

UN MEILLEUR SUIVI DES RÈGLES DE GOUVERNANCE PAR NOS GOUVERNEMENTS POUR UNE MEILLEURE GESTION DES MUNICIPALITÉS

Jean-Pierre Aubry,
Fellow invité du CIRANO
Membre du Comité des politiques publiques de l'ASDEQ

Assises de l'Union des municipalités du Québec
Québec, 13 mai 2010

Pourquoi a-t-on besoin d'investissements massifs dans nos infrastructures collectives?

- Pourquoi y a-t-il eu un laisser-aller pendant des décennies?
- Pourquoi a-t-il fallu l'effondrement du viaduc de la Concorde pour agir?
- Pourquoi a-t-il fallu une récession et ses plans de relance pour agir?
- Après la reprise, serons-nous à l'aube d'une nouvelle période de laisser-aller?

Pourquoi a-t-on besoin d'investissements massifs dans nos infrastructures collectives?

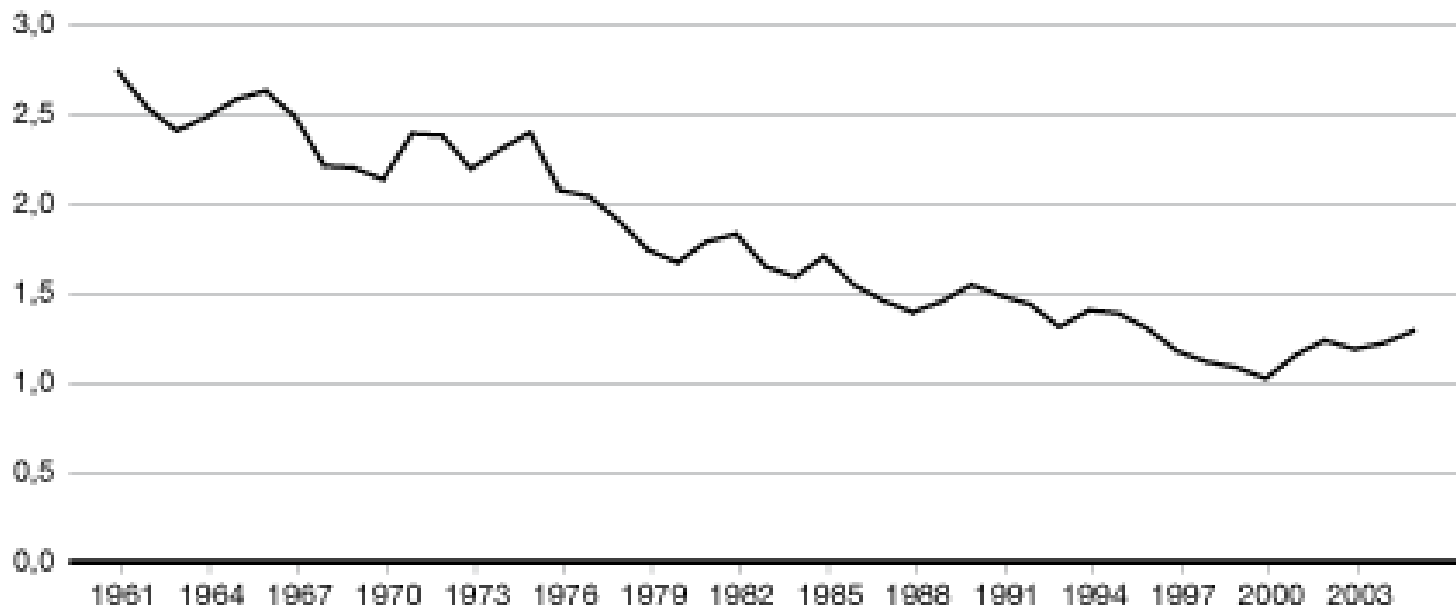
--suite--

- Pourquoi la situation des gouvernements provinciaux est-elle plus préoccupante que celle du gouvernement fédéral?
- Pourquoi la situation des municipalités est-elle plus préoccupante que celle des gouvernements provinciaux?

Graphique 4.5

L'investissement dans l'infrastructure publique a décliné en pourcentage du PIB

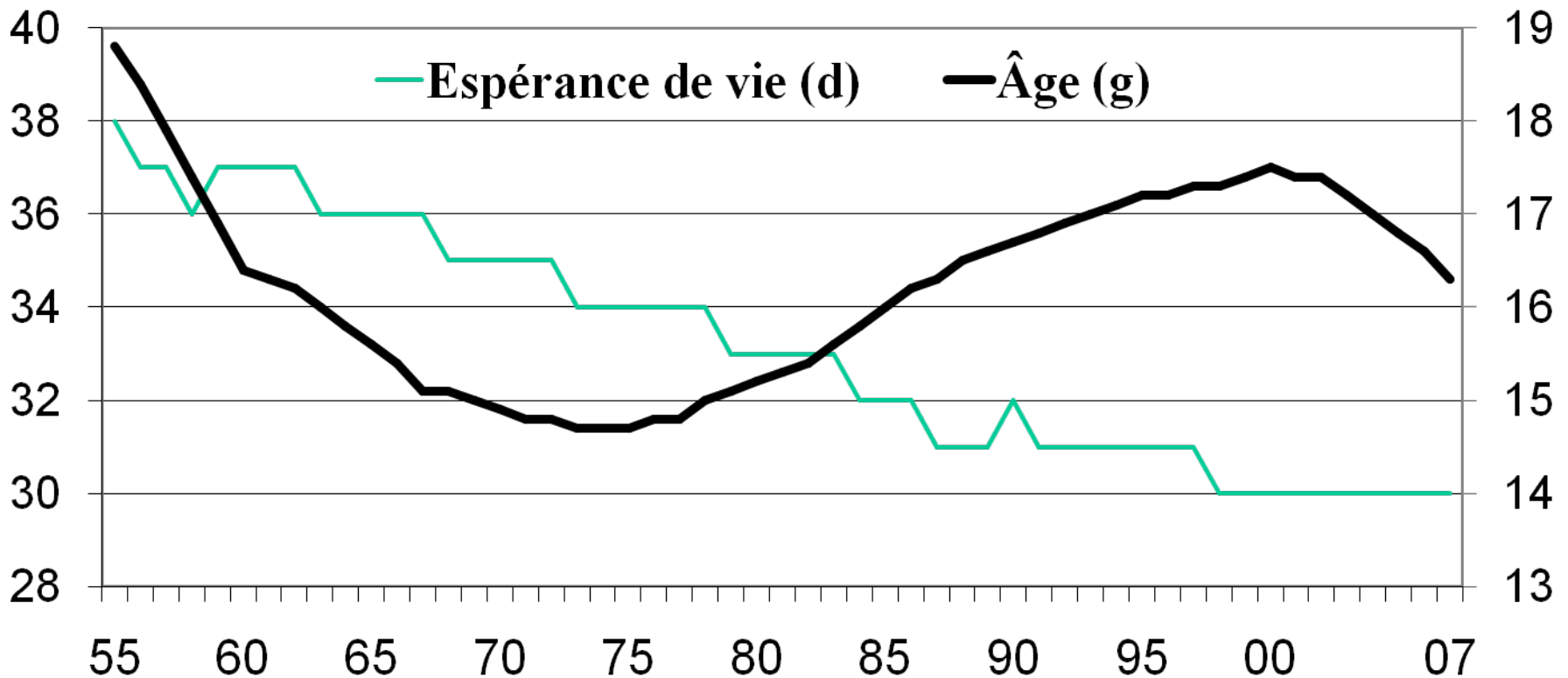
% du PIB



Nota – Selon la présente définition, l'infrastructure correspond à des biens immobiliers non résidentiels fixes et à de grands travaux de génie des administrations publiques au niveau fédéral, provincial, territorial et municipal.

Source : Ministère des Finances Canada

Les infrastructures vieillissent (années)



Sources : Statistique Canada, ainsi que Mario Lefebvre du Conference Board

Les mauvaises réponses

- On n'avait pas l'expertise en ingénierie pour évaluer la détérioration du parc d'infrastructures
- On ne savait pas quelles solutions adoptées
- On n'avait pas l'expertise en gestion
- On avait d'autres priorités (oui pour une courte période; non sur une longue période)

Un mauvais choix de normes comptables

- La non capitalisation des actifs immobiliers juxtaposée à la recherche du déficit zéro a nui aux investissements et à l'entretien des infrastructures collectives. Cette norme impliquait un biais contre les dépenses en capital
- Le début de la présente phase d'investissements massifs correspond à l'introduction de la capitalisation des actifs immobiliers
- Pas assez d'attention à la notion de « la dette nette des actifs financiers et des actifs immobiliers »

La principale raison (surtout au niveau municipal)

Le non-suivi des bonnes règles de gouvernance

- Un système qui rend difficile la planification à moyen et à long terme
- La grande difficulté de sortir des silos et d'aborder des questions à un niveau plus global
- Un manque d'autonomie qui paralyse et déresponsabilise
- La bonne gouvernance, c'est encore plus important à trois paliers d'administration publique.

Des gouvernements qui planifient peu et qui n'ont pas de véritables plans à moyen terme

- Ce fut évident dans les plans de relances (saupoudrage)
- Voir mon article dans Options politiques. IRPP, avril 2010
- Dans ce contexte, il est difficile pour les municipalités de bien planifier

8 PRINCIPES DE GOUVERNANCE À SUIVRE

1. Respect des responsabilités (compétences)
2. Autonomie décisionnelle
3. Arrimage entre les responsabilités et la capacité financière
4. Rapports d'intendance de qualité
5. Coordination (surtout dans les champs de compétence partagée (ex. : environnement))

8 PRINCIPES DE GOUVERNANCE (répartition de l'assiette fiscale)

6. Même niveau d'utilité marginale pour le dernier dollar investi dans les trois paliers
7. Celui qui est responsable et qui dépense est celui qui taxe
8. Minimiser les transferts/subventions pour des raisons autres que la répartition de la richesse (ex. Péréquation) [minimiser le nombre de chèques entre paliers]

Définition des responsabilités et des tâches

- Importance de définir et de savoir «qui fait quoi»
- Éviter d'avoir plusieurs cuisiniers pour le même plat ; avoir un cuisinier par plat
- Segmenter pour responsabiliser
- Spécialisation : la province dans les externalités entre municipalités et les municipalités dans les services de proximité

RESPECT DES COMPÉTENCES ET AUTONOMIE

Éviter l'envahissement des compétences

- Pourquoi le gouvernement fédéral irait-il chercher un 1G \$ de revenus sur le territoire du Québec pour faire par la suite un transfert en santé de 1G \$ au gouvernement du Québec?
- Pourquoi le gouvernement fédéral ferait-il des transferts aux provinces dans leurs propres champs de compétence, en plus des transferts produits par le programme de péréquation ?
- Même logique entre le gouvernement provincial et les municipalités— solution via le partage de l'assiette fiscale, permettant une plus grande autonomie financière des municipalités
- Minimiser les cadeaux qui sont à la source de dépendances

On est d'accord sur les principes, mais on les suit peu

- Exemple : les infrastructures municipales
- Utilisateur/payeur : un service municipal utilisé à 99% par les résidents d'une municipalité devrait être payé à 100% par cette municipalité
- Le programme de subventions du fédéral dans ce domaine va à l'encontre des principes de la bonne gouvernance (non-respect des compétences et autonomie décisionnelle : idem pour les provinces)

Le mauvais état des infrastructures municipales

- Pas un hasard – la majorité des principes violés
- Peu d'autonomie décisionnelle –cas de la piscine de Gatineau
- Encouragement, dans certains cas, au surinvestissement, à un faible niveau d'entretien et à la déresponsabilisation
- Lueur d'espoir : Exemption de TPS et transfert d'une portion des recettes de la taxe sur l'essence
- Amélioration des normes comptables
- Baisse de la TPS : une opportunité manquée

Exemple

Micro gestion

- Le gouvernement du Québec octroie 6 millions de dollars sur trois ans au Service de police de la Ville de Montréal pour soutenir les opérations policières destinées à contrer le phénomène des gangs de rue (septembre 2006)

Exemple

Cas de surinvestissement

- Refus d'une grosse subvention pour la construction d'une bibliothèque à Baie-des-Sables
- Projet de transport en commun à Ottawa
- Un nouveau centre culturel ferme ses portes faute d'un budget d'opération dans le Nord de l'Ontario

Quatre équilibres à réaliser

1. Entre le gouvernement fédéral et les provinces : qui fait quoi et répartition de l'assiette fiscale --- $F \leftrightarrow P$ ---
2. Entre les provinces (s'il y a un désir de réduire les écarts entre les capacités fiscales par un programme de péréquation) par l'intermédiaire du gouvernement fédéral --- $cf(P_a) \approx cf(P_b)$

Quatre équilibres à réaliser

-suite-

3. Entre une provinces et ses municipalités :
« qui fait quoi » et répartition de l'assiette fiscale --- $P \leftrightarrow M$ ---
4. Entre les municipalités d'une province (s'il y a un désir de réduire les écarts dans les capacités fiscales par un programme de péréquation) par l'intermédiaire du gouvernement provincial --- $cf(M_a) \approx cf(M_b)$

Mécanisme de rééquilibrage

- La démocratie et débats publics
- Un nouveau partage de l'assiette fiscale et une redéfinition des programmes de transferts/subventions aux autres paliers
- Pourquoi n'y aurait-il pas un programme de péréquation à l'intérieur d'une province, entre le gouvernement provincial et ses municipalités ?
- Minimisons la micro gestion et le nombre de chèques entre paliers d'administration publique

Relation entre M et P

Dépendance ou indépendance

1. Les municipalités sont une création des gouvernements provinciaux et sous leur responsabilité
2. Cela ne veut pas dire qu'elles doivent rester en état de dépendance vis-à-vis leur gouvernement provincial
3. Il faut trouver une façon de maintenir le droit de regard du gouvernement (rôle d'assureur) tout en favorisant une gestion autonome des municipalités. Il ne faut pas que les municipalités deviennent des bureaux régionaux du gouvernement provincial
4. Surveillance au niveau agrégé non par la micro gestion

Un des grands obstacles à la bonne gestion

- “On considère un peu les gouvernements municipaux comme des gouvernements juniors dont les pouvoirs doivent être scrupuleusement délimités sinon limités”
Marcel Côté et Claude Séguin, Dix chantiers pour Montréal, 9 juin 2009,
- Idem pour la vision que plusieurs ont au gouvernement fédéral sur les provinces

**Meilleur suivi des règles de
gouvernance dans le secteur public**

Meilleure gestion des villes

Meilleures villes

Meilleure vie

Publications : J-P Aubry

1. *Une fiscalité canadienne pleine d'incohérences*,
<http://www.optimumonline.ca/article.phtml?lang=french&id=201>
2. *Une meilleure conduite de la politique monétaire grâce à de meilleures règles de gouvernance*,
http://www.asdeq.org/activites/pdf/JeanPierreAubry_gouvernance.pdf
3. *Analyser le programme de péréquation dans un contexte plus large*, <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/AnalyserLeProgrammeDePerequation.pdf>
4. *Y a-t-il un plan à moyen terme derrière les budgets du gouvernement fédéral*, Options Politiques, IRPP, Avril 2010, ainsi que <http://www.asdeq.org/activites/comite-politiques-publiques/pdf/2010/IRPP-JP-Aubry-avril-2010.pdf>

LA BONNE GOUVERNANCE :

C'EST IMPORTANT ET ÇA RAPPORTE

Exemple de la conduite de la politique monétaire

1. Une définition plus claire des objectifs (un objectif, un instrument et une cible)
2. Une entente entre le gouvernement et la Banque du Canada sur l'objectif général et sur une cible d'inflation
3. Un engagement public à atteindre des cibles précises
4. Une plus grande transparence sur le processus et la prise de décisions
5. Mesure de performance exogène

Exemple

Envahissement des compétences

- Les trois priorités de Paul Martin au printemps 2004 : santé, garderies et infrastructures municipales
- Il y a eu envahissement : "Fait plus évident encore, une partie des importants excédents fédéraux a servi à effectuer des dépenses dans des domaines principalement de responsabilité provinciale. Cela a amené beaucoup d'observateurs à croire que le gouvernement fédéral dispose d'une capacité financière plus que suffisante pour acquitter ses dépenses, particulièrement en regard des provinces et des territoires, qui demeurent confrontés à d'importantes pressions en matière de dépenses. " p.16 [1]

Attention à la trop grande utilisation des concepts de partage de compétences et de gestion partagée sous les prétextes

- d'une plus grande expertise et de meilleurs gestionnaires,
- de l'existence d'économies d'échelle,
- de faciliter la redistribution des revenus entre provinces ou entre municipalités
- d'uniformiser au niveau du Canada ou du Québec de plus en plus de services