



Government of Canada
Department of Communications

Gouvernement du Canada
Ministère des Communications

**ÉVALUATION DU PROGRAMME DE GESTION
DU SPECTRE DES RADIOFREQUENCES
ÉTUDE #9**

**ANALYSE DE LA LITTÉRATURE :
RÉCUPÉRATION DES COÛTS ET TAXATION**

Background Study

Étude préalable

OCTOBRE 1988

PROGRAM EVALUATION • DIVISION • DE L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES

CACC / CCAC



37575

EVALUATION OF RADIO SPECTRUM
MANAGEMENT, STUDY NO. 9 : ANALYSIS
... = EVALUATION DU PROGRAMME
DE GESTION DU SPECTRE...

HE
8679
C2
E9278
1988

DUE DATE

DEC - 4 1995

JUL 18 2005

201-6503

Printed
in USA

**ÉVALUATION DU PROGRAMME DE GESTION
DU SPECTRE DES RADIOFRÉQUENCES
ANALYSE DE LA LITTÉRATURE :
RÉCUPÉRATION DES COÛTS ET TAXATION**

Octobre 1988

MDC

SÉRIE ÉVALUATION DE PROGRAMMES

This is one of ten Background Studies that form part of the evaluation of Radio Frequency Spectrum Management.

This study was conducted by François Lacasse et associés inc. for the Program Evaluation Division of the Department of Communications, Canada.

The views expressed herein are the views of the author and do not necessarily represent the views or policies of the Department of Communications.

La présente est une des dix études préalables portant sur l'évaluation du programme de gestion du spectre des fréquences.

L'étude a été entreprise par François Lacasse et associés inc. pour le compte de la Division de l'évaluation des programmes du ministère des Communications.

Les recommandations concernant les politiques et les programmes ou les points de vue exprimés, ici, sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux du ministère des Communications ou les politiques du ministère.

RÉSUMÉ

Le mandat de l'étude est d'analyser de façon critique les écrits et les pratiques canadiennes actuelles quant à la distinction entre taxation et recouvrement des coûts et d'évaluer dans quelle mesure cette distinction devrait s'appliquer à la tarification des usagers du spectre radio et à l'utilisation des fonds ainsi recueillis. Le contexte de l'étude est l'évaluation de la gestion du spectre radio : les présentes règles de distinction entre recouvrement des coûts et taxation constituent des entraves à la gestion.

La perspective adoptée dans ce rapport est essentiellement celle de la théorie économique.

La Loi de l'administration financière est le texte fondamental en matière de tarification ministérielle (en particulier l'article 13); son interprétation est codifiée, de façon encore imparfaite, dans diverses directives émanant du Conseil du Trésor.

Les règles actuelles, telles qu'interprétées dans le cas du spectre radio, disent essentiellement que tout montant perçu au-delà des coûts constitue une taxe et requiert donc d'être intégré au processus budgétaire (i.e. autorisation du Cabinet); que les redevances perçues par le ministère doivent être versées au Fonds consolidé et déduites des crédits usuels du ministère (donc que celui-ci ne peut pas utiliser ces revenus pour supporter d'autres programmes). L'esprit et la lettre de la dernière circulaire du Conseil du Trésor (juillet 86) permettraient au ministère de recueillir plus que les coûts de gestion, après autorisation et sans pour autant remettre en cause l'attribution inconditionnelle de ces redevances au Fonds consolidé.

Les justifications générales pour réserver au cadre budgétaire, au Cabinet, les décisions en matière de taxation d'un service sont solidement enracinées dans la tradition de l'économie du secteur public et des principes de base d'administration publique et de saine gestion démocratique. Elles reposent sur l'importance de la provision des biens publics et de la fonction redistributrice des gouvernements qui, à leur tour, fondent la césure entre décisions d'allocation des dépenses et de fiscalité. Bref, **les règles actuelles** réservant au Cabinet les décisions assimilables à des modifications de la fiscalité et obligeant les fonds recueillis sous l'égide du recouvrement des coûts à être versés au Fonds Consolidé sans contre-partie nécessaire pour le ministère responsable **sont appuyées sur des principes et une tradition suffisamment forts pour qu'il soit peu fructueux de tenter de les remettre en question dans le cas de la tarification du spectre radio.**

Au sein des règles actuelles gouvernant l'usage de la tarification dans le cas du spectre radio et dans des cas similaires, **le seuil du recouvrement des coûts utilisé pour distinguer le recouvrement de la taxation est essentiellement arbitraire.** Il s'agit toujours d'une forme de taxation. De plus, le fait de limiter celle-ci aux coûts de la gestion du spectre est sans fondement théorique acceptable; entre autres, les justifications en termes de taxation selon les avantages reçus ne sont pas valides étant donné qu'on ne peut pas légitimement croire que a) les coûts de gestion constituent une bonne approximation du total des avantages reçus et que b) la tarification uniforme reflète leur distribution effective entre les usagers. De fait, il est virtuellement certain que ces pratiques garantissent que le recouvrement des coûts ne pourra jamais constituer une façon adéquate de taxer selon les avantages reçus, de faire en sorte que, pour un bien à faible composante publique comme l'utilisation des fréquences, certains ne seront pas avantagés aux dépens de l'ensemble des contribuables.

Face aux justifications théoriques et traditionnelles qui étayent l'autorité exclusive du Cabinet en matière de taxation et d'allocation budgétaire, **existent des organismes publics qui échappent largement aux règles de récupération des coûts/taxation auxquelles est assujettie la gestion du spectre radio.** Notamment dans l'univers réglementaire (transport, téléphone,

électricité etc.) la pratique de l'interfinancement est bien établie et semble-t-il légitimée par la coutume. Or celle-ci est rigoureusement équivalente à une taxation hors du cadre budgétaire et à une utilisation des fonds ainsi perçus hors des cadres d'allocation budgétaire. *Mutatis mutandis*, la même situation prévaut pour les sociétés d'État en situation de monopoles naturels ou exerçant des fonctions réglementaires.

Les écrits des deux dernières décennies ont vivement (et unanimement) critiqué ces pratiques réglementaires comme réduisant l'efficacité économique et l'imputabilité politique. Par contre, on peut interpréter leur survie et leur légitimisation sur la scène canadienne, possiblement, comme le reflet d'une nécessité (Cf. étude No. 10). Les exceptions réglementaires aux règles sont circonscrites : **les transferts s'effectuent en nature** (i.e. sont contrôlés par la consommation d'un service particulier) et **l'interfinancement est limité au sein d'un groupe relativement bien identifié** (les usagers de tel ou tel service). Dans le cas du spectre radio, cette dernière caractéristique contraindrait l'interfinancement à demeurer à l'intérieur d'une tarification différenciée, par exemple selon la contribution à la culture canadienne, la région etc.

Les implications de ces résultats pour la gestion du spectre radio sont sans équivoque. Une beaucoup plus grande liberté de tarification (sans autorisation du Cabinet, examen détaillé du Conseil du Trésor et des Finances, modification législative etc.) et, **surtout une plus grande liberté d'utilisation des fonds perçus auprès des usagers du spectre radio n'est probablement pas possible dans le cadre ministériel actuel**. Elle le deviendrait, sujet aux contraintes mentionnées au paragraphe précédent, si la gestion du spectre devait s'effectuer à l'avenir dans le cadre d'une société d'État ou d'un organisme réglementaire.

Vu le caractère arbitraire du seuil de recouvrement des coûts comme frontière entre taxation et récupération, **il est possible de modifier les façons présentes d'établir les frais imposés de façon à les rendre plus conformes à l'esprit de la taxation selon les avantages reçus** (avec autorisation du Cabinet), i.e. tenant pleinement compte des rendements différents des diverses fréquences, des différences de congestion, de coûts associés, de possibilités concurrentes etc. De tels changements devraient nécessairement comporter l'abandon du système actuel de tarification uniforme. **Une telle approche ne permettrait pas au ministère de jouir automatiquement de ressources additionnelles pour ses autres programmes; elle rendrait la tarification des usagers du spectre plus conforme à l'esprit des règles générales actuelles en même temps qu'elle assurerait une utilisation plus rationnelle du spectre et une situation de concurrence plus correcte entre le spectre et les modes alternatifs de communication.**

EXECUTIVE SUMMARY

The mandate of the study is to carry out a critical analysis of the literature and of Canadian practices dealing with the distinctions between taxation and cost-recovery, and to examine to what extent the conclusions reached in the literature and/or the observed practices could be relevant for the radio spectrum structure and the management of its fees policy. The context of the study is the overall evaluation of the radio spectrum management; it is felt that the present rules on taxation and cost-recovery limit managerial discretion.

Our perspective is essentially taken from economic theory.

The Financial Administration Act provides the basic legislative framework to present ministerial discretion with respect to cost-recovery (art. 13); its interpretation is scattered through various Treasury Board directives and is still evolving.

Present rules, as understood in the case of the radio spectrum, state that any money collected beyond costs incurred by the department shall be considered as a change in taxation and, consequently should be approved through the regular budget process (i.e. requires the approval of Cabinet); and that sums collected by the department shall be deposited to the Consolidated Revenue Fund (CRF) and deducted from the annual credits allocated to the department (i.e. the department cannot under its own authority use the funds it obtains from radio frequency users for other purposes and even to augment the resources devoted to the management of the spectrum). Both the spirit and the letter of the latest Treasury Board circular on the subject (July 22, 1986) indicate that DOC could be authorized to collect more than its costs of managing the spectrum although it could not use these funds without going through the usual budgetary requests for additional funding.

Basic principles of democratic government, tradition and the prescriptions of economic theory combine to provide a very solid rationale for these rules. The justifications stem from the importance within government functions and expenditures of the provision of public goods (those whose consumption cannot be readily gauged) and of effecting income redistribution (social programs). These factors, in turn, call for a rigid distinction to be maintained between decisions on expenditures allocation (e.g. between programs) and taxation decisions (equity, ability to pay etc.). In a nutshell, the present rules, which give to Cabinet sole authority to decide on any measure which can be deemed "fiscal" and channel all receipts to the CRF without compensation for the collecting department, are so entrenched in tradition and so well grounded in theory that it is unlikely that they could be successfully challenged in the case of the radio spectrum.

The present threshold for distinguishing between cost-recovery and taxation (all costs recovered) is essentially arbitrary. Charging for government service always belongs to the realm of taxation. In the case of the radio spectrum, limiting fees collection to the costs of managing the spectrum is theoretically indefensible. Indeed, this cannot be defended in terms of benefit taxation since it is literally unbelievable that the costs of managing the spectrum would just happen to equal the benefits received by its users and/or that the benefits would happen to be equally distributed between users. In fact, it is virtually certain that strict cost recovery using a flat fee structure will never amount to benefit taxation, that it will give some citizens substantial advantages (essentially wealth for the lucky ones with "good" frequencies in saturated markets).

Notwithstanding the strength of the justifications reserving all fiscal matters to Cabinet and Parliament, governmental organizations can be readily found in Canada which largely escape from the constraints imposed on the radio spectrum management. Chiefly in regulatory

agencies, cross-subsidization is practiced systematically and seems to have been legitimised by tradition. Cross-subsidization is, in fact, equivalent to taxing outside the budgetary process and to allocating the receipts to specific expenditures also quite outside of it. *Mutatis mutandis*, the same could be said about certain crown corporations managing natural monopolies.

Over the last two decades the economic literature on regulations has characterized these practices as both economically wasteful and politically unacceptable given their low level of accountability. However, their survival and legitimacy in Canada could mean that they are fulfilling a real need (Cf. Study #10), not met within the present public decision making structure. The regulatory practices which do not conform to the taxation rules are nevertheless constrained in two ways : a) **they redistribute income in kind** (i.e. the cross-subsidies are a function of the amount consumed of the regulated good or service); b) **the cross-subsidization takes place only within a rather well defined set of citizens** (e.g. consumers of electricity or telephone services). In the case of the radio spectrum such a constraint would mean that cross-subsidies would have to remain within the community of frequency users, for instance by charging less for those contributing to Canadian culture, those operating in disadvantaged regions etc.

The implications of the study for the management of the radio spectrum are straightforward. More freedom in charging for the use of radio frequencies and, **more importantly, more freedom for DOC in using the receipts to support additions for its other programs is probably impossible within the present institutional framework.** This freedom, within the constraints mentioned in the preceding paragraph, could be obtained only if the present departmental structure were to be changed to an independent regulatory body or a crown corporation.

Given the arbitrary nature of the present distinction between cost-recovery and taxation, it **would be relatively easy for the radio spectrum management to obtain the authorizations needed to bring the present pricing policy in line with a benefit taxation approach.** This approach would set license fees with due regard to competitive technologies, costs of complementary equipment, profits which can be generated, etc. Of course, such a change would mean moving away from the present flat fee structure. **Such a change would not allow DOC to benefit from additional resources for its other programs; it would nevertheless bring its fees policy closer to the spirit of the present rules** (benefit taxation) and would assist in insuring a rational use of the spectrum as well as in providing a more level playing field for the competition between the spectrum and alternative technologies.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	i
EXECUTIVE SUMMARY	iii
TABLE DES MATIÈRES	v
I. INTRODUCTION	1
II. RÈGLES ACTUELLES : BASES ET INTERPRÉTATION	3
A. Bases législatives et réglementaires	3
B. Éléments clés	6
1. Règle de taxation	6
2. Règle de dépense	7
3. Seuil	7
C. Application des règles	8
III. LES JUSTIFICATIONS	9
A. Une formulation générale	9
B. Seuil de recouvrement et émulation du marché	12
C. Mode actuel de tarification et simulation de marché	13
D. Gestion d'une ressource commune	13
E. Taxation selon les avantages reçus	15
F. Monopoles publics	16
G. Conclusions intérimaires sur les justifications	18
IV. LES EXCEPTIONS DANS LA PRATIQUE CANADIENNE	21
A. Les exceptions sociales	21
B. Taxation réglementaire	22
C. Pertinence des exceptions observées pour le cas du spectre radio	23
1. La critique de la taxation réglementaire	24
2. Conditions associées aux exceptions pertinentes	24
V. CONCLUSIONS	27
NOTE ANNEXE	31
RÉFÉRENCES	35

I. INTRODUCTION

Le mandat de la présente étude est d'analyser de façon critique les écrits et les pratiques canadiennes actuelles quant à la distinction entre taxation et recouvrement des coûts. L'objectif essentiel est de déterminer dans quelle mesure les distinctions en usage sont justifiées des points de vue de la théorie économique et de l'administration publique. Plus particulièrement, il s'agit d'évaluer dans quelle mesure les règles actuelles de distinction entre taxation et recouvrement des coûts devraient s'appliquer à la tarification des usagers du spectre radio et à l'utilisation des fonds ainsi recueillis. Le contexte de l'étude est l'évaluation de la gestion du spectre radio : les présentes règles de distinction entre recouvrement des coûts et taxation constituent des entraves à la gestion. Il était donc important de ré-examiner la question de savoir si ces règles sont nécessaires et dans quelle mesure il est possible d'en modifier les conséquences dans le cas particulier de la gestion du spectre radio.

Comme élaboré à l'annexe, la perspective adoptée dans ce rapport est essentiellement celle de la théorie économique, à une nuance près. À l'heure actuelle, les prescriptions rigoureuses de la théorie normative des finances publiques ne sont pas, dans la grande majorité des cas, susceptibles d'être testées. Pour juger de l'optimalité d'un changement ou d'une disposition, les exigences de la théorie, pour l'instant, dépassent de beaucoup les données disponibles et/ou manipulables. Par conséquent, les discussions de ce rapport se situent à un niveau plus modeste : celui des prescriptions qui, dans la majorité des cas, seront tout probablement celles qui assureront la meilleure solution.

Le rapport débute par un rappel des règles actuelles du gouvernement fédéral en matière de distinction entre recouvrement des coûts et taxation : bases législatives et réglementaires, pratiques actuelles, reformulation aux fins de l'analyse qui suit. La seconde section porte sur les justifications de ces règles. Y sont tour à tour examinées celles fondées sur la théorie générale des budgets de l'État, en particulier la scission entre dépenses et fiscalité; celles

s'appuyant sur la volonté de simuler l'action du marché, de tarifier correctement l'usage d'une ressource commune, de taxer selon les avantages reçus, d'établir une structure tarifaire adéquate pour les monopoles publics. La troisième section porte sur les pratiques canadiennes, particulièrement celles qui font exception aux règles ministérielles de distinction entre taxation et recouvrement des coûts. L'essentiel des exemples provient du secteur social (pensions et assurance-chômage) et de la réglementation (transport, télécommunications, agriculture). La quatrième section synthétise les enseignements issus des précédentes du point de vue de la gestion du spectre radio. Elle s'attache à répondre à deux questions : a) dans quelle mesure la tarification des usagers du spectre peut-elle prétendre faire exception aux règles actuelles et pourquoi? b) quelles modifications à sa structure organisationnelle faciliteraient une plus grande flexibilité dans la tarification et l'utilisation des fonds ainsi générés par la gestion du spectre radio?

II. RÈGLES ACTUELLES : BASES ET INTERPRÉTATION

A. Bases législatives et réglementaires

La Loi de l'administration financière est le texte fondamental en la matière. Nous citons en particulier l'article 13 qui contient l'essentiel des dispositions quant à la distinction entre taxation et recouvrement des coûts.

Administration financière

CHAP. F-10

13. Lorsque Sa Majesté fournit un service ou procure l'utilisation d'une installation à une personne et que le gouverneur en conseil estime que la totalité ou une partie du coût de fourniture du service ou de l'utilisation de l'installation devrait être supportée par celui qui en est destinataire, le gouverneur en conseil, sur la recommandation du conseil du Trésor, peut,

- a) sous réserve des dispositions de toute loi concernant ce service ou l'utilisation de cette installation, prescrire par règlement le droit ou les frais devant être payés par la personne à laquelle est fourni le service ou procurée l'utilisation de l'installation, ou,
- b) nonobstant les dispositions de toute loi concernant ce service ou l'utilisation de cette installation, mais sous réserve et en conformité des modalités que peut spécifier le gouverneur en conseil, autoriser le Ministre compétent à prescrire le droit ou les frais devant être payés par la personne à laquelle est fourni le service ou procurée l'utilisation de l'installation. 1968-69, c.27, art.6.

On remarquera que ce libellé semble viser de façon très générale la tarification directe des services gouvernementaux. Les interprétations réglementaires de cette disposition sont dispersées à l'heure actuelle dans de multiples textes. Le plus clair et le plus synthétique est la circulaire émanant du Conseil du Trésor (22 juillet 1986, pour consultation) qui reprend, pour l'essentiel de ce qui nous concerne, les dispositions présentement observées. Les passages pertinents de ce texte se lisent comme suit. On notera que ce texte est à la fois plus précis et substantiellement plus contraignant que le texte législatif lui-même. Ce dernier est fort ancien.

(Extraits de la circulaire)

Lorsque des individus ou des groupes se prévalent de droits ou de privilèges ou utilisent des ressources contrôlées par l'État, les frais facturés doivent, dans l'ensemble, permettre de recouvrer le coût total qu'assume le gouvernement pour mettre ses ressources, ses droits ou ses privilèges à leur disposition, sous réserve des lignes directrices décrites aux sections 6.1 à 6.14 ci-après. Lorsque la valeur du droit ou du privilège accordé à l'utilisateur excède le coût qu'assume le gouvernement pour le lui consentir, cette valeur doit être déterminée et prise en considération pour établir une politique de tarification appropriée à l'égard de ce droit ou privilège.

5.2 Nuls frais ne devraient être imposés lorsque les arrangements - si rentables soient-ils - pour administrer ces frais seraient excessifs par rapport aux recettes perçues. À cet égard, diverses options devraient être envisagées quant à l'administration et à la perception des frais (par exemple, la délivrance de permis, les péages, des frais particuliers) en tenant compte de leurs coûts relatifs.

6.6 Règle générale, le montant de la réduction par rapport au coût total devrait dépendre :

de la mesure dans laquelle le fait de facturer le coût total réduirait la consommation de façon telle que cela compromettrait sérieusement l'atteinte des objectifs du programme et d'autres objectifs importants du gouvernement (par exemple, lorsque les objectifs principaux sont d'augmenter la consommation de certains biens et services dans les domaines comme ceux de la culture, de l'enseignement, de la santé et de la sécurité publique et de promouvoir l'identité canadienne ou d'élargir l'accès à des libertés et droits fondamentaux).

Implications d'ordre "fiscal"

6.12 Cette politique a pour objectif notamment d'encourager la facturation de frais pour recouvrer les coûts reliés à la fourniture d'avantages ou de services particuliers à certains individus ou groupes. Il est important d'assurer un lien direct entre les frais imposés et les avantages reçus, car sans ce lien, les frais d'utilisation pourraient correspondre à une autre forme d'imposition et devraient alors être examinés dans le cadre du processus budgétaire habituel.

Cas où la valeur des droits et des privilèges conférés aux utilisateurs excède le coût total

6.13 Lorsque la valeur du droit ou du privilège octroyé à l'utilisateur excède le coût total qu'assume le gouvernement pour le lui accorder, les frais doivent être fondés sur cette valeur (par exemple, les taux du marché ou une évaluation économique de la valeur que ce droit ou privilège représente pour l'utilisateur), ou doivent être déterminés par une décision explicite du gouvernement qui tient compte à la fois de la pleine valeur et des objectifs de la politique ainsi que de l'impact de ces frais sur les individus ou les groupes concernés. Lorsqu'il n'existe pas de texte réglementaire pertinent, les frais excédant le coût total des droits et privilèges doivent être assujettis au processus des approbations en matière d'orientation et de législation, et lorsque ces frais constituent des "éléments fiscaux", au processus budgétaire.

7.1 L'imputation de frais aux utilisateurs pour des avantages particuliers, comme l'indique cette circulaire, constitue un objectif fondamental de gestion financière du gouvernement. La production de recettes en vertu de cette politique a pour principal objet de réduire le fardeau des contribuables en ce qui concerne le financement relié à la prestation de ces biens et services et non pas de financer des activités nouvelles ou améliorées aux dépens des utilisateurs des biens et services pour lesquels il y a récupération des coûts.

7.2 En général, toute augmentation des recettes sera créditée directement au Trésor ou, s'il existe des pouvoirs d'affecter les recettes à d'autres fins (par exemple, par la méthode du crédit net), servira à réduire d'autant les besoins en fait de crédits.

7.5 Bien que le partage des revenus serve habituellement à appliquer une augmentation compensatoire aux niveaux de référence, le Conseil du Trésor pourrait accepter, dans des circonstances exceptionnelles, d'appuyer une demande en vue de faire approuver par le Parlement des arrangements spéciaux pour affecter les recettes à d'autres fins (par exemple, la méthode du crédit net; les fonds renouvelables; les fonds "réservés" ou servant à des fins spéciales).

7.7 Si, par suite d'une demande moindre ou d'une efficacité accrue, l'introduction de frais d'utilisation nouveaux ou majorés engendre des réductions de coûts, de telles économies pourraient être vraisemblablement réaffectées selon les besoins d'autres ministères, sous réserve des processus habituels d'examen et d'approbation du Conseil du Trésor. Le POP devra refléter ces économies.

8.2 Lorsque ces propositions constituent des "éléments fiscaux", les approbations propres au processus budgétaire habituel devront être obtenues

les propositions, en conformité de la section 7 de cette circulaire, visant à utiliser une partie de l'augmentation des recettes découlant des frais d'utilisation pour instaurer de nouvelles activités ou améliorer les activités existantes, nécessitent l'approbation préalable du ministre des Finances et du président du Conseil du Trésor. Lorsque l'ensemble du cadre fiscal s'en trouve élargi, l'approbation du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification est également nécessaire.

Transfert des recettes au crédit des ministères

11.4 Les recettes découlant de l'imputation de frais et droits d'utilisation ne peuvent être transférés aux crédits des ministères à moins que ceux-ci ne détiennent une autorisation particulière du Parlement de le faire. En l'absence d'une telle autorisation, les recettes devront être versées au Trésor à titre de recettes non fiscales. Lorsque l'affectation des recettes à d'autres fins peut être jugée appropriée, des autorisations particulières du Parlement doivent être obtenues par le moyen de mesures législatives distinctes.

B. Éléments clés

Il est utile d'extraire des textes qui précèdent trois éléments clés de la distinction entre taxation et recouvrement des coûts.

1. Règle de taxation

Celle-ci concerne l'autorité de percevoir des recettes au nom du gouvernement fédéral : elle stipule que, sauf exceptions, un ministère ne peut pas percevoir en échange des services qu'il dispense plus que les coûts d'assurer ces services. C'est ainsi qu'est perçue la règle s'appliquant à la tarification du spectre radio et ainsi qu'on peut interpréter la prudence de

la circulaire citée qui, tout en recommandant de tarifer selon les avantages reçus, demeure fort circonspecte quant aux autorisations requises pour ce faire.

2. Règle de dépense

Elle précise que tous les fonds recueillis à titre de *quid pro quo* auprès des usagers doivent être versés au Fonds consolidé, i.e. ne peuvent pas être utilisés à titre de ressources additionnelles par le ministère concerné. Plus encore, les dispositions visant l'utilisation des fonds spécifient d'abord que des fonds recueillis par un ministère ne s'ajoutent pas à son allocation budgétaire régulière mais en sont déduits et, ensuite, que, si on permet par exception que ces fonds soient utilisés pour améliorer les services, il faut veiller à ce que les services en questions soient rigoureusement ceux pour lesquels on a facturé les usagers; et encore, il est préférable d'obtenir une autorisation explicite du Parlement.

3. Seuil

Le point d'égalité entre coûts encourus par le ministère et les recettes qu'il retire de la tarification des usagers sert de démarcation entre ce qui est considéré comme relevant de la taxation et ce qui est nommé recouvrement des coûts. Comme nous le verrons plus loin, le choix de ce seuil est peut-être un des points les plus difficiles à justifier des règles actuelles. Cette ligne de démarcation est discrète dans la circulaire : nous en faisons état essentiellement parce qu'à défaut de la défendre comme principe, celle-ci semble lui accorder une importance pratique comme seuil d'autorisation.

Évidemment, ces trois éléments sont intimement liés. Par exemple, si des droits de licence supérieurs aux coûts étaient exigés, ils seraient, dans l'esprit de ces règles, assimilés à des taxes sur le service fourni, par conséquent l'excédent relèverait d'une décision budgétaire (i.e. valable pour l'ensemble du gouvernement) au même titre qu'une modification de la taxe d'accise sur les tabacs, des droits de douanes sur les voitures ou de l'impôt sur le revenu des particuliers. Comme dans tous ces autres cas, aucun ministère particulier ne pourrait alors se prévaloir d'un accès privilégié aux fonds. Bien plus, la réduction des allocations budgétaires normales du montant des droits perçus indique clairement que, dans l'esprit du gouvernement, le mode de perception de ses revenus ne doit aucunement influencer la répartition des dépenses, que les deux ordres de décisions doivent rester soigneusement étanche l'un à l'autre.

C. Application des règles

Au sein des ministères et assimilés, les règles décrites ci-haut ne semblent guère souffrir d'exceptions. Cette situation marque l'aboutissement d'un processus de resserrement qui, nous dit-on, a débuté il y a une dizaine d'années et a conduit à l'élimination presque totale des situations "anormales" aux yeux du Conseil du Trésor et du Contrôleur Général.

Par exemple, une exception apparente à la règle de taxation, le CRTC, perçoit effectivement de ses administrés des sommes supérieures à ce qu'il dépense. Toutefois il est complètement astreint à la règle de dépense : ses allocations budgétaires ne sont pas liées aux revenus qu'il génère. Signalons enfin que tous nos interlocuteurs considèrent cette dernière situation comme anormale; la question qui reste à trancher pour tout régulariser est de savoir si on doit diminuer les redevances ou augmenter les services fournis par le CRTC. Autre exemple de déviation apparente : le fonds spécial autorisé pour l'entretien des aéroports. Il est prévu dans la loi du ministère ("crédit net"); au surplus ce fond doit, à terme, équivaloir à zéro, pour un niveau donné de services. Le fait de pouvoir y accumuler des sommes perçues auprès des usagers en excédent des coûts est justifié par les importantes fluctuations de demande auxquelles doit faire face cette direction; fluctuations trop imprévisibles pour être accommodées au sein du cycle budgétaire normal. Bref, il s'agit d'un fond de roulement spécial, d'une fausse exception étant données toutes les conditions qui l'encadrent.

Dans les cas usuels comme les frais d'émission des brevets et des marques de commerce, les trois règles que nous avons stylisées ci-haut sont appliquées, comme partout ailleurs nous dit-on. À noter toutefois que des erreurs d'appréciation de la demande (par exemple) peuvent parfois faire entorse à la règle de taxation mais que la règle de dépense, elle, ne paraît jamais être enfreinte.



III. LES JUSTIFICATIONS

A. Une formulation générale

Les éléments essentiels des justifications qui sous-tendent la distinction entre taxation et recouvrement des coûts proviennent de plusieurs sources en économie et en administration publique. Comme on l'a vu à la section précédente (citations de la circulaire), les règles entourant la tarification semblent aussi poursuivre plusieurs objectifs : équité entre les payeurs de taxe, réduction du déficit, rationnement modéré de la provision de certains services etc.

Nous offrons donc tout d'abord une justification synthétique de la distinction, quitte à revenir dans le reste de cette section pour en rattacher les diverses composantes aux écrits émanant de divers champs de recherche et de réflexion.

À la base des règles mentionnées ci-haut se trouve la volonté de scinder l'univers des décisions de l'État en deux segments rigoureusement séparés : la composition des dépenses publiques et le financement de celles-ci. Évidemment, les deux sont liés au sommet : le niveau global des dépenses et de taxation doivent (et sont) décidés simultanément. En ce qui concerne la composition des dépenses, la tradition canadienne veut que celle-ci demeure indépendante des modes de taxation utilisés.

La justification de cette approche tient à deux facteurs essentiels : la fourniture de biens publics et la redistribution des revenus. Dans le premier cas, nous nous référons aux biens publics *stricto sensu*, i.e. ceux qui, comme la défense nationale ou l'appareil judiciaire, génèrent des avantages consommés par tous, quelque soit leur contribution aux recettes de l'État. La provision de tels biens échoit impérieusement à l'État : aucune solution de marché n'est possible à leur égard puisque, comme chacun en profite quelque soit sa contribution à l'ensemble des frais, il serait vain d'espérer que chacun, volontairement, révèle ses préférences

en achetant la part qu'il désire (et dont il jouira de toute façon) de la défense nationale, du système judiciaire etc. *Mutatis mutandis*, le même type de raisonnement vaut pour la redistribution des revenus. Collectivement, les citoyens appuient tel ou tel niveau de redistribution selon le revenu, l'âge, la région, etc., largement semble-t-il à condition que les autres citoyens contribuent leur "juste part". Là encore, on retrouve la même problématique que dans le cas des biens publics : le consensus politique du moment détermine un niveau de dépenses à effectuer et celles-ci ne peuvent pas être liées directement, dans leur financement à la consommation des individus. Dans le cas de la redistribution, ce sera évidemment le contraire.

Ainsi, le niveau de dépenses pour ces fonctions gouvernementales reflétera les préférences en matière de sécurité nationale, de solidarité sociale, etc. En ce qui concerne le financement de ces dépenses par la taxation, la tradition s'est efforcée de trouver des moyens justes et efficaces économiquement de collecter les revenus publics. Les critères utilisés sont la capacité de payer des contribuables, la neutralité d'une taxe, etc. Ces critères ne font nullement référence à la répartition des consommations individuelles des biens et services publics, pour des raisons évidentes.

Si les taxes doivent se conformer à de tels critères et servir avant tout à financer un ensemble de biens publics (ou un ensemble de fonctions comprenant la provision de biens publics et la redistribution des revenus), le niveau et la façon d'effectuer la ponction fiscale doit clairement revenir à l'ensemble du gouvernement. Le contrôle parlementaire et électoral s'effectue sur l'ensemble des niveaux et allocations de biens publics et sur l'ensemble de la ponction fiscale. Puisque le budget de l'État est un tout, le fait de lier les services rendus dans un secteur ou l'autre à des rentrées fiscales particulières contrevient au principe de départ selon lequel c'est seulement au sommet, pour l'ensemble, que taxation et dépenses se rejoignent.

Une autre façon de synthétiser ce même raisonnement sur lequel nous reviendrons lorsque nous aborderons la question des taxes à des fins pré-déterminées est de répondre à la question suivante : pourquoi ne pas faire exception aux principes ci-haut justement dans le cas de biens fournis par le gouvernement dont le caractère public est minime ou inexistant, i.e. des biens et services qui pourraient fort bien être échangés sur les marchés ou, à tout le moins, pour lesquels il est possible d'identifier les demandeurs, les bénéficiaires?

Dans la logique de l'argumentation ci-dessus, la réponse est raisonnablement claire. Si on permet au ministre responsable des Communications de prélever selon ce que le marché peut supporter auprès des utilisateurs du spectre radio pour utiliser ensuite les fonds pour financer un objectif qui tient du bien public comme la contribution à la culture, on autorise en fait de lier le montant d'un bien public (donc consommé par tous les citoyens) à partir de revenus tirés d'un groupe particulier, sans référence aux critères usuels de taxation. Vue sous l'angle de la seule composition des dépenses, la même situation produit des résultats absurdes : elle conduit à ce que certains biens publics soient produits en plus grande quantité simplement parce qu'ils sont, plus ou moins arbitrairement, sous la responsabilité d'un ministère qui rend aussi des services pour lesquels il peut se faire payer. Pour prendre un exemple récent, le financement du support aux droits d'auteur aurait pu, au sein d'un tel scénario de liberté sectorielle, être modifié simplement si les redevances qu'on peut exiger des usagers du spectre sont plus grandes que celles que CCA auraient pu tirer des détenteurs de brevets. Dernier exemple de *reductio ad absurdum* : si les responsables d'activités gouvernementales tarifables pouvaient taxer à leur guise et librement utiliser les fonds pour augmenter les budgets consacrés à ces activités (par exemple sans déduction correspondante de leurs crédits budgétaires traditionnels), on se retrouverait dans une situation où sont systématiquement favorisées en termes d'accès aux ressources les activités gouvernementales qui sont les moins légitimement publiques, celles qui pourraient le plus aisément relever du secteur privé.

Somme toute, dans sa formulation la plus générale, la justification essentielle des règles de centralisation des décisions en matière de taxation et d'utilisation des fonds recueillis par la tarification reposent sur des bases solides : les particularités des biens publics, la dissociation entre taxation et consommations individuelles de biens publics, etc.

Toutefois, cette logique de la responsabilité du Cabinet quant à la taxation et à l'utilisation des fonds ne couvre pas de façon impeccable tous les aspects des règles revues ci-haut. En effet, à la limite, toute tarification pour des services rendus par le gouvernement pourrait, dans ce cadre, relever de la taxation. C'est donc ailleurs qu'il faut chercher la justification du seuil de recouvrement et des conséquences qui en découlent.

B. Seuil de recouvrement et émulation du marché

Une justification possible au seuil de recouvrement est qu'il pourrait s'agir là d'une condition pour faire en sorte que la provision de services gouvernementaux s'effectue comme si elle était privée. Cette justification possible peut sembler plausible dans le cas du spectre radio où la composante bien public est relativement modeste.

En équilibre de longue période sur un marché, les coûts des producteurs (mesurés de façon compréhensive pour inclure le capital, l'entrepreneurship, etc., i.e. de façon aussi compréhensive que la mesure actuelle des coûts utilisée par la gestion du spectre) seraient égaux aux recettes. Cette situation vaut pour un marché concurrentiel.

Dans cette optique, la règle du seuil de recouvrement viserait à soustraire la gestion du spectre à la logique des biens publics (puisque'il n'en est pas vraiment un). La règle conduirait alors à concrétiser une politique où nulle subvention en nature n'est accordée aux usagers (comme sur un marché) et où les consommations de fréquences sont fonctions des calculs et décisions des personnes, le prix étant établi à partir des coûts de gestion.

Dans ce cadre, il devient logique de ne considérer comme une taxe seulement l'excédent perçu et de lui appliquer la règle de centralisation décrite ci-haut. L'utilisation des fréquences devient une transaction du même type que celle des services téléphoniques et tout excédent de recettes par rapport aux coûts devient assimilable à une taxe de vente ou d'accise.

Cette justification, séduisante au premier abord, doit cependant être examinée d'un peu plus près. Premièrement, on doit signaler que la condition d'égalité entre coûts et recettes n'est pas une condition suffisante pour émuler les résultats de fonctionnement d'un marché. Dans le cas qui nous occupe, les entorses aux autres conditions sont tout à fait évidentes : pas d'échanges sur ce marché faute de droits de propriété, semi-monopole, etc. Deuxièmement, comme expliqué à la sous-section suivante, le fonctionnement effectif de la tarification du spectre est, dans ses autres caractéristiques, si loin de celui qu'on observerait sur un marché qu'il est vain de croire qu'à lui seul le seuil de recouvrement des coûts peut prétendre qu'il assure même une grossière approximation des résultats de marché.

C. Mode actuel de tarification et simulation de marché

Le tarif imposé aux usagers du spectre est uniforme. Dans la logique de la justification "de marché", le service rendu devrait donc l'être aussi. Ce n'est clairement pas le cas. Les contraintes d'équipement et de coûts diffèrent selon la position dans la bande, les rendements possibles diffèrent selon les régions, les coûts de rendre le service varient très considérablement selon les localités.

En effet, le ministère facture seulement les coûts de police du spectre, l'assurance d'un minimum d'interférence et de la compatibilité avec les systèmes étrangers. Ces services sont assimilables à d'autres qui sont eux vendus privément : assurances, garanties de performances, courtage en douanes, etc. Or, dans tous ces cas, le prix varie systématiquement avec le risque et/ou avec la quantité de ressources requises pour offrir le service.

Si on voulait émuler le marché dans la tarification de la gestion du spectre, les charges à l'utilisateur varierait selon régions et localités, selon la position sur la bande (encombrement ou non). À ces déviations par rapport au marché qui originent toutes du côté de l'offre, des coûts s'ajouteraient celles originant de la demande, i.e. des rendements attendus de l'utilisation du spectre et dont nous traiterons aux sous-sections suivantes.

Bref, le seuil de recouvrement des coûts ne peut guère se justifier comme méthode de simulation de marché en présence des autres pratiques actuelles de tarification, à moins qu'il ne soit démontré que celles-ci sont les seules possibles techniquement ou économiquement. C'est fort peu vraisemblable. Il faut donc chercher ailleurs la justification de ce seuil de recouvrement, par exemple en termes de méthode de gestion d'une ressource commune, de taxation selon les avantages reçus, etc.

D. Gestion d'une ressource commune

Nous rangeons sous ce titre les techniques qui sont utilisées pour corriger l'imperfection des droits de propriété (externalités) et, par extension, qui servent à justifier certains modes de tarification pour l'usage d'une ressource qui doit, par décision politique, être soustraite au marché et demeurer commune par exemple pour en assurer la jouissance aux générations

futures. Les deux exemples de référence sont l'imposition de charges aux pollueurs dans le premier cas et la tarification des parcs nationaux dans le second.

Dans cette perspective, les questions posées deviennent : dans quelle mesure les règles encadrant la tarification du spectre (et celle-ci, telle que pratiquée) peuvent-elles être justifiées comme analogues aux pratiques acceptées dans ces domaines de la pollution et de l'utilisation des parcs.

Dans le cas d'une charge imposée au pollueur, l'objectif poursuivi est de faire en sorte que celui-ci, dans ses calculs économiques de production, intériorise tous les coûts, i.e. que la valeur par exemple de l'utilisation de la rivière dont il prive ses voisins soit adéquatement comptabilisée comme coût, au même titre que si ce pollueur avait dû acheter ce droit d'utilisation de la rivière tout comme il achète son électricité ou ses terrains. L'objectif est évidemment de rationner l'utilisation d'une ressource qui n'a pas de propriétaire au sens usuel : plus ont de valeur les usages dont on prive les riverains, plus lourde sera la charge imposée au pollueur, limitant ainsi le montant de pollution.

Cette prescription on ne peut plus classique de la théorie économique traditionnelle ne serait pertinente dans le cas de la gestion du spectre radio que dans la mesure où la tarification selon les coûts devait servir à empêcher la congestion, à rationner l'usage des fréquences (selon leur désirabilité en termes de régions et de positions dans la bande). Il nous semble évident que, de ce point de vue, les règles actuelles de tarification et sa pratique n'ont rien de commun avec une telle justification. En effet, dans la logique de la prescription classique de "le pollueur doit payer", la charge doit être fondée sur la valeur des services dont on prive d'autres usagers potentiels, i.e. incluant les demandes de ceux-ci; dans le cas du spectre, incluant les rendements que ces usagers potentiels pourraient tirer des fréquences occupées. Dans cette perspective, les charges varieraient comme si les fréquences étaient mises aux enchères, elles n'auraient aucun lien nécessaire avec les coûts de gestion du spectre (i.e. essentiellement des services de police et d'administration).

La perspective de la gestion d'une ressource commune du type "parcs nationaux" est plus pertinente. Dans ce cas, les charges doivent permettre le maintien de la ressource et sont donc clairement liées aux coûts. Par contre, cette approche elle-même pose problème : dans la mesure où les tarifs imposés ne rationnent pas suffisamment la demande, la sur-utilisation des

espaces augmente les coûts de maintien en état et diminue la valeur des services rendus. Or rien, *a priori* ne permet de croire que la tarification selon les coûts moyens de maintien en état permet d'atteindre un prix qui puisse adéquatement jouer ce rôle de rationnement. Dans le cas du spectre, les problèmes sont identiques, avec, en prime, l'uniformité des frais pour toutes les fréquences.

Somme toute, si certains éléments de l'approche à la tarification de l'usage d'une ressource commune se retrouvent dans les règles de recouvrement des coûts/taxation du spectre radio, ce sont des éléments qu'il faut considérer seulement comme des précédents administratifs, non comme de solides justifications.

E. Taxation selon les avantages reçus

Cette forme de taxation est la plus simple, celle qui évacue la plupart des difficultés associées à la détermination des préférences des électeurs/consommateurs de biens produits par l'État. Si elle était applicable à l'ensemble des dépenses gouvernementales, elle éliminerait à toutes fins pratiques le besoin de formuler une théorie particulière des finances publiques. Dans un tel univers, chacun des groupes de citoyens consommeraient des services publics selon ses préférences propres, ajusteraient ses consommations en achetant plus ou moins; l'État ne serait qu'un producteur parmi d'autres qui fournirait des biens virtuellement impossibles à distinguer des biens privés. On comprendra aisément pourquoi la taxation selon les avantages reçus n'occupe généralement que quelques lignes dans les traités de finances publiques. Même les plus enthousiastes de la réduction du rôle de l'État dans nos économies ne vont jamais plus loin que d'affirmer que la taxation selon les avantages reçus pourrait être un peu plus utilisée que ce n'est maintenant le cas.

La circulaire citée *in extenso* à la section précédente dit clairement que l'un des objectifs principaux du recouvrement des coûts est de faire payer les bénéficiaires, de minimiser les subsides en nature qu'ils reçoivent des autres payeurs de taxes. Il s'agit donc bien d'une tentative de taxation selon les avantages reçus.

Or, de ce point de vue, il nous semble clair que les règles encadrant le recouvrement des coûts (en particulier la limite des recouvrements aux coûts encourus) vont à l'encontre de l'objectif poursuivi. Comme son nom l'indique, la taxation selon les avantages reçus vise à

ce que les bénéficiaires paient une compensation fondée sur les avantages effectivement reçus. Que ceux-ci soient égaux aux coûts encourus par le gouvernement (au moins comme approximation acceptable) est possible mais non nécessaire. Le cas du spectre radio constitue justement un excellent cas où cette condition n'est pas satisfaite. En effet, en appliquant une tarification uniforme alors que la rentabilité des fréquences varie, que les coûts des équipements complémentaires varient selon les fréquences et interdisant les transactions de fréquences, on s'assure que certains usagers sont favorisés, on garantit qu'ils jouissent de rentes de rareté que le gouvernement leur donne. Les coûts sont peut-être répartis également, les avantages ne le sont pas.

Les implications de cette situation pour le spectre radio sont que le seuil de recouvrement fixé au niveau des coûts n'est pas défendable en termes de taxation selon les avantages reçus. Pour véritablement mettre en place une taxation selon les avantages reçus, il faudrait que ceux-ci déterminent les droits payés, que l'État ne crée pas de rentes pour les plus chanceux, i.e. les détenteurs des bonnes fréquences. Dans une telle situation, les recettes dépasseraient vraisemblablement les seuls coûts de gestion du spectre, étant donné que ceux-ci (voir ci-haut) ne peuvent pas constituer une bonne mesure des avantages, ceux-ci dépendent essentiellement du monopole local assuré sur une fréquence.

Bref, ou on limite les droits perçus aux coûts et on satisfait les règles ou on tarifie de façon différentielle (p. ex. système d'enchères et revente) et on pourra alors prétendre appliquer un mode de taxation selon les avantages reçus en acceptant la conséquence essentielle qui est de percevoir plus que les coûts de gestion. Dans cette logique, la distinction entre recouvrement et taxation n'a pas de sens particulier. La circulaire citée plus haut le reconnaît d'ailleurs dans la mesure où elle recommande que la tarification soit faite selon la valeur reçue quand celle-ci excède les coûts.

F. Monopoles publics

Nous rangeons sous ce titre les travaux qui ont été effectués dans le domaine de la tarification des monopoles naturels gérés ou réglementés par l'État. Traditionnellement, les travaux dans ce domaine se sont surtout attaqués au problème du coût marginal décroissant qu'on rencontre dans des monopoles naturels comme la fourniture d'électricité. Comme il est alors difficile de déterminer une tarification qui conduirait à des prix qui constitueraient des indicateurs

fiables de rareté de la ressource, les recherches se sont concentrées sur l'impact économique de pratiques courantes en ce domaine soit la tarification au coût moyen.

Cette pratique (en fait équivalente à la règle du recouvrement intégral des coûts à l'aide d'un tarif unique) a été examinée surtout pour savoir dans quelle mesure elle avait permis, dans les faits, d'imposer des prix de l'électricité par exemple qui indiquent vraiment la rareté relative de cette forme d'énergie comparée aux autres. Par exemple, l'étude du Conseil Économique sur l'électricité a démontré que les prix pratiqués par les sociétés d'État provinciales et les organismes de réglementation étaient beaucoup trop bas. Par exemple, ces prix étaient systématiquement inférieurs aux coûts réels de produire des kilowatts additionnels. Par conséquent, ils encourageaient une surconsommation d'électricité par rapport aux autres formes d'énergie. *Mutatis mutandis*, l'analyse des techniques américaines de réglementation du même secteur débouchait sur des résultats identiques. Dans les deux cas, les causes de cette tarification inefficace du point de vue économique étaient la prise en compte fautive des coûts de capital (coûts historiques au lieu de coûts des ajouts requis) et l'absence de tarification différentielle selon les coûts (p. ex. selon les heures, les régions etc.).

Les prescriptions émanant de ces recherches sont à l'effet que la tarification uniforme au coût moyen devrait être remplacée par des méthodes plus fines (tarification différentielle, prise en compte des coûts en capital additionnel requis, etc.). Ceci, évidemment, pour que la tarification joue un rôle économique adéquat : guider les consommations par rapport aux coûts à la société de produire le bien et par rapport à la consommation des autres formes d'énergie.

La pertinence de ce corps de recherches pour la question du recouvrement des coûts vs. taxation du spectre radio comporte trois éléments.

Dans la mesure où la tarification au coût moyen constitue encore la façon la plus courante de procéder dans les monopoles d'utilité publique au Canada, on peut y voir une légitimation par la tradition des méthodes actuelles de tarification qu'on impose à la gestion du spectre. À noter évidemment que les recherches évoquées plus haut font ressortir les lacunes importantes de cette tradition. Particulièrement en ce qui concerne la tarification différentielle, les conclusions de ces travaux débouchent essentiellement sur des conclusions identiques à celles de la sous-section précédente. Plus exactement, alors que la tarification

selon les avantages reçus exigerait l'abandon de la tarification uniforme et le retour à l'État des rentes qui ont été concédées à certains, les prescriptions issues des travaux sur la tarification des monopoles publics, elles, déboucheraient sur des tarifs différentiels reflétant la rareté relative réelle des diverses fréquences. Ce qui revient exactement au même en utilisant un vocabulaire différent.

Deuxièmement, par rapport à l'utilisation du spectre relativement à d'autres techniques de communication, les écrits évoqués dans le cas de l'électricité suggèrent que, là où les fréquences possèdent la plus grande valeur (les "bonnes" fréquences dans les endroits où la demande est forte), la tarification actuelle discrimine contre les alternatives, encourage une sur-utilisation du spectre. Ce résultat est une conséquence inévitable de la tarification selon les coûts de gestion du spectre et de son caractère uniforme.

Troisièmement, comme l'a montré l'étude No 1 de la présente évaluation, il est fort improbable que la gestion du spectre constitue, techniquement, un monopole naturel. Les justifications quant aux contraintes imposées à la tarification du spectre qui s'appuieraient sur la tradition canadienne en la matière sont donc d'une pertinence douteuse.

Au total donc, les acquis de connaissance dans le domaine de la tarification des monopoles publics ne fournissent aucune justification des règles qui limitent la perception des droits d'utilisation du spectre aux coûts de sa gestion. Bien plus, comme dans le cas de la taxation selon les avantages reçus, la distinction entre recouvrement et taxation en ressort comme plutôt artificielle. À noter cependant que ces résultats ne comportent aucun enseignement quant à qui devrait avoir autorité pour fixer des redevances qui excéderaient les coûts de gestion; puisque la distinction qui sert à trancher cette question est arbitraire, les justifications mentionnées en III.A sont les seules qui demeurent (applicables à toute la tarification et non seulement à l'excédent par rapport aux coûts).

G. Conclusions intérimaires sur les justifications

Les pratiques actuelles qui réservent au Cabinet l'autorité d'imposer des charges à l'utilisateur en sus des coûts (règle de taxation) et d'affecter les recettes au Fonds Consolidé (règle de dépense) sans égard particulier aux besoins d'un ministère particulier sont solidement fondées. Sont cohérentes et convaincantes les justifications en termes de divorce entre composition des

dépenses et taxation, en termes de la nécessité d'un arbitrage central explicite lorsque des biens publics et la redistribution des revenus constituent une part dominante des dépenses.

Par contre, la définition et l'utilisation du seuil de recouvrement est difficile à justifier que ce soit pour déterminer le lieu de décision (distinction artificielle entre taxation et recouvrement) ou encore pour limiter les recettes qui peuvent (doivent) être perçues des usagers de certains services fournis par le gouvernement, en particulier celles rattachés à l'utilisation du spectre radio. En effet, cette limitation de la tarification (et son caractère uniforme) empêche de vraiment taxer selon les avantages reçus, de favoriser une allocation plus efficace des ressources en émulant les solutions de marchés et de s'assurer que certains individus ou groupes ne reçoivent pas de rentes, de traitement privilégié du fait de l'action de l'État.

Ce résultat est équivoque du point de vue de ses implications quant au problème du lieu de responsabilité (ministère ou Cabinet) quant à la tarification. D'un côté, la distinction présente est arbitraire et probablement perverse économiquement; d'autre part, les justifications sont solides pour considérer toute la tarification (et l'utilisation de toutes les recettes) comme relevant du domaine fiscal, i.e. du Cabinet.



IV. LES EXCEPTIONS DANS LA PRATIQUE CANADIENNE

Comme nous venons de le voir, les règles de taxation et de dépense sont solidement fondées du point de vue des écrits sur l'économique et la gestion des finances publiques. Cette section examine les pratiques qui, au Canada, constituent clairement des entorses à ces règles et que personne (ou presque) ne conteste. Nous limitons notre examen aux plus importants de ces cas hautement légitimes.

En général, l'entorse la plus évidente aux principes élaborés dans la section précédente est celle de la taxation à des fins pré-déterminées. Celle-ci assigne à des dépenses particulières les recettes en provenance d'une taxe spécifique. L'exemple le plus célèbre est celui du Highway Trust Fund américain qui reçoit directement le produit des taxes sur l'essence et finance ainsi la construction et la réparation des autoroutes. Si la gestion du spectre pouvait à sa guise disposer des recettes obtenues des usagers, il s'agirait d'un cas de taxation à des fins pré-déterminées où la règle de dépense n'est pas respectée. À noter que la règle de taxation (autorité centrale et législative) est elle respectée dans les cas comme celui du Highway Trust Fund : le niveau de la taxe est sujet aux approbations usuelles, seule sa disposition échappe aux arbitrages budgétaires usuels.

Nous nous attachons tout d'abord à ce type d'exceptions qui, au Canada, se retrouvent le plus explicitement dans le domaine social.

A. Les exceptions sociales

Les deux cas canadiens qui se rapprochent le plus d'un régime de taxation à des fins pré-déterminées sont l'assurance-chômage et le régime de pension du Canada. Dans les deux cas, il existe un impôt spécial destiné à une seule fin pré-établie et dont les rendements échappent aux arbitrages budgétaires. Ces deux exceptions sont fort importantes, elles

constituent les deux plus gros programmes sociaux.

Ces deux exceptions ne comportent pas vraiment de leçons quant au débat recouvrement/taxation de la gestion du spectre radio. Ces programmes, au moins à l'origine, comprenaient une forte composante d'assurance; leur financement peut donc être aussi bien expliqué par ce fait que par le recours à la taxation à des fins pré-déterminées.

B. Taxation réglementaire

Plusieurs organismes de réglementation économique font entorse à la fois à la règle de taxation et à celle de dépense. Par exemple, le CRTC impose à Bell Canada des tarifs plus élevés sur les appels interurbains et le service d'affaires en lui ordonnant d'utiliser les fonds supplémentaires ainsi recueillis pour accorder des tarifs inférieurs aux coûts pour les usagers domestiques, pour les régions excentriques ou les mal-entendants. Cette action est en pratique identique à l'imposition d'une taxe de vente sur les dépenses de communication des entreprises pour en utiliser ensuite le produit de façon directe pour favoriser certains groupes. La seule différence avec un cas hypothétique de tarification au-delà des coûts et d'utilisation des sommes ainsi perçues pour les fins d'un ministère réside dans le fait que nul argent ne transite par les comptes de l'État. Même cette différence disparaît quand on observe les mêmes pratiques au sein des compagnies de téléphone qui sont propriété des provinces.

Bien sûr, l'aval du Cabinet est requis pour l'ensemble des décisions des grands organismes réglementaires au Canada; cette approbation est toutefois loin d'équivaloir au contrôle très strict qui s'exerce sur les ministères en matière fiscale.

Avant la déréglementation, cet interfinancement, assimilable à une taxation réglementaire hors budget, était tout aussi prévalent dans le domaine des transports aériens et, dans une moindre mesure, dans celui des transports ferroviaires. Cette pratique de faire par le biais de la réglementation ce qui est interdit au niveau des structures ministérielles dure depuis suffisamment longtemps au Canada pour qu'on puisse la considérer comme maintenant tout à fait légitimée. En plus de la durée de ces pratiques, aucun cas n'a pu être identifié où des gouvernements au Canada ont soit recommandé, soit imposé aux organismes réglementaires de se conformer aux mêmes types de règles que l'on observe dans le cas des tarifications ministérielles. Plus encore, la tarification de l'électricité au Québec et celle du gaz en Alberta

sont des cas clairs où l'interfinancement constitue explicitement une politique gouvernementale. Dans les deux cas, il s'agit de subsides implicites financés par les consommateurs de ces services et offerts à certaines entreprises au titre de l'utilisation des avantages comparatifs de la province.

La taxation réglementaire qui s'opère au moyen des offices de mise en marché agricoles et des organisations assimilées constitue un exemple encore plus limpide. Le gouvernement sanctionne alors un prix contrôlé bien supérieur au prix de marché dans le but explicite de hausser les revenus des producteurs agricoles. Ceci est équivalent à imposer une taxe d'accise sur le lait, les dindons, etc. dont le produit serait automatiquement attribué à l'avance et où les décisions de répartition des sommes sont largement déléguées à un organisme spécialisé financé hors des arbitrages budgétaires usuels.

Somme toute, au Canada, la structure réglementaire suffit semble-t-il à lever tous les interdits qui pèsent, au niveau ministériel, sur la tarification et l'utilisation pré-déterminée des sommes perçues, hors du contrôle fiscal et budgétaire ou, à tout le moins, sous un contrôle beaucoup moins strict.

Quant au pourquoi d'une telle situation, nous référons le lecteur à l'étude No : 10 de la présente évaluation où les avantages des différentes structures gouvernementales sont examinés dans le cas de la gestion du spectre radio. On y conclut que le cadre réglementaire, au Canada, semble avoir été favorisé justement comme lieu privilégié de la "flexibilité" que nous venons de signaler. À cet égard, les cas d'interfinancement sont aussi nombreux dans l'univers des sociétés d'État. Toutefois aucun enseignement additionnel n'en ressort par rapport au cas réglementaire puisque les cas d'interfinancement important se retrouvent virtuellement tous dans les monopoles ou quasi-monopoles et qu'ils sont identiques à ceux signalés plus haut au sein du cadre réglementaire.

C. Pertinence des exceptions observées pour le cas du spectre radio

Comme déjà mentionné, la pertinence des exceptions du domaine social est faible vis-à-vis des questions reliées à la tarification du spectre radio. Quant à la taxation réglementaire, le message est double : a) les acquis de connaissances et les réflexions théoriques des deux dernières décennies sont extrêmement critiques des pratiques que nous avons évoquées; b) ces

pratiques sont si courantes, si légitimées par la pratique canadienne qu'on peut clairement se demander si elles n'auraient pas valeur de précédent dans des discussions visant à modifier les contraintes présentement imposées à la gestion du spectre radio. Dans cette dernière perspective, nous nous attacherons surtout à délimiter les conditions institutionnelles et de fonctionnement qui sont associées à ces pratiques pour ensuite examiner comment et dans quelle mesure il serait vraiment possible d'évoquer ces précédents dans le cas de la tarification du spectre radio.

1. La critique de la taxation réglementaire

L'essentiel des résultats obtenus en ce domaine au cours des deux dernières décennies est que ces pratiques conduisent à des résultats inacceptables du point de vue économique et souvent même moralement douteux. Pour ne mentionner que les résultats les plus clairs : ces pratiques conduisent à des pertes de bien-être en créant une mauvaise allocation des ressources (prix trop hauts [transports] ou trop bas [électricité, téléphone domestique]) entraînant une surconsommation ou entravant l'expansion de l'industrie; elles débouchent sur une taxation capricieuse qui serait considérée comme inacceptable sinon illégale si elle était proposée dans le cadre budgétaire normal (transferts de pauvres urbains aux riches suburbains dans le cas du téléphone, support aux handicapés assuré par certains contribuables seulement, redistribution régressive des revenus et gaspillage dans les cas agricoles, etc.). Par conséquent, les écrits concluent qu'au niveau des principes, les pratiques que nous avons mentionnées à la section II (centralisation des décisions de taxation et d'allocation budgétaire) sont nettement plus efficaces et équitables que celles associées à la taxation réglementaire. Ainsi donc ce n'est pas de ce côté qu'il faut chercher quelque support que ce soit aux possibilités de modifier les contraintes présentement imposées à la tarification du spectre radio.

2. Conditions associées aux exceptions pertinentes

Dans la mesure où l'importance et la persistance des exceptions aux règles usuelles sur la taxation et le recouvrement des coûts pourraient être invoquées à l'appui d'un assouplissement des contraintes qui pèsent actuellement sur la tarification du spectre radio, il faut bien préciser dans quelles conditions ces exceptions prennent place.

Premièrement, les seules exceptions pertinentes que nous avons relevées et qui sont à la fois importantes et durables se retrouvent dans le domaine réglementaire ou dans les sociétés d'État qui, *de facto*, assument aussi ce rôle (p. ex. BC Hydro). Dans le cadre des discussions sur le statut organisationnel futur de la gestion du spectre radio, cette constatation va dans le même sens que celles faites à l'étude No : 10 de la présente évaluation. Par exemple, il semble bien que seule une société d'État (réglementée ou non) permettrait le genre de flexibilité observée dans l'univers réglementaire. Obtenir les mêmes conditions d'opération au sein d'une structure ministérielle classique nous paraît relever de la chimère.

Deuxièmement, dans tous les cas d'exceptions que nous avons évoqués les transferts sont toujours effectués au sein d'un même groupe de personnes : les usagers du téléphone, les passagers du transport aérien, les consommateurs d'électricité. Nous ne connaissons aucun cas similaire au cas hypothétique où des fonds seraient perçus auprès des usagers du spectre pour être ensuite transmis aux producteurs de vidéos. En outre, dans les cas d'exceptions observés, les transferts, l'interfinancement s'effectuent toujours en nature; on facture moins que justifié à tel groupe de consommateurs de services téléphoniques ou postaux, le montant des transferts dépend de la consommation de ces services. Appliquée au cas du spectre radio de façon intégrale, cette restriction pourrait s'avérer très contraignante. Elle dicterait par exemple que c'est seulement en tarifiant à des taux différents (ou même en offrant le service gratuitement à certains usagers) que l'on pourrait légitimement pratiquer l'interfinancement.

Troisièmement, la notion même de taxation réglementaire, si elle est acceptée depuis longtemps par les économistes, est encore très loin de faire partie du discours usuel. Par conséquent, il semblerait difficile d'évoquer cette réalité à l'appui d'un assouplissement des règles actuelles de tarification du spectre, au moins dans le cadre institutionnel actuel.



V. CONCLUSIONS

Les principaux résultats de cette étude sont :

- a) Les justifications générales pour réserver au cadre budgétaire, au Cabinet, les décisions en matière de taxation d'un service sont solidement enracinées dans la tradition de l'économie du secteur public et des principes de base d'administration publique et de saine gestion démocratique. Elles reposent sur l'importance de la provision des biens publics et de la fonction redistributrice des gouvernements qui, à leur tour, fondent la césure entre décisions d'allocation des dépenses et de fiscalité. Bref, les règles actuelles réservant au Cabinet les décisions assimilables à des modifications de la fiscalité et obligeant les fonds recueillis sous l'égide du recouvrement des coûts à être versés au Fonds Consolidé sans contre-partie nécessaire pour le ministère responsable sont appuyées sur des principes et une tradition suffisamment forts pour qu'il soit peu fructueux de tenter de les remettre en question dans le cas de la tarification du spectre radio.

- b) Au sein des règles actuelles gouvernant l'usage de la tarification dans le cas du spectre radio et dans des cas similaires, le seuil du recouvrement des coûts utilisé pour distinguer le recouvrement de la taxation est essentiellement arbitraire. Il s'agit toujours d'une forme de taxation. De plus, le fait de limiter celle-ci aux coûts de la gestion du spectre est sans fondement théorique acceptable; entre autres, les justifications en termes de la taxation selon les avantages reçus ne sont pas valides étant donné qu'on ne peut pas légitimement croire qu'au total les coûts de gestion constituent une bonne approximation des avantages reçus et que la tarification uniforme reflète ceux-ci pour les différents usagers. De fait, il est virtuellement certain que ces deux dernières pratiques garantissent que le recouvrement des coûts tel que pratiqué ne pourra jamais constituer une façon adéquate de taxer selon les avantages reçus, de faire en sorte que

pour un bien à faible composante publique comme l'utilisation des fréquences certains ne seront pas avantagés aux dépens de l'ensemble des contribuables. Dans le cas du spectre radio, ces pratiques assurent la création et la protection de rentes de rareté pour certains.

- c) Il existe au Canada des organismes publics qui échappent largement aux règles mentionnées en a) et auxquelles est assujettie la gestion du spectre radio. Notamment dans l'univers réglementaire (transport, téléphone, électricité, etc.) la pratique de l'interfinancement est bien établie et semble-t-il légitimée par la coutume. Or celle-ci est rigoureusement équivalente à une taxation hors du cadre budgétaire et à une utilisation des fonds ainsi perçus hors des cadres d'allocation budgétaire. *Mutatis mutandis*, la même situation prévaut pour les sociétés d'État en situation de monopoles naturels ou exerçant des fonctions réglementaires.

- d) Les écrits des deux dernières décennies ont vivement (et unanimement) critiqué ces pratiques réglementaires comme réduisant l'efficacité économique et l'imputabilité politique. Par contre, on peut interpréter leur survie et leur légitimisation sur la scène canadienne, possiblement, comme le reflet d'une nécessité pour les gouvernements d'utiliser des instruments plus souples que ceux soumis aux processus budgétaires actuels (Cf. Étude No : 10). Quoi qu'il en soit, les exceptions réglementaires aux règles mentionnées en a) sont assez clairement circonscrites : elles ne sont observables que dans le cadre réglementaire, les transferts s'effectuent en nature (i.e. sont contrôlés par la consommation d'un service particulier) et l'interfinancement est limité au sein d'un groupe relativement bien identifié (les usagers de tel ou tel service).

Les implications de ces résultats pour la gestion du spectre radio sont les suivantes :

1. Une beaucoup plus grande liberté de tarification et d'utilisation des fonds perçus auprès des usagers du spectre radio n'est probablement pas possible dans le cadre ministériel actuel. Elle le deviendrait, sujet aux contraintes mentionnées en c), si la gestion du spectre devait s'effectuer à l'avenir dans le cadre d'une société d'État ou d'un organisme réglementaire.

2. Vu le caractère essentiellement arbitraire du seuil de recouvrement des coûts comme frontière entre taxation et recouvrement des coûts et le caractère arbitraire de la notion de recouvrement des coûts comme principe de tarification dans le cas du spectre, il serait sans doute possible de modifier les façons présentes d'établir les taux (avec autorisation du Cabinet ou modification législative). De tels changements devraient nécessairement comporter le passage d'un système de tarification uniforme comme actuellement à un système plus conforme à la taxation selon les avantages reçus, c'est-à-dire tenant pleinement compte des rendements et des coûts différents qui sont associés à différentes fréquences. Une telle approche ne permettra sans doute pas d'assouplir les règles de dépenses (i.e. attribution au fonds consolidé sans compensation) mais elle rendrait la tarification des usagers du spectre plus conforme à l'esprit des règles générales actuelles (voir a ci-haut) en même temps qu'elle assurerait une utilisation plus rationnelle du spectre et une situation de concurrence plus correcte entre le spectre et les modes alternatifs de communication.



NOTE ANNEXE : Application de la théorie normative des finances publiques : les limites

L'essentiel des travaux de la dernière génération en théorie économique normative du secteur public a consisté à reformuler, préciser et généraliser les acquis antérieurs à la lumière de modèles d'équilibre général. Cet outil plus puissant permet de tenir compte des répercussions de toute intervention gouvernementale sur les divers secteurs et, surtout, permet, au niveau théorique, d'intégrer dans un tout cohérent les considérations traitées jusqu'alors de façon séparée. Par exemple, un optimum peut être défini en tenant compte simultanément des questions allocatives, des incidences fiscales tant sur tous les marchés que sur les activités hors-marché, des divergences de préférences quant aux biens publics, etc.

Une telle évolution a permis de définir avec beaucoup plus de rigueur à quelles conditions on peut affirmer que telle ou telle modification de l'action gouvernementale constituera une amélioration. En outre les développements dans la théorie des optima de second rang (second best) ont conduit à remettre en question une bonne partie des prescriptions auparavant acceptées. Par exemple, on peut démontrer que d'améliorer l'allocation des ressources dans un secteur (i.e. une tarification au coût marginal des usagers) ne rapproche pas nécessairement de l'optimum si, ailleurs dans l'économie, existent et sont affectés des secteurs monopolisés.

Cette évolution de la théorie s'est faite, pour l'instant du moins, largement au prix de l'opérationalité des concepts, s'est traduite par une diminution des prescriptions précises que la discipline pouvait offrir aux décideurs. Ce paradoxe s'explique tant par les exigences de données des modèles maintenant dominants (préférences, substitutions loisirs/efforts, état de la concurrence dans le reste de l'économie par exemple) que par la complexité beaucoup plus grande des conditions maintenant explicitées pour que telle ou telle prescription soit valide. Un exemple parmi tant d'autres de cette situation se retrouve au sujet de la taxation indirecte. Avec l'analyse ancienne, somme toute assez simple, on pouvait conclure qu'une taxe indirecte limitée à un bien entraînait des distorsions et qu'une présomption existait à l'effet

qu'une taxe uniforme et générale serait préférable à une série de taxes de même rendement mais différentes selon les biens. L'analyse contemporaine a démontré que ce raisonnement était incorrect, tant du point de vue d'un équilibre parétien que d'un optimum de second rang. Toutefois aucune prescription relativement limpide ou testable avec les informations disponibles n'est encore venue remplacer l'ancienne.

Cet état de chose amène un auteur comme Tresch à distinguer les préceptes de la théorie (parétiens ou de second rang) des principes opérationnels guidant effectivement les preneurs de décisions. Il y voit, pour l'instant, deux univers si distincts que la tentative du système postal américain de justifier sa structure tarifaire à partir des conditions de Ramsay est le seul exemple qu'il met de l'avant de l'utilisation des nouvelles conclusions de la discipline dans les décisions allocatives du secteur public; pour le reste (c'est-à-dire presque tout), il y voit essentiellement un sujet intéressant de recherches pour l'analyse positive; dans quelle mesure serait-il possible d'intégrer au consensus des électeurs et décideurs certains des résultats modernes de l'économie!

On peut caractériser la situation actuelle des relations entre la théorie prescriptive du secteur public et l'univers des principes acceptés par les praticiens au nom de considérations économiques de la façon suivante : même s'il est maintenant établi que ces "principes de praticiens" ne constituent pas des règles valides dans tous les cas et qu'ils comportent des risques d'erreurs vis-à-vis l'impact sur le reste de l'économie, ils constituent probablement des repères le plus souvent valables. Par exemple, la notion qu'au plan de l'allocation des ressources, la taxation selon les avantages reçus est supérieure à tout autre est très ancienne; l'analyse contemporaine peut montrer que le principe est parfaitement correct quand il n'y a pas d'externalité et que le bien est parfaitement privé (exclusions) mais que son optimalité ne peut être présumée que dans la mesure où on oublie (ou qu'on suppose insignifiantes dans leurs effets réels) tant les considérations distributives que les autres distorsions introduites par le pouvoir monopolistique ou les biens publics, distorsions qui auraient peut-être pu être corrigées par une autre forme de taxation.

Dans le cadre d'une analyse des écrits visant à éclairer des décisions concrètes, la situation que nous venons d'évoquer ne nous laisse guère de choix : pour virtuellement toutes les questions posées, on devrait conclure, à la lumière des prescriptions théoriques de pointe, par le vieux verdict écossais "not proven". Au prix d'entorses à la rigueur, nous avons choisi de

situer la discussion largement au niveau des "principes de praticiens", i.e. en termes des prescriptions qui sont à la fois susceptibles d'une transposition aux décisions particulières et qui semblent offrir les plus hautes probabilités d'être correctes dans la majorité des cas. Par conséquent, nous ne reviendrons pas à chaque cas sur les considérations d'optima de second rang, d'équilibre général intégrant les préférences allocatives et distributives, etc.



RÉFÉRENCES

- ATKINSON, A.B. and Stiglitz J.E., Lectures on Public economics, 1980.
- AUERBACH, Alan J., Handbook of Public Economics, vol.1 New York, 1985.
- BAUMOL, W.J. and Bradford D.F., Optimal departures from marginal cost pricing, American economic Review, 60, 265-283, 1970.
- BEATO, P. and MAS-COLELL, A., The marginal cost pricing rule as a regulation mechanism in mixed markets, in: M. Marchand, P. Pestieau and H. Tulkens, eds., The performance of public enterprises. North-Holland, 81-100, 1984.
- BERGSON, a., Optimal pricing for a public enterprise, Quarterly Journal of economics, 86, 519-544, 1972.
- BOS, D., Income taxation, public sector pricing and redistribution, Scandinavian journal of economics, 86, 166-183. 1984.
- BOS, D., Public pricing with distributional objectives, in J. Finsinger, ed., Public sector economics. Macmillan, 171-188. 1983.
- BOS, D., Public sector pricing, in: A.J. Auerbach and M. Feldstein, Handbook of public economics, vol. 1. 1985.
- BRADFORD, D. and Rosen, H., The optimal taxation of commodities and income, AEA Papers and Proceedings, May 1976.
- BRETON, A., The economic theory of representative government, Macmillan, London, 1974.
- BROWNING, E., The excess burden of excise vs. Income taxes: a simplified comparison, Public Finance, 3, 1975.
- BUCHANAN, J.M. and Tollison, R.D. (eds), Theory of public choice, University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan, 1972.
- CLARKE, E.H., Public prices for public products, Edited by S. Mushkin. Washington, D.C., 1972.
- DASGUPTA, P.S. and Heal, G.M., Economic theory and exhaustible resources, Cambridge University Press, 1979.

- DeSERPA, A., Congestion, pollution, and impure public goods, Public finance, no: 1-2, 1978.
- DREZE, J.H., Second-best analysis with markets in disequilibrium: public sector pricing in a keynesian regime, in: M. Marchand, P. Pestieau and H. Tulkens, eds, The performance of public enterprises. North-Holland, 1984. FAULHABER, G.R., Cross-subsidization: pricing in public enterprises, American economic review, 65. 966-977, 1975.
- FELDSTEIN, M.S. ed., Behavioral simulation methods in tax policy analysis, University of Chicago Press, 1983.
- GOUVERNEMENT DU CANADA, Guide d'administration financière. Section 9.12. Les transferts de biens ou de services d'un crédit budgétaire à un autre.
- GOUVERNEMENT DU CANADA, Guide d'administration financière. Chapitre 11. Les fonds renouvelables.
- GOUVERNEMENT DU CANADA, Guide d'administration financière. Chapitre 8. Pratiques de comptabilisation des coûts.
- GOUVERNEMENT DU CANADA, Guide d'administration financière. Manuel de la politique administrative.
- GOUVERNEMENT DU CANADA, Guide d'administration financière. Manuel du système de gestion des secteurs de dépenses (SGDP).
- GRAVELLE, H.S.E., Public enterprises under rate of return financial targets, Manchester Schook, 44, 1-16, 1976.
- GREEN, J. and Laffont J.J., Individual incentives in public decision-making, North-Holland, 1979.
- GUESNERIE, R., Second-best pricing rules in the boiteux tradition: derivation, review and discussion. Journal of Public Economics 13. 51-80, 1980.
- HARBERGER, A., Three basic postulates for applied welfare economics, Journal of economic literature, Septembre 1971.
- KOLM, S-Ch., Prix publics optimaux, CNRS, Paris, 1968.
- LITTLE, I.M.D., A critique of welfare economics, Oxford University Press, 1957.
- MUELLER, D., Public choice: a survey, Journal of economic literature, June 1976.
- MUSGRAVE, R.A., A brief history of fiscal doctrine, in: Alan J. Auerbach and M. Feldstein eds, Handbook of public economics, vol. 1. New York 1985.
- MUSGRAVE, R.A., The theory of public finance, New York, 1959.
- PAULY, M.V., Optimality, "public" goods, and local government: a general theoretical analysis, Journal of Political Economy, 78, 572-585, 1970a.

RAMSEY, F.P., A contribution to the theory of taxation, Economic Journal, March 1927.

SHOVEN, J. and Whalley, J., Applied general equilibrium models of taxation and international trade: an introduction and survey, Journal of economic literature 22.

STIGLITZ, J., Utilitarianism and horizontal equity: the case for random taxation. Journal of public economics 18, 1-33. 1982.

TRESCH, Richard W., Public finance: a normative theory, Georgetown, 1981.

