens suédois, nous semble-t-il, sont en mesure ou désireux de saisir toutes les subtilités des formules de péréquation, qui sont techniques par nature et pourtant, ces formules engendreront une controverse politique constante.

Une autre leçon importante que nous apprend l'expérience de la Suède concerne la nature des éléments essentiels qui doivent être réunis pour qu'un système de péréquation semblable fonctionne : une association de gouvernements locaux qui fonctionne bien; un organisme de statistiques neutre; l'existence de données historiques, semblables pour tous les gouvernements locaux participant au régime; une démarche d'examen des règles du système et quant au choix des paramètres d'évaluation du rendement financier des autorités locales qui fassent l'objet d'un consensus; un régime fiscal commun; et un degré élevé de consensus quant à la valeur du principe de la péréquation.

L'étude de cas concernant le Danemark, qui suit la présente annexe, illustre un grand nombre de ces points, tout en y ajoutant certaines nuances.

²³ L'un des aspects du régime de péréquation de la Suède qui est relativement simple réside dans la démarche de péréquation fondée sur les revenus, étant donné que le régime ne vise qu'une taxe locale. À l'opposé, dans le régime de péréquation canadien, on dénombre pas moins de 33 taxes provinciales, si bien qu'il faut réunir 670 ensembles de données pour le besoin des calculs, sous le régime canadien.

ANNEXE
FACTEURS DE PÉRÉQUATION DES COÛTS - SUÈDE

Municipalités

Activité (ou l'équivalent)	Facteurs
! soins à l'enfance	structure par âge, taux de participation à l'emploi des parents, potentiel fiscal et densité de la population
! soins aux personnes âgées	structure par âge, répartition selon le sexe, antécédents professionnels, aspects liés à la cohabitation et régions rurales
! soins aux personnes et à la famille	femmes célibataires ayant des enfants de 15 ans ou moins, migrants passant d'un territoire municipal à un autre, ressortissants finlandais et non nordiques, densité de peuplement
! fréquentation scolaire obligatoire	structure par âge, régions rurales, langue maternelle et suédois langue seconde
! études postsecondaires	structure par âge, suppléments pour les pensionnats et préférences quant au programme d'études
! aqueduc et égout	faible densité du peuplement, conditions géologiques
! réseaux routiers	usure liée à la circulation et au climat
! promotion de l'entreprise et de l'emploi	chômage
! coûts de construction	coûts réels fondés sur un indice
! coûts de chauffage	coûts réels fondés sur un indice
! allocation pour région froide	dépenses additionnelles estimées

1. Municipalités (suite)

Activités (ou l'équivalent)	Facteurs
<p>! dépenses additionnelles liées à la perte de population (dépopulation)</p> <p>! dépenses additionnelles attribuables à la faible densité de la population</p> <p>! administration, déplacements et services de sauvetage</p>	<p>dépopulation au cours des 10 dernières années</p> <p>population dans un rayon de 30 et de 90 km</p> <p>population, nombre de résidents au kilomètre carré, degré d'urbanisation</p>

2. Conseils de comté

Activité (ou l'équivalent)	Facteurs
<p>! soins de santé et soins médicaux</p> <p>! études supérieures</p> <p>! allocations pour région froide</p> <p>! transports publics</p>	<p>structure par âge, espérance de vie moyenne, personnes vivant seules, régions rurales et suppléments pour les conseils de comté dont la population est de moins de 200 000 personnes</p> <p>étudiants inscrits</p> <p>dépenses additionnelles estimées</p> <p>densité du peuplement, localisation du lieu de travail, faible densité de la population et communautés de l'archipel</p>

Source : « The new proposed equalization system for municipalities and county councils in Sweden », (Le nouveau régime de péréquation proposé pour les municipalités et les conseils de comté en Suède), (ministère des Finances, 1995), p. 6-7.

5. ÉTUDE DE CAS N° 2 : LE DANEMARK²⁴

5.1 Histoire et structure du gouvernement

Le Danemark est un petit pays, dont le territoire fait 43 000 kilomètres carrés (environ le dixième de la taille de la Suède) et dont la population est de 5,2 millions d'habitants, qui vivent principalement en régions urbaines (85 % des citoyens vivent dans des villes).

Comme ses voisins du nord, le Danemark possède une structure gouvernementale à trois paliers, deux de ces paliers constituant des gouvernements infranationaux, à savoir des comtés (au nombre de 14), et des municipalités (au nombre de 273) dont la taille et la population varient. (Deux grandes régions métropolitaines, celles de Copenhague et de Frederiksberg, jouissent d'un statut spécial, dans le sens où toutes les deux sont considérées à la fois comme des municipalités et un comté.) Les réformes entreprises en 1970 ont considérablement réduit le nombre des municipalités et des comtés (le critère pour la taille minimale d'une municipalité était que l'agglomération devait être suffisamment importante pour remplir une école comptant sept classes et 175 élèves). La taille moyenne des municipalités danoises était de 19 000 habitants en 1990 et dans le cas des comtés, de 370 000 habitants. Aucune municipalité ne comptait moins de 1 000 habitants²⁵. Il convient toutefois de souligner qu'il n'existe pas de lien hiérarchique entre les comtés et les municipalités au Danemark; ces paliers de gouvernement sont investis de responsabilités et de structures redditionnelles indépendantes.

²⁴ Les documents consultés pour cette étude de cas comprennent deux articles fouillés et une entrevue avec Henrik Kyvsgaard, du ministère de l'Intérieur du Danemark. Les articles consultés sont respectivement « Municipalities and Counties in Denmark » (municipalités et comtés du Danemark), publié par le ministère de l'Intérieur en 1996 et disponible sur le site Web du ministère de l'Intérieur (www.inm.dk) et « Denmark and Other Scandinavian Countries: Equalization and Grants » (le Danemark et autres pays scandinaves : péréquation et subventions), par Joergen Lotz, et paru dans « Financing Decentralized Expenditures » (le financement des dépenses décentralisées), publié par Ehtisham Ahmad, op. cit.

²⁵ Selon Joergen Lotz, des études récentes menées au Danemark et en Norvège révèlent que les coûts d'administration les plus faibles par habitant sont enregistrés dans les municipalités dont la population se situe entre 50 000 et 80 000 personnes. Un comté devrait compter de 200 à 250 000 habitants pour pouvoir se prévaloir rentablement des services d'un hôpital de taille normale. Toutefois, des études sur la satisfaction des citoyens ont montré que les niveaux de satisfaction face au gouvernement local sont particulièrement élevés dans les agglomérations de taille modeste, c'est-à-dire d'environ 5 000 habitants ou même parfois moins. Nous sommes toutefois loin d'un consensus sur ces points. Dans l'une des analyses les plus détaillées sur la question de la taille ou de l'échelle des agglomérations, le professeur Poul Erik Mouritzen de l'Université d'Odense a conclu que les coûts montraient une tendance à la baisse dans les agglomérations dont la population se situe entre 3 000 et 30 000 personnes. Au-delà de cette taille, les coûts par habitant augmentaient.

Au cours du siècle, les pouvoirs des gouvernements se sont déplacés du gouvernement central vers les gouvernements infranationaux au Danemark, à tel point qu'on peut raisonnablement soutenir aujourd'hui que les gouvernements infranationaux danois sont plus puissants, comparativement à leur gouvernement central, que ne le sont les gouvernements infranationaux dans tout autre pays. Deuxièmement, le Danemark est un État providence et les services qu'il offre comptent parmi les plus complets au monde, et un grand nombre des responsabilités en matière de services sociaux relèvent des gouvernements infranationaux, ce qui requiert des ressources financières importantes.

En outre, les gouvernements infranationaux du Danemark sont responsables de dépenses qui équivalent à presque 20 % du PIB et à 55 % des dépenses totales gouvernementales, des taux qui sont largement supérieurs à ce qu'on observe dans tout autre pays industrialisé (les gouvernements locaux de la Suède, à titre d'exemple, accaparent 38 % des dépenses totales du secteur public).

Les dispositions générales s'appliquant au partage des pouvoirs et responsabilités sont énoncées dans la constitution danoise, mais l'essentiel des responsabilités particulières concernant les programmes et services est décrit dans diverses lois. La loi constitue par ailleurs un mécanisme important de reddition de comptes, car c'est dans les lois que sont énoncées les exigences ou les obligations concernant les services et les normes à observer. Selon une des personnes que nous avons interrogées, le Danemark traverse des cycles au cours desquels il s'emploie à réduire la réglementation imposée par le gouvernement central pour passer ensuite à une période au cours de laquelle les contrôles par le gouvernement central iront en augmentant. Le Danemark est par ailleurs en train d'instaurer un régime d'indicateurs de rendement dans le domaine de l'éducation.

Comme en Suède, une loi sur les gouvernements régionaux ou locaux détermine les structures de gouvernements des autorités locales et, en outre, prescrit les règles relatives à leur gestion économique ainsi qu'un mécanisme de supervision de ces gouvernements, en particulier dans les cas où les activités des gouvernements locaux sont soit illégales ou ne sont pas prévues dans la loi.

5.2 Responsabilités en matière de dépenses

Les comtés et les municipalités du Danemark sont des acteurs importants en matière de service public. À eux deux, ces ordres de gouvernement infranational sont responsables de la santé, de l'éducation, des services sociaux, des soins aux personnes âgées, du logement, de la protection publique, de la lutte contre les incendies, du transport et d'autres services municipaux traditionnels. La répartition des responsabilités entre comtés et municipalités est déterminée largement dans une optique d'efficacité économique (l'objectif principal qui était visé lorsque ces deux ordres de gouvernement ont été créés était de réaliser des économies d'échelle dans la prestation des services).

Les comtés sont responsables des soins médicaux et des hôpitaux, des établissements sociaux spécialisés, de l'éducation supérieure et des grandes voies de circulation. Pour leur part, les

municipalités sont responsables des écoles primaires, des garderies, de l'aide sociale, des soins aux personnes âgées, de la protection publique, de la protection contre les incendies, du logement, des infrastructures et des routes locales²⁶.

Bien que l'essentiel des responsabilités en matière de dépenses pour des programmes soit du ressort des gouvernements infranationaux, dans la pratique, la responsabilité redditionnelle en cette matière est souvent partagée entre les trois paliers de gouvernement, et ce, pour deux raisons : premièrement, le gouvernement central contribue au financement d'initiatives dont la prestation est assurée au niveau local et, deuxièmement, il est responsable des objectifs et des normes nationales en matière de service, lesquels permettent d'assurer à la fois l'efficacité et la continuité des services à l'échelle du pays.

5.3 Capacité de générer des revenus

Les gouvernements infranationaux du Danemark possèdent des pouvoirs de taxation plus grands que ceux de leurs équivalents dans les autres pays. Les trois principales sources de revenu en propre sont les taxes foncières, les impôts sur le revenu des particuliers et des droits d'utilisation.

a. Taxe foncière – Les taxes municipales sont fixées, administrées et perçues par les municipalités et rajustées chaque année. Le taux de taxation municipal se situe entre 0,6 % et 2,4 % de la valeur en capital des terres. Au niveau des comtés, le taux de taxation est fixé par la loi, à 1 % de la valeur en capital des terres. Ces taxes produisent un rendement faible; par contre, elles représentent environ 6 % des revenus des comtés, et 2,5 % des revenus des municipalités.

b. Impôts sur le revenu des particuliers – Ces impôts constituent, et de loin, la plus importante source de revenu des gouvernements infranationaux, et ils représentent entre 15 et 16 % du PIB et entre 40 et 60 % des revenus (selon le comté ou la municipalité concernée). Ces taxes sont perçues par le gouvernement national dans le cadre d'une entente « complémentaire », en vertu de laquelle les gouvernements infranationaux perçoivent des taxes en sus de celles que perçoit le gouvernement central. Ce régime comporte deux caractéristiques dignes de mention, à savoir :

- ! qu'il s'agit d'une taxe à taux fixe payée en sus des impôts sur le revenu que perçoit le gouvernement central;
- ! que chaque comté et chaque municipalité peut fixer son propre taux d'imposition du revenu (en 1998, ce taux se situe entre 15,5 et 22,8 % pour les municipalités, et entre 10,6 et 12,0 % pour les comtés). Au dire d'un expert consulté, rien ne prouve que ces écarts dans les taux d'imposition aient incité les gens à se déplacer vers les comtés ou les municipalités où le taux d'imposition était plus faible.

²⁶ Le gouvernement central est responsable de l'assurance-chômage et des régimes de sécurité de la vieillesse.

c. Droits d'utilisation - Au cours des années 80, les droits d'utilisation ou les frais perçus ont acquis plus d'importance à titre de source importante de revenu pour les collectivités et ils représentent maintenant plus de 20 % des revenus en propre des gouvernements infranationaux au Danemark. Les sommes ainsi perçues sont principalement des paiements au titre des services publics - traitement des eaux usées, électricité et autres, et ont, au dire de Joergen Lotz, contribué à contrôler une « demande excessive ». Dans le cas des services publics, les frais d'utilisation doivent, conformément à la loi, couvrir les coûts, ce en quoi les gouvernements locaux n'ont aucune marge de manoeuvre.

5.4 Emprunts par les gouvernements infranationaux

Les emprunts que contractent les autorités locales danoises sont sévèrement régis par le gouvernement central. Chaque autorité locale se voit attribuer une « fourchette de prêt » par le ministre de l'Intérieur, fourchette correspondant à la somme des investissements municipaux permis dans les domaines financés par voie de frais d'utilisation, notamment dans les domaines comme l'aqueduc, l'électricité, les égouts et autres. Les investissements des municipalités dans des mesures d'économie d'énergie, l'élimination des taudis et l'aménagement de certains logements pour les personnes âgées sont inclus dans le calcul de la fourchette de prêt. Le Ministère publie les règles détaillées d'emprunt, dans un décret spécial sur les emprunts des gouvernements.

Dans la mesure où les gouvernements infranationaux sont autorisés à emprunter à l'extérieur, l'emprunt peut se faire avec n'importe quel prêteur (y compris sur les marchés de capitaux, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays). Étant donné que la position des gouvernements infranationaux est si solide sur le plan de leur revenu en propre, ces gouvernements ont rarement de difficulté à obtenir du capital.

En 1995, la dette à long terme des autorités locales du Danemark, en proportion de leur assiette fiscale totale, était de 9,6 %.

5.5 Ententes sur les transferts intergouvernementaux

Les transferts provenant du gouvernement central constituent une source de revenu relativement mineure pour les gouvernements infranationaux au Danemark. Le transfert équivaut à environ 22 % du revenu annuel des municipalités, et à 9 % du revenu annuel des comtés. L'écart vertical au Danemark est relativement faible; il représente environ 20 % des dépenses totales des gouvernements municipaux. Environ les deux tiers des subventions du gouvernement central destinées aux gouvernements infranationaux sont attribués à des fins générales, et le tiers d'entre elles le sont à titre conditionnel. De plus, le Danemark tient compte à la fois du potentiel de perception de revenu et des besoins en termes de dépenses parmi les facteurs considérés dans son régime de péréquation.

Les gouvernements infranationaux du Danemark s'opposent vivement à une formule de partage des

revenus, comme solution de remplacement des revenus en propre, et ce, pour deux raisons :

- ! le partage des revenus limite la capacité des gouvernements infranationaux de modifier leurs taux de taxation;
- ! le mécanisme de subvention péchera toujours en ne tenant pas compte d'un besoin particulier (étant donné que les statistiques ne sont pas toujours aisément disponibles) et il est susceptible d'être entaché de partisanerie politique.

De la même manière, le gouvernement central n'est pas favorable non plus à un système universel de partage des impôts, pour deux raisons :

- ! un système semblable rend le gouvernement central davantage responsable qu'il ne le souhaite à l'égard des déficits que les gouvernements municipaux pourraient enregistrer;
- ! le partage des impôts fait en sorte que les finances municipales peuvent devenir tributaires des cycles économiques, ce qui pourrait avoir pour effet d'exacerber la situation, dans les périodes de marasme ou au contraire d'effervescence du climat macroéconomique du pays (après des années de grande croissance, les gouvernements municipaux recevraient des transferts accrus, ce qui pousserait l'inflation à la hausse). Cette situation est particulièrement vraie pour un pays comme le Danemark, où les dépenses des gouvernements infranationaux sont particulièrement élevées.

Subventions conditionnelles

Historiquement, les subventions conditionnelles n'ont jamais joué un rôle important dans le cadre financier intergouvernemental au Danemark. Bien souvent, les régimes de subventions conditionnelles ont été transitoires, ayant été utilisés comme moyen de mettre en oeuvre un nouvel aspect du régime des services sociaux. Au bout d'un certain temps, une fois que les jalons et les normes ont été mis en place, les gouvernements infranationaux se voient souvent confier la responsabilité de financer et d'administrer les nouveaux programmes, et la conditionnalité du régime disparaît alors.

Actuellement, les subventions conditionnelles sont principalement utilisées dans les domaines de l'aide sociale et du chômage, les subventions à ce titre équivalant environ à 10 % des revenus annuels des municipalités. La majeure partie des dépenses à ce titre sont consacrées au financement du régime de subvention de contrepartie jusqu'à concurrence de 50 % et couvrent les dépenses des municipalités au titre des prestations d'aide sociale de divers types (assistance sociale, invalidité et autres types de paiements). Les subventions conditionnelles servent également à financer des dépenses de capital à long terme dans des domaines qui relèvent de la responsabilité des gouvernements infranationaux (p. ex., à couvrir l'achat d'équipements hospitaliers dispendieux).

Au Danemark, la tendance que l'on observe est de s'éloigner des subventions conditionnelles pour privilégier plutôt les frais d'utilisation et le recours accru à des subventions à des fins générales.

Subventions à des fins générales

Les inégalités entre les comtés et les municipalités, aussi bien en termes de capacité de produire des revenus que sur le plan des besoins en matière de dépenses sont perçues comme une chose inacceptable au Danemark. L'objectif visé est de faire en sorte que toutes les autorités infranationales possèdent des ressources de financement convenables pour qu'elles puissent prodiguer un niveau minimal de services.

Le régime de péréquation au Danemark est structuré d'une manière assez semblable au système qui existe en Suède, et comporte trois éléments principaux :

- **une subvention à des fins générales destinée à l'ensemble des municipalités et des comtés, et correspondant à un pourcentage donné de l'assiette fiscale totale de la municipalité** (donc, il n'y a pas de volet de péréquation dans cet élément); en 1996, la subvention à ce titre s'élevait à environ 10 % des revenus totaux des autorités locales;
- **un volet de péréquation des revenus**, inspiré du modèle à la Robin des Bois, c'est-à-dire que les autorités locales qui ont un potentiel fiscal par habitant supérieur à la moyenne transfèrent des fonds aux municipalités dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne, à la différence que la péréquation est inférieure à 100 % (le taux de péréquation pour les comtés est de 80 %, et il est de 45 % pour les municipalités; dans le cas de municipalités appartenant à la région métropolitaine de Copenhague, le taux est de 85 %²⁷, et dans le cas des municipalités ayant une assiette fiscale faible, c'est-à-dire celles dont l'assiette fiscale est inférieure à 90 % de la moyenne, le taux est de 85 % de la différence entre leur assiette fiscale par habitant et la moyenne de 90 %); les frais et les droits n'entrent pas dans les calculs, pas davantage que les intérêts acquis sur l'épargne;
- **un volet de péréquation des dépenses**, également inspiré du modèle à la Robin des Bois, en vertu duquel les gouvernements locaux dont les besoins en termes de dépenses sont inférieurs à la moyenne par habitant transfèrent des fonds vers les municipalités dont les besoins par habitant sont supérieurs à la moyenne. Ici encore, la péréquation n'est pas de 100 % (elle est de 80 % pour les comtés, de 45 % pour les municipalités et de 85 % pour les municipalités de la région métropolitaine de Copenhague.)

²⁷

Le niveau de péréquation plus élevé parmi les municipalités de la région métropolitaine s'explique par les écarts importants, sur les plans de la démographie et des revenus, entre les municipalités de cette région.

Le calcul du volet de péréquation des coûts est fondé sur les besoins au titre des dépenses selon l'âge (par exemple, le nombre d'enfants d'âge scolaire), jusqu'à concurrence de 80 % des dépenses de municipalités et des comtés à ce titre, et sur des besoins sociaux déterminés (par exemple, le nombre d'enfants issus de familles monoparentales), les dépenses à ce titre représentant les 20 % restants des dépenses locales. (Voir l'annexe qui accompagne la présente étude pour une liste plus détaillée de ces facteurs.)

Le montant global de la subvention d'intérêt général est fixé par le ministre des Finances, après approbation par le Comité parlementaire des finances. Le montant est fondé sur la subvention accordée l'année précédente, rajustée en fonction de trois facteurs : premièrement, les changements apportés aux responsabilités confiées aux autorités locales; deuxièmement, les changements survenus dans les régions « sensibles aux marchés », notamment dans les domaines de l'emploi et des prestations de sécurité sociale; et troisièmement, la situation des prix et des salaires. On observe un décalage de deux ans dans l'application de ce troisième facteur de rajustement.

Dans la pratique, le gouvernement central déploie de grands efforts pour s'assurer d'annoncer les niveaux de subvention tôt dans l'année, afin de donner aux gouvernements infranationaux suffisamment de temps pour rajuster leurs programmes. Le gouvernement central a rajusté le régime à plusieurs reprises au cours des deux dernières décennies, pour s'en tenir à son objectif à cet égard.

Une réforme récente, adoptée en 1995 par le Parlement danois, donne aux autorités locales la possibilité d'en arriver à un degré élevé de sécurité budgétaire, en leur permettant d'opter pour une assiette fiscale « garantie » et en leur attribuant un montant de péréquation correspondant, sur la base des résultats de l'exercice financier le plus récent. Si l'assiette fiscale réelle et le montant de péréquation se révèlent inférieurs au montant garanti, alors le gouvernement central paie la différence. Si, par contre, l'assiette fiscale se révèle être plus élevée que le niveau garanti, alors le gouvernement central empêche les revenus supplémentaires.

Il importe de noter que lorsque le régime de péréquation danois a été lancé dans les années 70, son application a été échelonnée sur une période de trois ans, le modèle ayant été intégralement appliqué dès le départ. De cette façon, tous les intervenants ont eu suffisamment de temps pour s'adapter au nouveau régime. Une réforme étapiste aurait, à l'opposé, eu pour effet d'amener les autorités locales à s'opposer au régime, au dire d'un expert, en l'occurrence Joergen Lotz, et pourrait s'être révélée contreproductive.

Comme dans le cas de la Suède, les principaux éléments du régime de péréquation danois sont énoncés dans la loi. En conséquence, le poids total attribué aux facteurs démographiques (80 %), de même que les facteurs proprement dits qui sont pris en compte, figurent dans la loi. Certains aspects techniques - par exemple, la pondération des facteurs démographiques - sont déterminés par le ministre.

En dépit du recours à des indicateurs soi-disant « objectifs » pour déterminer les besoins en termes de dépenses et en dépit de la part importante des revenus en propre que génèrent les autorités locales au Danemark, le régime de péréquation continue de faire l'objet de vives critiques. De nombreux observateurs le jugent trop compliqué et sujet à des manigances politiques. À titre d'exemple, après l'élection récente d'un nouveau gouvernement au Danemark, les réformes apportées au régime de transfert ont été perçues par certains critiques comme une façon de récompenser les « amis » du nouveau gouvernement.

5.6 Structures institutionnelles de coopération et de gestion du régime

Le régime financier intergouvernemental danois ne fonctionnerait pas aussi bien qu'il le fait sans un système d'ententes formelles et informelles de coordination. Ces ententes, qui ont été officiellement conclues en 1979, prévoient la convocation de représentants du ministère des Finances ainsi que de représentants des associations de comtés et de municipalités sur une base annuelle afin de discuter des taux de taxation, des ententes de transfert et de la politique macroéconomique.

Ce dialogue annuel entre les paliers du gouvernement a été institué afin de faciliter l'établissement partagé des objectifs et de susciter un degré plus élevé de collaboration dans la gestion du régime financier entre les gouvernements. Ce régime a été initialement organisé dans le cadre d'une structure de comités officiels, mais le régime est devenu plus informel avec le temps (bien que les réunions aient lieu à la même période chaque année, et mettent en présence les mêmes participants).

Depuis 1979, les deux parties à la table ont conclu des ententes générales sur les priorités des gouvernements infranationaux, sur les taux de taxation et sur les transferts pour l'exercice à venir. Le dialogue commence au mois de mars de chaque année, lors des évaluations techniques conjointes des finances des administrations locales. Les ententes définitives, qui sont habituellement conclues vers le mois de juin, obligent les associations de gouvernements locaux à appuyer une recommandation conjointe lors de la présentation des taux de taxation et de transfert; le gouvernement central est moralement obligé de verser les subventions convenues.

Le dialogue annuel est ainsi devenu non seulement une façon efficace de contrôler les dépenses des municipalités et des comtés, mais en outre, les ententes s'accompagnent souvent d'obligations pour le gouvernement central envers les gouvernements infranationaux. Par ailleurs, le dialogue ainsi entretenu fait en sorte que l'on s'attaque rapidement aux problèmes, que l'on trouve des moyens efficaces de parvenir à des solutions et que les mesures retenues sont approuvées rapidement.

Au nombre des ententes mutuelles qui sont conclues, les gouvernements danois se sont fixé une règle de sauvegarde des budgets des municipalités et des comtés, en vertu de laquelle toute nouvelle loi concernant les taxes et les dépenses doit faire l'objet d'un examen par un forum mixte appelé à évaluer ses effets potentiels sur les gouvernements infranationaux. Cette règle fonctionne dans les

deux sens, cependant. Si le gouvernement national apporte des modifications susceptibles d'avoir des répercussions pour les administrations locales, du fait qu'elles se traduisent par des réductions de coût pour leurs programmes, les transferts fiscaux de la part du gouvernement national s'en trouveront réduits.

5.7 Enjeux et controverses

Le modèle de péréquation à la Robin des Bois est un jeu auquel personne ne gagne, dans le sens où il crée des tensions entre les municipalités et comtés à revenu élevé, en regard de ceux qui ont des revenus faibles, au Danemark. Ces tensions existent toujours, en dépit du volet de péréquation inférieur à 100 % prévu dans le régime danois et du montant relativement modeste des transferts provenant du gouvernement central.

Le Danemark possède un régime de partage des impôts de fait en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des sociétés, un régime qui était infranational à l'origine, et qui avec le temps est devenu du ressort du gouvernement central. Les impôts sur le revenu des sociétés ont été institués en tant que taxes infranationales à l'origine, mais les entreprises en sont venues à procéder à des transferts de prix, faisant passer des sommes vers les municipalités et les comtés où l'imposition était la plus faible, rendant ainsi difficile une identification précise du montant de taxes payable dans une juridiction infranationale plutôt qu'une autre. Comme en Suède, le Danemark a abandonné l'application des impôts sur les entreprises au niveau local, et en est venu à administrer cet impôt au niveau central.

5.8 Conclusions

Les ententes fiscales intergouvernementales sont depuis longtemps établies au Danemark, elles sont hautement efficaces et, pour l'essentiel, elles permettent à chacun des intervenants de réaliser ses objectifs. Un grand nombre des caractéristiques de ce modèle correspondent au modèle idéal décrit dans l'introduction. Parmi ces caractéristiques, mentionnons :

- ! la prise en compte des facteurs moyens aussi bien en termes de dépenses que de revenus, dans le modèle de transfert;
- ! un faible écart vertical (les responsabilités des gouvernements infranationaux en matière de dépenses correspondent assez étroitement à leur capacité de générer des revenus);
- ! le degré élevé d'autonomie (et de responsabilité) des gouvernements infranationaux, en raison des niveaux élevés de revenus en propre et de l'application indépendante des taux de taxes;
- ! un modèle de péréquation « neutre », une méthode conçue pour minimiser l'impact des réductions (si nécessaire), sans compromettre de façon significative le principe même de la péréquation;
- ! un dialogue régularisé et coopératif en matière de transferts, de taxes, et en ce qui concerne la politique fiscale en général;
- ! des évaluations techniques conjointes des finances des gouvernements infranationaux;

- ! une démarche graduelle de changement, mais le modèle étant intégralement appliqué dès le lancement de la réforme;
- ! la coordination entre les gouvernements infranationaux, qui leur permet de réaliser des gains d'efficacité;
- ! un modèle de péréquation « pratiquement » complète - qui permet de s'assurer que des incitatifs existent en faveur d'une évaluation précise de l'assiette fiscale des gouvernements infranationaux, entre autres choses

Au nombre des caractéristiques du modèle danois qui ne semblent pas correspondre aux idéaux énoncés dans l'introduction, mentionnons :

- ! comme dans le cas de presque toute autre formule d'évaluation des besoins en matière de dépenses, le modèle danois n'est pas facile à comprendre, ce qui peut contribuer à affaiblir le degré d'acceptation du régime parmi les citoyens, sans égard à ses nombreuses vertus, ce qui le rend plus vulnérable aux accusations de favoritisme politique;
- ! le recours à des subventions de contrepartie au Danemark a fait l'objet de critiques, notamment à l'égard du fait qu'il fausse le régime d'établissement des priorités locales;
- ! la capacité d'emprunt des gouvernements infranationaux au Danemark est considérablement limitée par les règlements qu'applique le gouvernement central;
- ! les mesures du rendement tendent à varier au Danemark. Dans certains cas, des objectifs et des jalons détaillés se rattachent aux programmes, tandis que d'autres programmes obéissent simplement à des principes généraux.

ANNEXE : INDICATEURS DES BESOINS DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE DÉPENSES AU DANEMARK

Pondération en 1997	Péréquation nationale - pour toutes les municipalités	Péréquation dans la région métropolitaine	Type de dépenses
Nombre d'habitants	24,6	23,2	Emploi Environnement Bibliothèques Transports publics Routes Administration
Nombre d'habitants âgés de 6 ans et moins	9,8	10,9	Établissements de jour (garderies) Inspecteurs des services de santé
Nombre d'habitants âgés de 7 à 16 ans	21,1	19,3	Écoles, dentistes en milieu scolaire Centres-jeunesse
Estimation des dépenses liées à l'âge, au titre de la prestation en espèces	5,2	6,0	Prestation sociale en espèces
Nombre d'habitants âgés de 65 à 74 ans	3,0	2,6	Soins à domicile pour les personnes âgées Résidences pour personnes âgées Habitants retraités
Nombre d'habitants âgés de 75 à 84 ans	6,2	5,9	
Nombre d'habitants de 85 ans ou plus	6,2	5,3	
Calcul du soutien au loyer	1,8	0	Dépenses au titre du soutien au loyer
Estimation du nombre de retraites anticipées	2,2	1,9	Prestations de retraite anticipée destinées à des habitants âgés de moins de 60 ans
Nombre d'enfants de familles monoparentales	6,5	8,1	Décision politique fondée sur des analyses statistiques et sur une formule de rechange pour l'évaluation des répercussions
Critères de résidence (maisons vieilles et logements modernes loués)	5,0	0	
Nombre de maisons louées	0	5,0	
Nombre de personnes âgées entre 20 et 59 ans qui sont chômeurs à temps plein, au-delà de 5 %	5,0	6,3	
Nombre d'habitants âgés de 25 à 49 ans qui n'ont pas de formation professionnelle	0	3,1	
Nombre de ressortissants étrangers provenant de pays tiers	2,0	2,5	
Personnes habitant des régions frappées de problèmes sociaux graves	1,5	0	
Total	100,0	100,0	

Indicateurs des besoins au titre des dépenses municipales
dans les comtés du Danemark

	Pondération pour 1997	
Nombre d'habitants	17,8	Environnement Transport public Routes Administration
Nombre d'habitants âgés de 20 ans et moins	5,3	Écoles spéciales
Nombre d'habitants âgés entre 16 et 19 ans	5,5	Écoles secondaires
Estimation des dépenses hospitalières liées à l'âge	37,8	Hôpitaux
Estimation des dépenses médicales liées à l'âge	13,5	Dépenses médicales
Nombre d'enfants de familles monoparentales	10,0	Décision politique fondée sur des analyses statistiques et sur une évaluation alternative des conséquences
Nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus vivant seules	10,0	
Total	100,0	

6. ÉTUDE DE CAS N° 3 : ROYAUME-UNI²⁸

6.1 Historique et structure du gouvernement

Le Royaume-Uni est un État unitaire qui compte 58 395 000²⁹ habitants occupant un territoire de 242 000 kilomètres carrés qui inclut l'Angleterre, l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord. Le Royaume-Uni se caractérise précisément par ses gouvernements locaux forts qui existent depuis bien longtemps; ces gouvernements sont des autorités locales (comtés et villes) puissantes dont l'origine remonte au Moyen Âge³⁰. En dépit de sa longévité, le régime britannique de relations financières entre les gouvernements est demeuré relativement stable jusqu'à tout récemment. Il a fait l'objet de réformes plus importantes au cours des 15 dernières années que ce n'avait été le cas au cours des 200 années précédentes.

Les gouvernements infranationaux de l'Angleterre, du pays de Galles et d'Écosse diffèrent considérablement entre eux par leur structure. L'Angleterre possède un régime à deux paliers (l'un constitué des conseils de ville et l'autre des conseils régionaux)³¹, mais depuis 1996, le pays de Galles et l'Écosse se sont engagés dans un changement complet, et sont passés d'un régime à deux paliers à un régime de gouvernement local à un seul palier, ce qui reflète l'opinion publique répandue selon laquelle un mode de fonctionnement à deux paliers n'était pas nécessaire pour de petits pays³². Les pouvoirs qui ont été conférés aux administrations locales sont toutefois, pour l'essentiel, les mêmes au sein des trois nations.

Les conseils sont des créatures juridiques, dans le sens où elles ont été instituées par des lois du

²⁸ Les références pour cette étude de cas comprennent : Barry Potter, « United Kingdom » in International Monetary Fund, Fiscal Federalism: Theory and Practice, 1997; Davey, « Intergovernmental Fiscal Relations in the United Kingdom » in OECD, Financing Local Governments, 1994, et « The Role of the Audit Commission », un document d'information produit en 1997 par la Commission de vérification du Royaume-Uni. De plus, des entrevues ont été menées avec Ken Davey, professeur d'économie de l'Université de Warwick, avec Barry Potter, de la Division de la gestion des dépenses publiques, Fond monétaire international, et enfin, des renseignements de base ont été obtenus à partir de deux sites web, www.open.gov.uk et www.local.gov.uk.

²⁹ L'Angleterre représente à elle seule 80 % de la population totale au Royaume-Uni.

³⁰ Les premiers impôts locaux levés en Angleterre le furent au XVII^e siècle.

³¹ En Angleterre, les changements apportés à la structure des gouvernements locaux connaîtront leur aboutissement en avril 1998. Comme au pays de Galles et en Écosse, la tendance est aujourd'hui à la création d'un plus grand nombre d'autorités locales toutes situées sur un même palier. Par comparaison avec les normes internationales, les gouvernements locaux britanniques desservent des régions et des populations relativement importantes.

³² La Scotland Act of 1994, est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1996. La structure se compose maintenant de 32 conseils unitaires. Au pays de Galles, les huit conseils de comté et les 37 conseils de district constitués en 1974 ont été abolis et remplacés par 22 autorités unitaires.

Parlement; elles peuvent également être abolies par ce dernier et c'est le Parlement qui détermine la nature de leurs pouvoirs. Les lois du Parlement définissent les fonctions spécifiques dont doivent s'acquitter les administrations locales - *lois obligatoires* - et précisent les activités dont un conseil peut s'acquitter, si tel est le désir de ses conseillers - en vertu de ce que l'on appelle des *lois facultatives et des lois d'adhésion*.

Depuis le début des années 80, les relations financières entre le gouvernement central et les gouvernements infranationaux au Royaume-Uni se sont déroulées dans un cadre fortement marqué de restrictions financières au titre de tous les services publics. Au-delà de ce fait, toutefois, la politique officielle du gouvernement central a été de faire en sorte de maintenir les pouvoirs que possèdent les autorités locales de déterminer elles-mêmes leurs priorités en matière de dépenses, dans les limites générales déterminées par le gouvernement central. Au Royaume-Uni, les gouvernements infranationaux exercent des responsabilités qui représentent 36 % des dépenses gouvernementales totales. Ces mêmes gouvernements génèrent, à partir de leurs propres sources de revenu, moins de 20 % de leurs dépenses totales; toutefois, un écart vertical important subsiste entre les dépenses et la capacité de générer des revenus.

6.2 Attributions des pouvoirs de dépenser

Au Royaume-Uni, les gouvernements infranationaux sont responsables de l'éducation, du logement, des services sociaux, de la protection publique, de la lutte contre les incendies, du transport et des autres services locaux courants. Les principales fonctions attribuées aux gouvernements infranationaux comprennent le logement, les services environnementaux et certaines responsabilités en matière de transport local, tandis que les gouvernements du palier supérieur sont chargés de l'éducation (qui représente environ 50 % des dépenses des gouvernements infranationaux), des services de police, de lutte contre les incendies, les services sociaux et la planification structurelle. Il convient de préciser que les services de santé ne relèvent pas de la compétence générale des gouvernements infranationaux³³.

Les dépenses des gouvernements infranationaux diminuent en proportion des dépenses gouvernementales totales au Royaume-Uni. En 1979, ces gouvernements accaparaient 42 % des dépenses totales des gouvernements; en 1994, cette proportion a diminué pour passer à 36 %. Les principaux facteurs qui expliquent les réductions sont liés à la réforme des services publics générale qui a été entreprise (par voie de privatisation, par l'élimination des subventions et l'élimination d'un grand nombre de services publics). Ces réformes ont été rendues nécessaires en raison des préoccupations importantes que nourrissait le gouvernement central à propos du secteur public, et des dépenses qu'il engendre.

³³ Des autorités distinctes sont responsables de la prestation des programmes du Service national de santé du Royaume-Uni.

En 1994, le gouvernement central a imposé de nouvelles restrictions générales sur les dépenses des gouvernements locaux. En vertu de ces restrictions, les dépenses courantes ne doivent pas dépasser les montants déterminés dans le cadre de l'évaluation des dépenses types (voir ci-après).

6.3 Capacité de générer des revenus

Le gouvernement central du Royaume-Uni a compétence sur presque toutes les taxes, et contrôle la totalité des taxes qui génèrent les revenus les plus importants, à savoir l'impôt sur le revenu des particuliers et sur le revenu des sociétés, la taxe d'accise et les douanes, ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée.

Les gouvernements infranationaux possèdent relativement peu de pouvoirs de taxation, ces derniers se limitant aux taxes foncières, qui constituent leur principale source de revenu. Les taxes qui relèvent des gouvernements infranationaux comprennent :

a. la taxe nationale non résidentielle sur les propriétés commerciales. Les évaluations en cette matière sont effectuées par l'autorité nationale en matière de revenu et le taux d'imposition est fixé annuellement par le gouvernement central, à un niveau uniforme national. Techniquement parlant, il s'agit d'une taxe partagée, répartie intégralement entre les administrations locales.

b. taxe sur les propriétés résidentielles. Les maisons et les appartements sont évalués sur la base de huit grands niveaux, selon leur valeur marchande approximative (et sont réévalués tous les cinq ans). Les gouvernements infranationaux ont le pouvoir de percevoir leur propre taxe sur les propriétés résidentielles, sur une base commune (définie par le gouvernement central).

6.4 Emprunts

Au Royaume-Uni, il est interdit aux gouvernements infranationaux, et ce en vertu de la loi, d'emprunter pour les besoins de leurs dépenses courantes. Les autorités infranationales sont cependant autorisées à emprunter pour des dépenses d'immobilisations et peuvent le faire auprès de sources privées ou publiques, ou encore, émettre des obligations. Le gouvernement central gère les emprunts des gouvernements infranationaux en établissant des « lignes directrices concernant les dépenses d'immobilisations » annuelles, qui tiennent lieu, de fait, de limites d'emprunt.

Le gouvernement central exerce également un contrôle des emprunts par les gouvernements infranationaux, par d'autres moyens. À titre d'exemple, les autorités locales sont tenues de consacrer 75 % de leurs recettes provenant des ventes de propriétés appartenant au gouvernement au remboursement de prêts existants, et ne peuvent consacrer que 25 % de leurs rentrées de capital

provenant de logements à des dépenses d'immobilisations³⁴.

Approbation des crédits de base

Une autre façon encore plus sévère de contrôler les emprunts des gouvernements infranationaux consiste en une mesure appelée « approbation des crédits de base », en vertu de laquelle les gouvernements locaux peuvent emprunter jusqu'à une limite donnée. Chaque année, le gouvernement central émet des lignes directrices en matière d'immobilisations à l'intention de chaque autorité infranationale, établissant par ce moyen des lignes directrices en matière de dépenses qui sont fondées sur une estimation des dépenses en capital des administrations locales³⁵.

³⁴ Potter, « The United Kingdom », p. 348.

³⁵ Les prévisions concernant les rentrées en capital sont déduites de cette évaluation, et le solde constitue *l'approbation des crédits de base*. Cette approbation se fait de la même manière que pour les EDT; à ce sujet, voir la section qui suit au sujet des ententes de transfert intergouvernementales.

³⁶ Potter, « The United Kingdom », p. 351.

³⁷ Un rôle cependant moins important pour ce qui est du financement des dépenses d'immobilisations.

locaux.

Subventions spécifiques

Les subventions spécifiques représentent moins de 20 % des revenus de fonctionnement des gouvernements infranationaux du Royaume-Uni. Ces subventions sont versées en sus des subventions générales, et servent essentiellement à absorber les dépenses liées à un poste de dépenses pertinent. Les subventions spécifiques ont été instaurées en tant que moyen de s'assurer qu'il soit tenu compte des priorités du gouvernement central et pour s'assurer également (au moyen des dispositions conditionnelles rigoureuses) que l'argent servait aux fins auxquelles il était destiné. Bien que 71 % des crédits à ce titre servent à financer des services de police et des services judiciaires afférents, les réformes récentes ont permis d'accroître de façon modérée et progressive la part que les subventions spécifiques représentent par rapport à l'enveloppe globale des transferts.

Subventions globales - Subventions de soutien du revenu (SSR)

Les SSR sont fondées, pour une large part, sur l'**Évaluation des dépenses types (EDT)**, qui représente l'évaluation qu'a fait le gouvernement de ce que chaque autorité locale devrait consacrer aux services publics, l'objectif visé étant d'assurer la prestation de services répondant à un standard uniforme, à l'échelle du pays. Pour effectuer les EDT, le gouvernement détermine un taux de **dépenses totales types (DTT)** s'appliquant à l'enveloppe entière des dépenses du gouvernement national, ce taux devenant par la suite un objectif général en ce qui concerne les transferts.

La formule pour l'établissement du taux des dépenses totales types est fondée dans une large mesure sur des facteurs historiques. La base de calcul est le total pour l'année précédente pour le pays dans son ensemble, rajustée en fonction de quatre facteurs, à savoir :

- ! l'inflation;
- ! les transferts de responsabilité entre paliers de gouvernement;
- ! les dépenses découlant de nouvelles politiques nationales;
- ! les gains d'efficacité qu'il est possible de réaliser.

En 1994-1995, à titre d'exemple, les DTT équivalaient au total des dépenses de 1993-1994, majorées de 2,3 %.

Le taux des DTT est par la suite divisé en catégories fonctionnelles, sur la base de l'évaluation par le gouvernement des besoins de dépenses relatifs, au niveau local (évaluation qui est initialement effectuée pour l'ensemble du pays). Ces catégories fonctionnelles (et leur évaluation en pourcentage) comprennent : l'éducation (40,1 %), les services sociaux personnels (15 %), les services de police (13,6 %), les routes (4,1 %), le service de la dette (4,5 %), le service des incendies (2,7 %) et

autres (20,0 %) ³⁸.

Le gouvernement central procède ensuite à une évaluation des besoins de dépenses relatifs au sein de chacune de ces catégories fonctionnelles, pour chaque gouvernement local.

Exemple :

En 1994-1995, 40,1 % des DTT ont été consacrées à l'éducation. Cette enveloppe de crédits a ensuite été répartie parmi les différentes catégories d'enseignement (42,8 % aux écoles primaires, 40,2 % aux écoles secondaires, et ainsi de suite).

Chaque autorité locale a par la suite reçu une part du financement global au titre de l'éducation, dans chaque catégorie, de même qu'au titre de l'ensemble de ses dépenses, sur la base des éléments suivants :

- ! la population par groupe d'âge
- ! besoins liés aux dépenses additionnelles (pour les enfants des familles à faible revenu et autres)
- ! faible densité de population
- ! besoins au titre des repas gratuits à l'école
- ! rajustements de coûts selon la région géographique.

Après intégration de ces facteurs à la formule de calcul, les écarts entre les gouvernements locaux pour les besoins du transfert au titre de l'éducation se situaient entre 36 et 44,5 % en 1994 ³⁹.

Évaluation des dépenses types (EDT)

Le calcul des transferts pour les SSR destinés aux gouvernements infranationaux est fondé sur l'Évaluation des dépenses types (EDT). L'évaluation des dépenses types pour chaque autorité gouvernementale se fait sur la base des services, habituellement en multipliant le nombre de personnes visées au sein de chaque groupe de clients applicable (selon les estimations de l'année précédente) par un coût unitaire estimatif, en tenant compte des coûts additionnels (p. ex., pour le transport des enfants vers les écoles élémentaires). Les facteurs de coûts additionnels à prendre en considération sont fondés sur une analyse de régression croisée, qui permet de pondérer des facteurs comme le climat et la densité de population. Ces calculs sont faits par le ministère responsable au sein du gouvernement central, de concert avec les autorités gouvernementales infranationales.

³⁸ Davey, 1994.

³⁹ Davey, 1994.

Pour déterminer les montants de SSR destinés à chaque gouvernement infranational, le gouvernement central déduit ensuite de l'EDT les éléments suivants :

- ! la part prévue que représenteront les recettes provenant de la taxe foncière non résidentielle
- ! les revenus de taxe sur les propriétés résidentielles, sur la base d'un taux « standard » établi par le gouvernement central.

SSR équivalant à : l'EDT *moins* (les taxes foncières non résidentielles, *plus* les taxes foncières résidentielles, aux taux « de base »)

Au contraire des droits à la subvention qui sont calculés en tenant compte d'une combinaison d'indicateurs de besoins applicables aux différents services, la subvention générale n'est pas liée aux dépenses se rapportant aux différents services. Les gouvernements infranationaux contrôlent la répartition des subventions entre les services locaux. À titre d'exemple, les montants de subvention justifiés par des coûts unitaires plus élevés au titre des services de police n'ont pas à être consacrés à ces domaines en particulier.

Plafond

Au cours des années 80, le gouvernement central, soucieux de réduire les dépenses du gouvernement et son rôle au sein de la société, décidait d'ajouter un autre niveau de contrôle central au régime fiscal intergouvernemental. Un plafond de taux fut établi, mécanisme qui allait permettre au gouvernement central de déterminer si les dépenses absolues d'un gouvernement local (à la lumière de la ligne directrice concernant l'EDT ou les augmentations d'une année sur l'autre) étaient excessives. Si le niveau de dépenses était considéré comme étant excessif, le gouvernement central pouvait appliquer un plafond aux taux de taxation des municipalités et comtés. Dans la pratique, on applique rarement le plafond, la menace même de l'appliquer constituant un frein suffisant aux dépenses des gouvernements locaux⁴⁰.

6.6 Mécanismes institutionnels - Coordination, conditionnalité et responsabilité

Comme le montrent les sections qui précèdent, le gouvernement central britannique dispose de fait et en vertu de la loi de leviers de contrôle sur les dépenses des gouvernements infranationaux. Les subventions spécifiques sont assorties de dispositions de conditionnalité détaillées qui doivent être observées à la lettre. Les subventions générales sont assorties d'un moins grand nombre de dispositions conditionnelles directes, mais d'un grand nombre de mécanismes conditionnels indirects, notamment le mécanisme de la Commission de vérification. Le gouvernement central a également établi récemment un autre mécanisme de reddition de comptes pour les gouvernements locaux, sous la forme d'un ombudsman des gouvernements locaux.

⁴⁰ Potter, « United Kingdom », p. 350.

La Commission de vérification

L'une des caractéristiques dignes d'intérêt du système fiscal intergouvernemental du Royaume-Uni réside dans la Commission de vérification, qui fut instituée au début du XVIII^e siècle, mais qui aura attendu jusqu'en 1982 pour exercer le rôle majeur qu'elle remplit maintenant au sein du système britannique de l'administration locale. En 1982, le gouvernement plaçait la vérification des autorités locales en Angleterre et au pays de Galles⁴¹ sous le contrôle de ce seul organisme indépendant. En 1990, le rôle de la Commission fut élargi de manière à inclure les autorités relevant des Services de santé nationaux, les fiducies et d'autres organismes. En vertu de la *Loi sur les administrations locales de 1992* (Local Government Act 1992), la Commission s'est vu confier des responsabilités additionnelles en ce qui concerne la production d'indicateurs comparatifs annuels du rendement des autorités locales. Aujourd'hui, la Commission vérifie les activités de 13 000 organismes⁴² et son principal objectif est de promouvoir la transparence.

La Commission de vérification procède non seulement à des vérifications de tous les gouvernements infranationaux et les rend publiques, mais elle mène également une longue liste d'évaluations de rentabilité et procède à des comparaisons entre les autorités locales, et ce, « dans le but de promouvoir les pratiques exemplaires au sein des administrations locales, d'encourager l'économie, l'efficacité et l'efficience à la fois dans la gestion et dans la prestation des services »⁴³. En outre, la Commission a le mandat de mener des analyses indépendantes des répercussions des lois, des mesures et des directives du gouvernement central sur les administrations locales.

Chaque année, la Commission de vérification dresse une liste des indicateurs de rendement des autorités locales. Ces dernières doivent ensuite publier l'état de leurs résultats, en regard de ces indicateurs. Une fois cela fait, la Commission de vérification collige l'information au niveau national, l'analyse, publie ses données comparatives, de même que des comparaisons d'année en année, le tout accompagné de commentaires. Les écoles sont un exemple d'établissement dont le rendement fait l'objet d'une comparaison à l'échelle nationale, par la Commission.

L'Ombudsman des gouvernements locaux

⁴¹ En Écosse, la Commission des comptes des autorités locales est responsable de la vérification des comptes des autorités locales écossaises, de la vérification des organismes du Service de santé national en Écosse et de l'exécution des vérifications de rentabilité.

⁴² Voir « The Role of the Audit Commission », au site www.audit-commission.gov.uk.

⁴³ La Commission de vérification a vu son importance et ses pouvoirs s'accroître rapidement depuis le début des années quatre-vingt. La Commission est dirigée par un président, un vice-président et peut compter jusqu'à 18 membres provenant de l'ensemble de la société britannique. Pour de plus amples renseignements, voir « The Audit Commission », au site Internet www.audit-commission.gov.uk

Des ombudsmans des gouvernements locaux examinent les plaintes d'injustice qui découlent des écarts administratifs que commettent certaines autorités locales et certains autres organismes en Angleterre.

Le rôle de l'ombudsman consiste à faire en sorte, dans la mesure où la chose est nécessaire, que des mesures de réparation satisfaisantes soient prises à l'égard des plaignants et dans le dessein d'assurer une meilleure administration des autorités. Depuis 1989, les ombudsmans détiennent le pouvoir d'émettre des avis sur les saines pratiques administratives dans les administrations locales, sur la base de l'expérience acquise au fil de leurs enquêtes. Dans ce dessein, les ombudsmans ont jusqu'ici publié cinq guides sur les pratiques exemplaires, des notes sur la mise en place de systèmes d'examen des plaintes, sur les pratiques administratives souhaitables, sur des mécanismes de réparation par l'intermédiaire de conseils, sur les intérêts des membres et sur l'aliénation des terres.

Actuellement, trois ombudsmans des gouvernements locaux sont en poste en Angleterre, et chacun d'eux examine les plaintes qui lui parviennent des différentes régions du pays. Ils enquêtent sur les plaintes touchant presque toutes les questions qui sont du ressort des administrations locales, notamment le logement, l'aménagement urbain, l'éducation, les services sociaux, la protection du consommateur, le drainage, et la taxe foncière. Les ombudsmans sont investis du pouvoir d'enquêter sur les plaintes au sujet des actions des administrations locales, par contre ils ne peuvent remettre en question les agissements d'un conseil, simplement parce que quelqu'un est en désaccord avec eux.

6.7 Réformes récentes

Comme nous l'avons indiqué, des changements importants sont survenus au cours des dernières années au Royaume-Uni, et nombre de ces changements ont été imposés. Depuis 1994, les dépenses des gouvernements infranationaux ont diminué de 6 % (par rapport à 1979), en raison de réformes comme la privatisation et la vente de biens des gouvernements infranationaux. Ces changements ont revêtu un caractère progressif et n'ont pas directement retiré des responsabilités aux autorités infranationales. Ces réformes ont plutôt eu pour effet de retirer à ces derniers des leviers d'intervention indépendante (notamment l'élimination du droit que possédaient les autorités locales de construire ou d'acheter des logements sociaux).

D'autres réformes, comme l'établissement de nouvelles associations de régie privées (à titre d'exemple, une association du genre a joué un rôle de promoteur pour l'établissement de nouveaux logements), ont amené la création d'organismes détenant des pouvoirs de dépenser, et financés par le gouvernement central. Dans de nombreux cas, ces organismes représentent une menace directe pour l'autorité et la compétence des gouvernements infranationaux. En dépit d'importants domaines de recoupement de compétence, il n'existe pas d'exigences claires en matière de coordination entre ces organismes et les gouvernements infranationaux.

D'autres domaines ont également fait l'objet de réformes récemment; en voici un aperçu :

Amélioration du régime de dépenses d'immobilisations des gouvernements locaux. Les 15 dernières années de restrictions budgétaires ayant eu pour effet d'entraîner une détérioration des infrastructures locales et une réduction des dépenses d'immobilisations, un nouveau régime a été institué qui apportera des investissements de 30 milliards \$ dans des projets d'immobilisations (par voie de subventions conditionnelles nouvelles). Ce régime, baptisé « Challenge funding » (financement-défi), est une initiative nouvelle dans le cadre de laquelle les gouvernements infranationaux se feront concurrence pour l'obtention de subventions conditionnelles puisées à même ce fonds.

L'application, pendant une brève période, d'une taxe communautaire (appelée « poll tax »), pendant les années 80. Cette taxe controversée et régressive, que certains ont même qualifiée d'excessive, instituée par le gouvernement central, a soulevé un grand vent de protestation au Royaume-Uni. Après deux ans d'application, cette taxe communautaire a été éliminée - et aux yeux de certains experts, cette débâcle politique a freiné la réforme des finances intergouvernementales depuis - et elle continuera à faire obstacle à l'expansion des revenus en propre pour les gouvernements infranationaux.

6.8 Enjeux et controverses

Un grand nombre de régimes fiscaux intergouvernementaux soulèvent actuellement la controverse au Royaume-Uni. En voici des exemples :

L'ensemble des dépenses des gouvernements infranationaux est déterminé par les Dépenses totales types (DTT) et les DTT dépendent exclusivement de la politique macroéconomique du gouvernement central. De plus, les évaluations des dépenses types, qui forment le coeur du régime fiscal intergouvernemental, ne sont pas fondées sur des indicateurs particulièrement précis et actuels quant aux besoins en termes de dépenses. Ces indicateurs sont dans une large mesure fondés sur des résultats cumulatifs historiques et sur les modèles historiques de répartition. En outre, d'autres méthodes de calcul ont fait l'objet de critiques (de la part de la Commission de vérification) en raison du fait qu'elles changeaient d'année en année et parce qu'elles étaient, du moins en partie, fondées sur certains facteurs de pondération subjectifs.

L'étendue des contrôles exercés par le gouvernement central sur la répartition des subventions générales est importante. Bien que les gouvernements locaux reçoivent 60 % de leur financement par voie de subventions générales, elles ont peu de latitude dans leur action et ne jouissent que de très peu d'indépendance pour ce qui est d'établir leur politique. Cette situation a des répercussions importantes sur la reddition de comptes par les gouvernements infranationaux.

Dans le contexte du régime d'austérité que le pays a connu au cours des 15 dernières années, les administrations locales ont souvent dû encaisser des pertes réelles du côté des transferts,

en raison du fait que les modalités d'indexation sont fixées à des taux qui sont inférieurs à l'inflation réelle. Cette « réduction secondaire » a entraîné des frictions importantes entre le gouvernement central et les gouvernements infranationaux au Royaume-Uni.

Pendant de nombreuses années, le régime a négligé le financement des immobilisations.

Aujourd'hui, la demande excède largement les ressources disponibles, et la situation commence à faire sentir ses effets sur les infrastructures locales. Les gouvernements s'efforcent en ce moment de résoudre le problème, par les moyens dont nous avons brièvement discuté précédemment, encore que l'on émette déjà des doutes quant à l'efficacité réelle de programmes semblables.

6.9 Conclusions

Les ententes financières entre les gouvernements du Royaume-Uni reflètent certains des attributs que l'on prête aux régimes fiscaux intergouvernementaux idéaux décrits dans l'introduction du présent rapport. Toutefois, le système britannique présente un grand nombre de caractéristiques qui sont loin d'être idéales pour un régime fiscal intergouvernemental qui se veut efficace. Par-dessus tout, le cas que nous venons d'étudier montre qu'il est aussi important de comprendre l'incidence des réformes sous l'angle de leurs répercussions politiques et sociales que sous l'angle de leurs répercussions économiques.

Sous certains aspects, les britanniques cheminent vers un régime idéal. En particulier, la Commission de vérification est une caractéristique du modèle britannique qu'il conviendrait d'imiter, étant donné qu'elle favorise la transparence, le partage d'information sur les pratiques exemplaires, et parfois, fait ressortir les carences de la politique du gouvernement central envers les gouvernements infranationaux. Au nombre des autres caractéristiques exemplaires du modèle britannique, mentionnons celles qui suivent :

- ! le niveau élevé des subventions générales prévues au régime;
- ! un régime de péréquation qualifié de « neutre », tenant compte à la fois des revenus et des besoins;
- ! un régime d'emprunt en commun pour les gouvernements infranationaux permet à ces derniers d'emprunter des fonds à des taux d'intérêt avantageux;
- ! l'ombudsman du gouvernement local, un mécanisme de reddition de comptes essentiel au sein de l'appareil public;
- ! la souplesse voulue pour permettre aux structures de gouvernement local de se distinguer dans leur secteur de compétence particulier (des gouvernements à un et à deux paliers).

Malheureusement, le régime britannique demeure loin de l'idéal recherché sous d'autres aspects, le plus évident d'entre eux étant l'écart vertical important, au sein de la structure. De plus, le gouvernement central exerce un contrôle important sur les gouvernements infranationaux. Au nombre des désavantages qu'il convient de noter dans le modèle britannique, mentionnons :

- ! un faible niveau d'autonomie pour les gouvernements infranationaux, attribuable en partie à un degré élevé de partage des compétences;
- ! l'écart important entre les responsabilités en matière de dépenses et la capacité de générer des revenus en propre, les gouvernements locaux étant peu incités à rechercher des moyens de générer davantage de revenus en propre;
- ! le nombre croissant des organismes à vocation spéciale, au niveau local;
- ! le plafond imposé sur les taux; il s'agit d'un facteur d'intrusion particulièrement important dans les compétences des gouvernements infranationaux;
- ! l'impression que le régime de transfert se politise toujours de plus en plus, plutôt que l'inverse. De nouvelles initiatives comme le programme de financement-défi à caractère compétitif (pour l'obtention de subventions aux infrastructures) risquent d'exacerber encore le problème.

À de nombreux égards, le régime de financement intergouvernemental au Royaume-Uni s'est enrayé pendant le règne du parti conservateur. L'action combinée de l'austérité économique et de la charge politique qui accompagnent toute tentative de réforme structurelle ou fiscale a fait en sorte de rendre le changement difficile, et dans les cas où le changement a été réalisé, celui-ci s'est accompli de manière partielle au mieux. Appelé à livrer ses commentaires sur les avantages et les inconvénients du régime britannique, un expert a conclu, sur une note pessimiste : « les régimes actuels semblent refléter un manque de confiance profondément enraciné chez les gouvernements locaux et envers la démocratie locale »⁴⁴.

Plusieurs des personnes que nous avons interrogées signalent cependant qu'il y a place à l'optimisme, avec l'élection récente d'un nouveau gouvernement. Les mêmes personnes prédisent une réduction des mécanismes de contrôle par le gouvernement central sur les autorités locales (le « processus d'approbation des crédits de base » sera probablement assoupli, au même titre que le mécanisme du « plafond »). En outre, les nouveaux organismes politiques institués en Écosse et au pays de Galles fonctionneront de façon assez comparable aux provinces canadiennes, dans la mesure où elles disposeront de leur propre capacité de percevoir des revenus en propre, sans parler du fait qu'elles disposeront des transferts provenant du gouvernement central. Une personne interrogée a fait l'observation suivante : « revenez étudier le cas du Royaume-Uni d'ici quelques années! »

⁴⁴ Barry Potter, *op. cit.*, p. 358.

7. ÉTUDE DE CAS N° 4 : AUSTRALIE⁴⁵

7.1 Historique et structure du gouvernement

L'Australie occupe un territoire de plus de 7,7 millions de kilomètres carrés et ses 18 millions d'habitants vivent en grande majorité dans des centres urbains. L'Australie possède un modèle de gouvernement assimilable à celui de Westminster, hérité de la tradition britannique qui, comme son proche parent canadien, comporte trois paliers (le Commonwealth, l'État et l'administration locale). On dénombre en Australie six États et 900 gouvernements locaux. En outre, l'Australie compte deux gouvernements territoriaux, qui exercent des responsabilités en matière de dépenses et possèdent des assiettes de revenu comparables à celles d'un État. Comme dans le cas du modèle canadien également, la vaste majorité des pouvoirs du gouvernement de l'Australie est détenue par les deux paliers supérieurs de gouvernement, les gouvernements locaux exerçant relativement peu de pouvoirs et ne bénéficiant pas d'un statut constitutionnel.

La constitution de l'Australie a été adoptée en 1901. L'entente constitutionnelle attribue des pouvoirs importants à la fois aux gouvernements du Commonwealth et des États. La constitution a défini une démarche dite « à étage » pour ce qui est de l'attribution des pouvoirs de taxation, régime en vertu duquel les deux ordres de gouvernement disposent de leur propre base de taxation réservée (bien que le gouvernement du Commonwealth bénéficie de la vaste majorité des catégories d'imposition, lesquelles comprennent notamment presque toutes les taxes les plus lucratives).

7.2 Responsabilités en matière de dépenses

En Australie, les gouvernements d'État assument la majorité des responsabilités en matière de dépenses au sein du régime; au total, les États dépensent 59 % des sorties de fonds totales des gouvernements⁴⁶. Ces responsabilités de dépenses comprennent la santé, l'éducation, la sécurité et l'assistance sociale, le bien-être, les services économiques (routes, transports, aide à l'industrie, ressources en eau), et d'autres services (logement et réaménagement urbain, développement régional, secours en cas de désastre). La majeure partie des dépenses des gouvernements d'État est consacrée

⁴⁵ Les sources ayant servi à la présente étude de cas comprennent : des entrevues avec Jon Craig, Division de l'Asie, Fonds monétaire international, et I.J. Robinson, secrétaire adjoint, Direction générale des finances de l'État, ministère du Trésor, Australie; Richard Rye et Bob Searle, « The Fiscal Transfer System in Australia », in Ahmad, éd. « Financing Decentralized Expenditures » (Elgar Publications; Brookfield, É.-U., 1997); Jon Craig « Australia » in Minassian, « Fiscal Federalism: Theory and Practice » (Fonds monétaire international, Washington, 1997); Anwar Shah, éd. « State Support to Local Governments » (Organisation de coopération et de développement économique, 1994); et ministère du Trésor de l'Australie, « Horizontal Fiscal Equalization », 1994.

⁴⁶ Rye and Searle, 1997, p. 155.

à la santé et à l'éducation.

7.3 Capacité de générer des revenus

Le gouvernement du Commonwealth occupe le haut du pavé pour ce qui est de la production des revenus, puisqu'il contrôle les quatre principales sources de revenu, à savoir l'impôt sur le revenu des particuliers, les droits d'accise et de douanes, l'impôt sur le revenu des sociétés et la taxe de vente (l'Australie n'a pas de TVA).

Les revenus sur les taxes qu'ils perçoivent eux-mêmes constituent en moyenne 40 % des revenus des gouvernements d'État. Les taxes prélevées sur le revenu des particuliers constituent la principale source de revenu, suivies des impôts fonciers et sur les propriétés, des taxes sur les biens et services, et enfin des taxes sur les véhicules motorisés, sur le jeu et sur l'assurance. Les gouvernements d'État tirent par ailleurs en moyenne 12 % de leurs revenus du produit des entreprises appartenant à l'État, par voie d'imposition de frais d'utilisation. L'assiette fiscale et les sources de revenu sont semblables pour chacun des États, bien que les montants et les proportions varient quelque peu dans deux des États les moins riches. L'assiette fiscale par habitant (le potentiel de revenu d'imposition) varie de 75 % (en Tasmanie) à 108 % (en Australie-Occidentale), de la moyenne par habitant.

Le régime australien affiche un important déséquilibre fiscal vertical (ou écart vertical). Le gouvernement du Commonwealth prélève 67 % de l'ensemble des revenus et n'assume en contrepartie que 33 % des dépenses, alors que les gouvernements d'État perçoivent environ 28 % de l'ensemble des revenus alors qu'ils assument 59 % des dépenses (Bureau australien de la statistique, 1994).

7.4 Emprunts

Les emprunts des gouvernements d'État en Australie faisaient l'objet d'un contrôle serré de la part du Commonwealth jusqu'en 1984. Jusqu'à cette époque, le Commonwealth fixait des plafonds d'endettement chaque année pour chaque province, le tout étant administré par le National Loan Council (Conseil national des prêts). Le Conseil, institué en 1923, a joué un rôle important dans l'obtention de financement par emprunt pour les gouvernements d'État. Le Conseil est constitué d'un représentant de chaque province et territoire, et compte parmi ses membres le premier ministre ou un délégué du Commonwealth.

Depuis 1984, des réformes ont été adoptées pour permettre aux États d'assumer une plus grande responsabilité à l'égard de leurs propres emprunts; les États ont en effet été habilités à offrir des obligations, à refinancer des titres et des prêts et autres possibilités du genre. Le Conseil des prêts joue maintenant principalement un rôle de « chien de garde », en créant et en appliquant des exigences en matière de rapport qui contribuent à la transparence financière. Toutefois, tous les gouvernements (y compris le Commonwealth) sont encore tenus de soumettre au Conseil des prêts des estimations

de leurs emprunts, et le Conseil est habilité à demander au gouvernement concerné de procéder à des rajustements fondés sur les objectifs macroéconomiques nationaux. Le rôle du Conseil est de permettre aux citoyens de bénéficier d'un meilleur accès aux dossiers concernant les finances publiques, accès qui ultimement constitue une mesure de responsabilisation en matière d'emprunt par les gouvernements d'État.

7.5 Ententes de transfert intergouvernementales

La Commission des subventions du Commonwealth

La Commission a été instituée en 1933 afin de rendre compte des demandes soumises par des États au Commonwealth, dans le but d'obtenir une assistance spéciale. La CSC définit son rôle comme étant

⁴⁷ Rye et Searle, 1997, p. 152.

Au cours des 20 dernières années, la proportion que représentent les subventions versées à des fins spécifiques en regard des transferts intergouvernementaux totaux s'est accrue, une tendance qui constitue une question relativement épineuse entre les paliers des gouvernements en Australie (au contraire des tendances que l'on observe dans d'autres nations industrialisées). Néanmoins, au dire d'un des observateurs interrogés, la conditionnalité en Australie est un outil de manoeuvre politique tout autant qu'un levier réel de décision⁴⁸. Les États d'Australie jouissent d'un degré relativement élevé de latitude en ce qui touche la répartition des subventions à des fins spécifiques. Le gouvernement central rattache souvent des conditions aux subventions afin de démontrer l'intérêt qu'il porte à un domaine de compétence donné, sur lequel l'État exerce son autorité, en vertu de la Constitution.

Les conditions dont sont assorties les subventions à des fins spécifiques varient considérablement. Parmi ces conditions, on peut mentionner les suivantes :

- ! des exigences générales concernant les programmes (garanties d'un traitement dans un hôpital de l'État, en échange de subventions aux hôpitaux);
- ! des ententes couvrant la prestation des services et les mécanismes de prestation des programmes;
- ! des conditions précises imposées au sujet du fonctionnement des programmes à frais partagés;
- ! des exigences concernant une participation équivalente aux dépenses.

Les exigences en matière de reddition de comptes au sujet des finances et des résultats à l'égard des PFS peuvent différer, selon la catégorie de paiement visée. En ce qui concerne la plupart des PFS qui représentent des sommes importantes, les États sont tenus de rendre compte annuellement (et en public) en regard d'indicateurs de rendement ou de contribution, selon ce que conviennent entre eux le Commonwealth et les États.

Subventions à des fins générales

Environ 45 % des paiements provenant du Commonwealth et destinés aux États prennent la forme de subventions à des fins générales puisées à même une enveloppe de crédits commune, qui est ensuite répartie entre les États. L'évolution de ces subventions a connu un cheminement qui n'est pas sans présenter certaines similitudes avec ce que l'on peut observer dans les pays scandinaves.

À l'origine, la CSC devait agir en qualité de structure administrative appelée à gérer un système de demandes de subventions d'intérêt général, les États les moins peuplés pouvant s'adresser au gouvernement du Commonwealth pour obtenir les subventions spéciales à titre de soutien général au revenu, pendant les années où elles estimaient que la situation « les justifiaient pleinement de le

⁴⁸ Spahn, op. cit., p. 152.

faire »⁴⁹.

L'Australie en est venue à appliquer des modèles d'attribution de crédits par voie de transfert davantage axés sur des formules préétablies (calculées par la CSC). Essentiellement, le modèle s'est développé de manière graduelle. Il a d'abord commencé par être un modèle de subventions de soutien financier, les transferts étant alors déterminés par une formule fondée sur trois facteurs :

- ! les changements démographiques au sein de l'État;
- ! les augmentations de salaire moyennes dans l'État;
- ! un facteur « d'amélioration » souple, qui permettait aux États d'élargir la portée de leurs services sociaux.

Au fil du temps, différents modèles fonctionnant d'après des principes et selon des variables de base différentes ont été appliqués, mais des désaccords entre les intervenants (et l'arrivée en scène de nouveaux leaders politiques) ont fait en sorte que le processus a fait l'objet de « remaniements ». Le principe fondamental qui est aujourd'hui à la base du système de subventions à des fins générales en vigueur en Australie est le suivant : « que chaque État se voie offrir la capacité de fournir le même standard de services que les autres États, dans la mesure où il déploie le même effort pour amasser des revenus par ses propres moyens et dans la mesure où il mène ses affaires avec le même degré d'efficacité opérationnelle »⁵⁰.

Au milieu des années 80, le processus de calcul des subventions à des fins générales en Australie a été mis en place à partir d'un fonds commun spécifiquement destiné à être réparti entre les États. Le gouvernement du Commonwealth constituait ce fonds sur la base d'un pourcentage fixe de l'impôt qu'il percevait sur le revenu des particuliers l'année précédente. Ce système a maintenant été remplacé par un régime dans lequel on détermine la taille et le niveau de croissance du fonds à l'occasion de la conférence annuelle des premiers ministres, sur la base de facteurs qui comprennent notamment des considérations macroéconomiques et la situation financière du Commonwealth et des États qui le composent.

L'Australie possède un système de péréquation complexe, qui tient compte des différences à la fois dans la production de revenu (potentiel) et des besoins en terme de dépenses. Les trois variables clés prises en compte dans cette formule comprennent :

- ! la capacité relative de perception de revenu par habitant
- ! les besoins relatifs en terme de dépenses par habitant
- ! l'écart par habitant dans les montants des subventions à des fins spécifiques récurrentes.

En fait, la part qui revient à chaque État dans les subventions totales à l'appui des revenus généraux

⁴⁹ Rye et Searle, 1997, p. 146.

⁵⁰ Jon Craig, op. cit., p. 184.

rapport selon sa perception des besoins fiscaux et en tenant compte des dépenses à venir. Les décisions finales en cette matière se prennent à l'occasion de la conférence annuelle des premiers ministres.

La CSC procède à un examen en profondeur des relativités tous les cinq ans, et procède à des mises à jour dans l'intervalle. Les recommandations de la CSC sont généralement, mais non automatiquement, acceptées par le gouvernement du Commonwealth.

Exception faite du rôle et du mandat de la CSC, aucun des éléments du régime de péréquation australien n'est défini en toutes lettres dans la loi.

7.6 Réformes récentes

Le Conseil national de prêt

Comme nous en avons brièvement parlé précédemment, le Conseil national de prêt a fait l'objet d'un certain nombre de réformes importantes au cours des dernières années. Jusqu'en 1984, le Conseil coordonnait et contrôlait les emprunts de tous les gouvernements d'Australie. En raison de pressions exercées par les États, des révisions ont été apportées à cette époque afin de rendre les États plus responsables de leurs propres emprunts. Les États sont donc devenus responsables du financement et du refinancement, mais des limites d'emprunt leurs étaient cependant toujours imposées par le Conseil.

Les contrôles qu'on a voulu instaurer en 1984 faisaient constamment l'objet de mesures de contournement par les États, et le régime fut donc remplacé par une démarche à deux volets, en 1992-1993. La nouvelle démarche reposait sur deux principes fondamentaux : la transparence et la persuasion. Le Conseil de prêt continue de recommander des limites d'emprunt, que le Conseil rend publiques. En outre, le Conseil de prêt a adopté des procédures qui contraignent les États à faire preuve de transparence dans leurs activités d'emprunt, en soumettant le processus à l'examen des médias et du grand public. Le nouveau régime comporte deux éléments clés, dont voici une description :

- ! le Commonwealth et chaque gouvernement d'État doivent maintenant soumettre leurs besoins financiers nets chaque année, et si les présentations à cet égard soulèvent des préoccupations, le Conseil de prêt a le droit d'exiger du gouvernement concerné qu'il modifie sa stratégie;
- ! les exigences en matière de rapport au jour le jour ont également été accrues. Lorsqu'on observe un écart supérieur à 3 % entre le plan d'un gouvernement et sa situation réelle à tout moment, ce même gouvernement est contraint de s'en expliquer auprès du Conseil de prêt (contrairement aux présentations annuelles, ce rapport n'est pas public).

D'après les commentaires des experts interrogés, les réactions à ces changements ont été positives;

le dévoilement des détails concernant la dette a imposé une discipline de marché en matière d'emprunt par les gouvernements. Le Conseil de prêt semble être de nouveau redevenu utile.

7.7 Enjeux et controverses

Différend au sujet du déséquilibre fiscal vertical

Le gouvernement du Commonwealth, en dépit de plaintes répétées formulées par les États au sujet du déséquilibre fiscal vertical, a choisi de ne pas remédier à l'important déséquilibre fiscal vertical qui existe en Australie en réaménageant le régime fiscal (de manière à ce que les responsabilités en matière de dépenses correspondent davantage à la capacité de production de revenu). Au dire de certains, un tel réaménagement aurait pour effet de a) restreindre le rôle du gouvernement du Commonwealth au sein de la société et b) de rendre la coordination macroéconomique plus difficile à réaliser; la combinaison de ces facteurs contribue à expliquer l'absence d'intervention sur cette question. Faute de réforme, les États se sont employés à consolider leur position financière au cours des dernières années, en recourant aux mesures suivantes :

- ! accroissement des revenus en propre;
- ! limitation des dépenses (réductions d'effectifs dans le secteur public);
- ! mise en oeuvre de programmes de privatisation à grande échelle.

Bien que ces mesures aient de toute évidence contribué à améliorer la situation des États face à leur déficit financier, elles n'ont cependant pas résolu de manière concluante le problème de l'écart vertical qui existe en Australie.

Réforme fiscale dans les États

Selon plusieurs observateurs, les taxes que prélèvent les États tendent à produire des effets régressifs et à décourager les initiatives⁵². Ces taxes (et en particulier les taxes foncières et les impôts sur le revenu) sont fondées sur une base d'imposition réduite, sont sujettes à des taux variables pour des transactions similaires, et s'accompagnent de coûts de conformité élevés.

Différend au sujet du déséquilibre horizontal

Comme c'est le cas dans presque toute situation gagnant-perdant, le différend qui existe entre les États riches et les États pauvres dans un régime de péréquation où intervenants se partagent un fonds

⁵² Craig, « Australia », p. 197.

commun n'a rien de surprenant. Les réformes apportées au régime de répartition et aux formules de calcul appliquées par la CSC ont contribué récemment à réduire la tension en cette matière, mais le débat continue de faire rage au sujet des mesures utilisées pour évaluer les facteurs de relativité par habitant comme la dispersion géographique, l'urbanisation et la capacité de générer des revenus. Apporter des changements en ces matières pourrait se traduire par une réduction des transferts de péréquation à court terme. En outre, certains se demandent s'il n'y aurait pas lieu d'utiliser un seul mécanisme général de mesure de la capacité de générer des revenus, puisque ce mécanisme serait plus précis (et moins complexe) que l'actuel système fondé sur une évaluation des revenus tirés d'un ensemble de catégories d'imposition (on parle actuellement de 19 catégories d'imposition différentes).

Péréquation horizontale et efficacité économique

Certains observateurs soutiennent que le régime de péréquation fausse le jeu des incitatifs en faveur de la décision concernant la répartition des ressources, en particulier en ce qui touche la mobilité de la main-d'oeuvre⁵³. Ce point de vue est principalement partagé par les théoriciens de l'économie; par contre, l'élimination du régime ne semble pas être pour demain.

Péréquation et subventions à des fins spécifiques

Un débat est actuellement en cours quant à savoir s'il y aurait lieu d'inclure les subventions à des fins spécifiques dans l'évaluation des besoins financiers relatifs des États qu'effectue la CSC. Certains font valoir que les subventions à des fins spécifiques devraient « ne pas être prises en compte » dans l'évaluation par la CSC, pour éviter que la répartition des subventions d'intérêt général ne vienne contrecarrer les objectifs stratégiques que visent les subventions à des fins spécifiques. C'est la raison pour laquelle certaines subventions à des fins spécifiques sont déjà exclues des évaluations de la CSC.

La correspondance des besoins et des dépenses des États

En recourant à des subventions de contrepartie, le gouvernement du Commonwealth incite les États à privilégier un domaine d'intervention plutôt que certains autres. Pareil régime détourne les États d'autres programmes tout aussi importants, par exemple les différents niveaux du système d'éducation. Cette situation vient fausser la répartition des ressources, et selon certains, peut faire plus de tort que de bien.

7.8 Conclusions

Bien peu d'observateurs contesteraient le fait que le régime fiscal intergouvernemental de l'Australie est progressif et efficace, sous plusieurs aspects. Parmi les caractéristiques les plus dignes de mention du système australien, mentionnons :

⁵³ Rye et Searle, « The Fiscal Transfer System in Australia », p. 171.

- ! l'utilisation des facteurs que sont le revenu moyen et les besoins en termes de dépenses pour déterminer le niveau des paiements de péréquation;
- ! la formule dite des « relativités », qui correspond à plusieurs des critères à l'aide desquels on évalue des régimes de péréquation et de répartition. Le régime australien se révèle particulièrement applicable à un certain nombre de gouvernements dont la capacité de générer des revenus et les niveaux d'infrastructure varient considérablement (cela dit, les nombreuses variables intégrées au modèle peuvent ne pas être absolument nécessaires pour en arriver à une bonne approximation de ces résultats);
- ! le caractère « impartial et neutre » de la CSC, et son rôle dans la définition du cadre de péréquation; la structure du Conseil national de prêt, qui est un gestionnaire efficace et contribue à faciliter l'accès à des capitaux parmi les gouvernements infranationaux. De façon particulière, les réformes récentes qui incitent à la transparence financière se sont révélées efficaces et efficientes à promouvoir la reddition de comptes;
- ! la formule bien établie et bien structurée qui consiste à débattre du régime de péréquation entre le gouvernement du Commonwealth, le gouvernement des États et la CSC.

Au nombre des lacunes que comporte le régime australien, mentionnons les suivantes :

- ! un écart vertical prononcé, qui ne semble pas devoir être réduit dans un proche avenir; le gouvernement du Commonwealth exerce le contrôle effectif sur les cordons de la bourse, en dépit du fait que ce sont les gouvernements d'État qui sont responsables de la majorité des services publics;
- ! le régime de péréquation que certains considèrent comme compliqué à l'excès et vulnérable aux manigances politiques;
- ! les gouvernements des États possèdent peu de pouvoirs de taxation, et un grand nombre de ceux qu'ils possèdent sont régressifs;
- ! une proportion élevée (et à la hausse) de subventions à des fins spécifiques, qui selon certains experts, imposent un niveau d'influence indu de la part du gouvernement du Commonwealth sur les domaines de compétence des États, les subventions à des fins spécifiques étant régies par des critères moins rigoureux que ne le sont les subventions d'intérêt général;
- ! l'influence minimale qu'exercent les États sur la structure du régime de transfert. De façon particulière, la taille du bassin de péréquation est largement déterminée par le gouvernement du Commonwealth.

8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1 Conclusions

L'Institut juge, à la lumière des études de cas et de l'examen des principes et des pratiques exemplaires, que les points ci-après sont pertinents dans l'optique du développement de relations financières nouvelles entre les Autochtones et le gouvernement fédéral.

- a. **Il n'existe de pas de « cheminement idéal » ou de formule magique à appliquer à l'établissement de relations financières entre les paliers de gouvernement.** Les principes économiques et les pratiques exemplaires sur la scène internationale peuvent fournir des pistes utiles, mais les facteurs politiques et historiques peuvent être tout aussi importants, sinon plus, pour l'établissement de relations financières. En conséquence, une démarche de péréquation hautement égalitaire, inspirée du modèle à la Robin des Bois, peut fonctionner convenablement en Suède, mais risque fort de ne pas convenir à un pays comme le Canada, au sein duquel les écarts entre les régions sont importants.
- b. **Les études de cas et l'observation de la scène internationale apportent la confirmation que les démarches de péréquation fiscale sont relativement simples** - le système fiscal génère des données à jour et fiables, et le rapport entre la taxation et la « capacité de payer » est direct. La question du niveau de péréquation pose problème, en ce qu'il faut déterminer s'il y a lieu de recourir au modèle à la Robin des Bois (c'est-à-dire que les régions riches sur le plan fiscal transfèrent des fonds aux régions moins bien pourvues sur ce plan). Jusqu'ici, au Canada, on s'est efforcé de réduire la controverse en se gardant d'adopter une démarche à la Robin des Bois et en visant une formule qui se traduit par une péréquation non complète. Les Danois ont également évité de recourir à la pleine péréquation. Bien que la péréquation des revenus soit relativement simple, il importe de souligner les deux points qui suivent :
 - ! les gouvernements infranationaux visés par chacune des études de cas disposaient d'un ensemble commun de pouvoirs de taxation;
 - ! à chaque taxe, correspond également une assiette fiscale commune.
- c. **Tous les pays faisant l'objet d'études de cas sont dotés de mécanismes de péréquation qui incitent à générer des revenus en propre, les principales variantes utilisées sont le potentiel de production de recettes fiscales (par opposition à la levée directe de taxes) ou l'application d'un taux d'imposition uniforme;** néanmoins, les gouvernements centraux se sont efforcés d'exercer un certain contrôle sur les niveaux de taxe généraux, au moyen de diverses mesures, allant de la persuasion et de la négociation, dans le cas des pays scandinaves, à un mécanisme de limitation, comme celui qu'on emploie au Royaume-Uni.

d. **Les études de cas et la partie portant sur les principes confirment toutes deux l'importance d'établir un ensemble solide de revenu en propre pour les gouvernements infranationaux.** En fait, ce n'est probablement pas un hasard si les pays scandinaves, où l'on observe les plus importants revenu en propre, semblent avoir les ententes de partenariat les plus viables entre les différents paliers de gouvernement. Dans le contexte des Autochtones du Canada, un point de départ à envisager pourrait être la formule des droits d'utilisation, et ce pour les raisons suivantes :

- ! de tels droits peuvent constituer une importante source de revenu (plus de 20 % des revenu en propre perçus au Danemark, à titre d'exemple);
- ! les frais imposés aux utilisateurs constituent un moyen important de « tempérer » la demande de service et agissent comme un frein du côté des dépenses;
- ! on a déjà acquis une certaine expérience du côté des droits d'utilisation dans certaines collectivités autochtones, pour ce qui est de certains services publics.

L'apparente impossibilité pratique de prélever des taxes sur les revenu d'entreprise (le facteur dit de « variabilité ») à l'échelon local, dans les pays scandinaves, pourrait être un élément instructif dans le contexte canadien.

L'équilibrage des dépenses, par opposition à la péréquation des revenu, est une option qui semble susciter la controverse sur le plan politique, pour toutes sortes de raisons; certains indices sont au mieux des approximations de ce que l'on veut mesurer; les données sont souvent désuètes ou ne sont pas disponibles; l'aspect mathématique devient compliqué (p. ex., le recours à des analyses de régression, en statistique); et, plus fondamentalement, les écarts de coûts entre les différents paliers de compétence sont parfois difficiles à comprendre ou à expliquer, si bien que la péréquation des dépenses présente deux caractéristiques quelque peu contradictoires : d'une part, elle est hautement technique et, pourtant, d'autre part, elle est hautement politique. Les quatre pays visés par nos études de cas ont recouru à des mécanismes institutionnels pour composer avec ces controverses, les mécanismes retenus allant de la commission parlementaire aux tables de négociation classiques entre paliers de gouvernement, en passant par la commission consultative permanente, comme en Australie, en l'occurrence la Commission des subventions du Commonwealth. Compte tenu de la nature de cet exercice - qui consiste à répartir un montant donné de fonds parmi un nombre donné d'entités - qui se veut essentiel à l'entente financière, la controverse existera toujours et est susceptible d'être plus sérieuse encore dans les cas où les sources de revenu en propre sont relativement modestes. En outre, il ne faudrait envisager le recours à la péréquation que dans la mesure où le principe même de l'équité des dépenses rallie un large consensus.

- f. **Il semble exercer une tension continue entre simplicité et équité.** Un expert britannique a décrit sommairement le « cycle » qui a été instauré au Royaume-Uni, et qui est aussi observable en Australie, en Suède ou au Danemark, en ces termes :

« On observe une certaine tendance selon laquelle le gouvernement (et plus précisément les fonctionnaires gouvernementaux) réduit le nombre des programmes ou des sous-programmes et des indicateurs, la chose ayant été réalisée très récemment en 1989, au nom de la transparence. Avec le temps, on en vient à subdiviser ces programmes sous prétexte d'une plus grande flexibilité et d'un meilleur ajustement, jusqu'à ce qu'on en vienne de nouveau à un régime complexe, et difficile à administrer. Au début de 1996, le gouvernement a annoncé que l'Institut des études fiscales procéderait à une nouvelle révision des formules »⁵⁴.

- g. **L'expérience vécue dans les quatre pays à l'étude permet de penser que l'emprunt de fonds par les nouveaux gouvernements autochtones devrait être envisagé dans tous les scénarios d'ententes financières.** Trois raisons militent en faveur de cette conclusion. Premièrement, certaines mesures pourraient être mises en oeuvre, comme cela s'est fait dans les cas du Royaume-Uni et de la Suède, afin de réduire les coûts d'emprunt pour les gouvernements autochtones; deuxièmement, il existe d'autres moyens, comme le montrent les études de cas de l'Australie et du Royaume-Uni, d'améliorer la transparence en cette matière; enfin, les conditions qui permettraient de recourir à une approche pleinement axée sur les effets « de marché » en matière d'emprunt pourraient ne pas être réunies; à titre d'exemple, la question de savoir si le gouvernement fédéral assumerait la responsabilité en cas de manquement doit être clairement examinée.

- h. **Les études de cas font ressortir la grande diversité des mécanismes concourant à améliorer la reddition de comptes.** Au nombre de ceux qui mériteraient d'être examinés dans le contexte canadien, mentionnons :

- ! un ombudsman (R.-U.);
- ! une commission commune de vérification (R.-U.);
- ! un ou des mécanisme(s) de collecte de données sur le rendement et de rapports, et réalisation d'une analyse comparative (R.-U., Suède);
- ! un mécanisme de nature à assurer une plus grande transparence en matière d'emprunt (Australie).

- i. **Les études de cas révèlent aussi une « tension » constante liée au degré de contrôle que le gouvernement central exerce sur les activités des gouvernements infranationaux.** Le contrôle ou l'influence peut prendre la forme de a) subventions conditionnelles (l'importance

⁵⁴ Barry Potter, op. cit., p. 348.

de cette tendance est à la hausse dans deux cas, ceux du R.-U. et de l'Australie, et à la baisse, dans les pays scandinaves) ou encore b) au moyen de lois adoptées par le gouvernement central dans les États unitaires, ce qui leur permet de contrôler une grande part des activités des gouvernements locaux ou régionaux. Comme dans le cas de la péréquation, il ne semble pas exister de point d'équilibre, mais plutôt une sorte de jeu de balancier où contrôles serrés et contrôles moins serrés, se succèdent. Tout ceci ne fait ressortir que davantage l'importance d'instaurer un ensemble solide de mécanismes semblables à ceux que mentionne le point h) qui précède, de manière à éviter les mécanismes trop inquisiteurs, un choix qui ne serait pas dans le meilleur intérêt ni du gouvernement fédéral, ni des gouvernements autochtones. De plus, des mécanismes d'harmonisation entre les trois paliers de gouvernement seront essentiels, dans le contexte du Canada, compte tenu de l'absence d'un cadre législatif national pour ce qui est des programmes qui relèvent de la compétence autochtone.

- j. Un autre aspect litigieux de toute relation financière entre des paliers de gouvernement concerne la détermination du montant total à transférer aux gouvernements infranationaux.** Dans les quatre cas étudiés, c'est le gouvernement central qui fixe ce montant dans le cadre de son processus budgétaire, mais de manières différentes; au R.-U., le montant est fixé en fonction d'un ensemble de facteurs qui sont rendus publics; au Danemark, on le fait selon un ensemble de principes, avec l'appui d'un forum mixte où l'on débat de la question; en Australie, le montant est déterminé à l'occasion d'une conférence annuelle des premiers ministres. Le processus en usage chez les Danois mériterait d'être examiné sérieusement, dans le contexte canadien.
- k. Une conclusion importante s'impose au sortir des études de cas, à savoir que la taille ou l'échelle des gouvernements infranationaux semble avoir de l'importance. L'un des avantages qui découle des régimes de péréquation des dépenses tient au fait que les pays ont idée plus précise, bien qu'imparfaite, des facteurs qui influent sur les coûts des services, dans le secteur public. Le nombre d'habitants présents dans une juridiction donnée et leur dispersion géographique semblent aussi être des facteurs importants. Dans les trois pays unitaires, la tendance semble avoir été de réduire le nombre de gouvernements locaux, surtout pour des raisons d'échelle et d'efficacité.**
- l. Dans les pays scandinaves, l'implantation progressive d'un régime global de transfert, sur plusieurs années, selon des paramètres déterminés pour ce qui est de la mesure dans laquelle les transferts pourraient être modifiés d'une année à l'autre, semble avoir été une stratégie efficace.** L'expérience danoise et suédoise en la matière semble indiquer qu'une approche plus graduelle pour la réalisation des changements aurait pu susciter davantage d'opposition et aurait été moins fructueuse.
- m. Un autre aspect de l'implantation d'un régime de transfert mérite d'être signalé, dans le cas des pays scandinaves, en l'occurrence le recours à des lois définissant les principaux éléments du régime, notamment les critères, les facteurs de pondération et**

les méthodes de calcul. À titre comparatif, l'Australie et le Royaume-Uni n'ont précisé dans leur législation respective que les aspects institutionnels de leurs régimes.

- n. **Il y aurait peut-être lieu de songer à adapter au contexte canadien la démarche du Danemark où, pour en arriver à un haut degré de sécurité budgétaire pour les autorités locales, on a choisi de leur donner la possibilité d'opter pour une assiette fiscale garantie, assortie d'un montant de péréquation fondé sur les résultats de l'exercice financier le plus récent.** En vertu de cette option, le gouvernement central assume le risque, pour le cas où l'assiette fiscale diminuerait, mais en récolterait les bénéfices, dans le cas contraire.
- o. **Une dernière conclusion s'impose à propos de l'importance d'instaurer un processus ou des mécanismes permanents pour la gestion de la relation financière, compte tenu du problème inhérent lié à la répartition d'une somme fixe ou déterminée, parmi un certain nombre d'entités concurrentes.** Les études de cas font ressortir deux modèles distincts en cette matière; d'une part, l'approche australienne qui consiste à établir un organisme neutre et apolitique ayant pour mandat d'aider les intervenants à gérer les dossiers litigieux; d'autre part, l'approche scandinave, davantage axée sur la négociation. Dans les relations entre le gouvernement fédéral et les Autochtones, les deux démarches ont déjà été utilisées.

8.2 Recommandations

Les recommandations qui suivent découlent des conclusions énoncées précédemment.

Principes

- a. **Le ministère devrait réviser l'énoncé des principes devant régir une nouvelle relation financière** (par exemple, celui qu'il a livré devant le Conseil tribal de Meadow Lake à l'automne de 1997), en y ajoutant les points suivants :
 - ! la **notion de « neutralité »** devrait être au centre de tout régime de transfert financier, la neutralité étant comprise ici dans le sens où le gouvernement bénéficiaire ne devrait pas pouvoir exercer une influence sur le montant de subventions qu'il reçoit par voie de tripotage de ses dépenses ou de ses décisions fiscales;
 - ! **tout énoncé de principes devrait reconnaître que certains des principes peuvent être contradictoires** - en particulier, l'application du « principe de l'équité » semble avoir pour effet d'éloigner le mécanisme de transfert du « principe de simplicité »;
 - ! **le bon fonctionnement d'une entente financière requiert un engagement résolu de toutes les parties envers la gestion continue de cette relation**, en raison de la possibilité omniprésente de conflits entre les gouvernements autochtones et les

gouvernements fédéraux ainsi qu'entre les gouvernements autochtones eux-mêmes, à propos de la mise en oeuvre du régime de péréquation.

Les emprunts par les gouvernements autochtones

b. Le ministère devrait proposer que le pouvoir d'emprunt qu'exerceraient les gouvernements autochtones devrait systématiquement figurer au programme, le moment venu de discuter d'une nouvelle entente financière. Les aspects devant faire l'objet de pourparlers en cette matière comprennent :

- ! la possibilité d'instaurer des mécanismes pour abaisser le coût des emprunts (comme c'est le cas au Royaume-Uni et en Suède);
- ! la restriction des emprunts aux projets d'investissement;
- ! l'adoption de règles et de principes communs en matière de comptabilité;
- ! des plans d'urgence en cas de manquement ou de défaut;
- ! la façon dont le principe de la transparence sera appliqué.

Mécanisme de transfert financier

c. Les discussions entre le ministère et ses partenaires autochtones à propos d'un mécanisme de transfert financier devraient s'amorcer sur la base du mécanisme actuellement utilisé par les gouvernements fédéraux et les gouvernements territoriaux, ou sur la base d'une variante de ce mécanisme. Les modèles que nous avons examinés pour les besoins de la présente étude sont nettement trop complexes pour le contexte canadien; ils sont la résultante d'un long processus d'évolution; enfin, ils bénéficient de l'appui d'une structure institutionnelle dont il n'existe pas d'équivalent au Canada. Les avantages de la formule territoriale existante sont multiples :

- ! les Canadiens en ont fait directement l'expérience pendant une période de temps considérable;
- ! ce modèle convient à un petit nombre d'entités exerçant leur autonomie gouvernementale, et dont la population peut croître lentement dans le temps;
- ! les exigences en ce qui concerne les données sont relativement simples;
- ! la formule comporte un volet de péréquation à la fois des dépenses et des revenus.

En adoptant cette démarche (ou une formule s'en approchant), les parties doivent bien se rendre compte que le volet de péréquation des dépenses est au mieux « imparfait » et qu'à longue échéance, on voudra parfaire la formule, au risque de la rendre de plus en plus incompréhensible pour la plupart des citoyens.

Recherches à venir

- d. **Le ministère, probablement de concert avec ses partenaires autochtones, devrait mener des recherches sur l'expérience vécue dans d'autres entités en ce qui concerne les mécanismes de reddition de comptes décrits ci-après, afin de déterminer particulièrement de quelle façon on pourrait adapter le plus efficacement possible ces mécanismes au contexte d'une relation entre le gouvernement fédéral et les Autochtones :**
- ! **des systèmes d'indicateurs de rendement** et des méthodologies de rapport comparatives;
 - ! **des mécanismes de vérification et d'autres mécanismes d'examen** semblables pour un ensemble d'entités;
 - ! **des systèmes communs de reddition de comptes et de rapports financiers;**
 - ! **des mécanismes de recours**, par exemple un ombudsman.
- e. **De concert avec les partenaires autochtones concernés également, le ministère devrait entamer des recherches sur des stratégies de développement des capacités à l'appui de la mise en place d'une nouvelle entente financière.** Les pays visés par les études de cas ont été choisis en raison d'un certain nombre d'avantages, qui sont précisés dans la partie 3 du présent document. Toutefois, un des désavantages d'avoir choisi des démocraties occidentales matures réside dans l'absence de bons exemples de processus de développement des capacités financières. L'examen de la documentation pertinente auquel a procédé l'Institut a révélé un certain nombre de démarches intéressantes, notamment en Amérique Latine et dans les économies de marché naissantes de l'Europe de l'Est. Il ne fait aucun doute qu'il existe d'autres exemples pertinents également. Il serait possible de les étudier de façon plus approfondie, moyennant un coût relativement modeste.
- f. **D'autres projets de recherche potentiellement utiles porteraient principalement sur les sujets suivants :**
- ! **l'expérience acquise dans le domaine des droits et des frais imposés aux usagers** - dans quelles circonstances les appliquer, la possibilité de réduire la demande, et les pièges à éviter;
 - ! **l'expérience acquise du côté des organismes d'emprunt en commun**, à la fois au Canada et à l'étranger - il y aurait lieu d'examiner les coûts et avantages à prévoir, les principes d'organisation, et dans ce cas aussi, les pièges à éviter;
 - ! **les mécanismes d'harmonisation**, dans des domaines aussi essentiels que la fiscalité et la gestion de l'environnement, à la fois au Canada et à l'étranger; il y aurait lieu d'examiner les coûts et les avantages, de même que les difficultés à éviter;
 - ! **les questions d'échelle** - il y aurait lieu de parcourir la documentation de recherche qui existe au Canada et à l'étranger, afin d'en tirer les leçons pertinentes et de faire la part des avantages qui en découleraient et d'examiner des options qui existent.