



CIRANO
Allier savoir et décision

2016RP-13

**Le financement des municipalités du Québec :
comparaisons interjuridictions et éléments d'analyse**

*Jean-Philippe Meloche, François Vaillancourt,
Stéphanie Boulenger*

Rapport de projet/Project report

Le financement des municipalités du Québec : comparaisons interjuridictions et éléments d'analyse

Jean-Philippe Meloche, François Vaillancourt, Stéphanie Boulanger

Avec la collaboration de
*Samuel Lerestif, Charlie Drapeau-Robitaille, Nathalie Moreno
et Marc-André Fontaine*

Rapport de projet *Project report*

Montréal
Octobre 2016

© 2016 Jean-Philippe Meloche, François Vaillancourt, Stéphanie Boulanger. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.
Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations

Partenaires corporatifs

Autorité des marchés financiers
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Intact
Investissements PSP
Ministère des Finances du Québec
Power Corporation du Canada
Rio Tinto Alcan
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École de technologie supérieure (ÉTS)
École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
Institut national de la recherche scientifique (INRS)
Université McGill
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site Web.

ISSN 1499-8629 (Version en ligne)

Le financement des municipalités du Québec : comparaisons interjuridictions et éléments d'analyse¹

Jean-Philippe Meloche², François Vaillancourt³, Stéphanie Boulanger⁴

Sommaire

Ce rapport de recherche dresse un portrait de la situation financière des municipalités québécoises pour en faire ressortir des pistes de réflexion sur un éventuel pacte fiscal renouvelé avec le gouvernement du Québec (Pacte 2019+). Il propose dans un premier temps une analyse comparative des finances des municipalités du Québec avec celles d'autres juridictions similaires au Canada (Ontario, Alberta et Colombie-Britannique) et aux États-Unis (New York, New Jersey, Pennsylvanie, Massachussets, Floride et Californie). Il présente ensuite une analyse des relations financières entre les municipalités du Québec et les paliers de gouvernement supérieurs et leur évolution de 2010 à 2014. L'étude montre que les outils de financement dévolus aux municipalités sont adéquats par rapport à leurs responsabilités. Malgré l'importance de l'impôt foncier dans le financement des municipalités, les contribuables québécois ne paient pas plus d'impôt foncier que les citoyens de la plupart des autres territoires étudiés. En contrepartie, ils paient beaucoup moins de tarifs. Des avenues intéressantes pour diversifier les recettes des municipalités résident donc dans la tarification. Du côté des transferts, l'analyse montre un recours à une multitude de programmes relativement strictes qui génèrent une certaine rigidité dans le financement des municipalités. Des programmes de transferts simplifiés et « non conditionnels » pourraient mener à des dépenses municipales mieux ciblées. Enfin, l'étude ne trouve pas de lien entre la taille des villes en termes de population ou en termes de dépenses et le recours à certains outils de financement. Sur le plan fiscal, lorsque les grandes villes assument des fonctions similaires au plus petites, il apparaît normal qu'elles disposent des mêmes outils de financement.

¹ Étude réalisée avec la collaboration de Samuel Lerestif, Charlie Drapeau-Robitaille, Nathalie Moreno et Marc-André Fontaine, CIRANO.

² Chercheur CIRANO et professeur à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal.

³ Fellow CIRANO et professeur émérite au département de sciences économiques de l'Université de Montréal.

⁴ Directrice de projet au CIRANO

Table des matières

1- Introduction	1
1.1 Le mandat.....	1
1.2 La méthode	1
1.3 Le rapport.....	2
2- Le financement des gouvernements locaux	4
2.1 Qu'est-ce qu'un gouvernement local ?.....	4
2.2 Les gouvernements locaux québécois.....	5
2.3 Les revenus des gouvernements locaux.....	10
2.4 Les sources de financement des gouvernements locaux du Québec.....	16
3- Comparaison des modèles de financement des municipalités.....	20
3.1 Les systèmes de gouvernements locaux à l'étude	20
3.2 Les sources de financement	27
3.3 Analyse par ville.....	31
4- Le rôle des transferts dans le financement des organismes municipaux au Québec	38
4.1 L'évolution des transferts.....	38
4.2 La nature des transferts	39
4.3 La SOFIL	42
5- Conclusions.....	46
Références.....	48

Liste des tableaux

Tableau 2.1 Dépenses des organismes municipaux selon les principaux postes budgétaire en 2013 pour l'ensemble du Québec	8
Tableau 2.2 Dépenses des municipalités et des commissions scolaires du Québec selon le poste budgétaire, 2013	10
Tableau 2.3 Recettes des organismes municipaux selon principales sources en 2013 pour l'ensemble du Québec*	17
Tableau 2.4 Recettes des municipalités et des commissions scolaires du Québec selon la source de revenu, 2013	18
Tableau 3.1 Population et nombre de gouvernements locaux pour les 10 territoires à l'étude en 2013	21
Tableau 3.2 Part des principaux postes budgétaires dans les dépenses des <u>municipalités locales</u> des 10 territoires à l'étude, dépenses totales par habitant et part du PIB en 2013	23
Tableau 3.3 Part des principaux postes budgétaires dans les dépenses des <u>organismes municipaux</u> des 10 territoires à l'étude, dépenses totales par habitant et part du PIB en 2013	24
Tableau 3.4 Part des principaux postes budgétaires dans les dépenses des <u>gouvernements locaux</u> des 10 territoires à l'étude, dépenses totales par habitant et part du PIB en 2013	25
Tableau 3.5 Part des sources de revenus dans les revenus totaux des <u>municipalités locales</u> des 10 territoires à l'étude en 2013 (%)	28
Tableau 3.6 Part des sources de revenus dans les revenus totaux des <u>gouvernements locaux</u> des 10 territoires à l'étude en 2013 (%)	29
Tableau 3.7 Impôt foncier, total des sources d'imposition et tarification pour les 10 territoires à l'étude en 2013.....	31
Tableau 3.8 Sources de financement, recettes totales et population pour les 50 villes sélectionnées parmi les 10 territoires à l'étude, 2013.....	33
Tableau 3.9 Résumé statistiques des données sur les 50 villes sélectionnées.....	35

Tableau 3.10 Résultat des régressions des deux principales sources de financement	36
Tableau 4.1 Montant des transferts et part dans les recettes totales des principaux organismes municipaux du Québec 2010-2014	39
Tableau 4.2 Montant total des transferts aux municipalités locales du Québec et répartition selon leur nature 2010-2014	39
Tableau 4.3 Transferts vers les municipalités locales selon le type de transfert..	40
Tableau 4.4 Transferts vers les municipalités selon le type de transfert pour les dépenses de fonctionnement.....	40
Tableau 4.4 Transferts vers les municipalités selon le type de transfert pour les dépenses d'investissement.....	41
Tableau 4.5 Transferts vers les MRC selon le type de transfert	41
Tableau 4.6 Revenus et dépenses de la SOFIL 2010-2015 (\$ 000).....	43
Tableau 4.7 Sources de revenu de la SOFIL(%), 2010-2015.....	44
Tableau 4.8 Principaux postes de dépenses de la SOFIL(%),2010-2015.....	44

Liste des figures

Figure 2.1 Part des investissements des gouvernements locaux dans l'ensemble des finances locales et régionales (entités fédérées) pour six pays d'Europe, moyenne 2007-2014 (%)	5
Figure 3.1 Relation de substitution entre l'impôt foncier et la tarification dans les recettes totales des municipalités locales des 50 villes à l'étude.....	34
Figure 4.1 Transferts fédéraux reçus, municipalités du Québec, 2010-2014, millions de dollars.....	45
Figure 4.2 Part (%) par objet de dépense, transferts fédéraux aux municipalités québécoises, 2014	45

1- Introduction

1.1 Le mandat

Depuis 2014, le gouvernement du Québec a instauré de nombreuses mesures pour assurer un retour à l'équilibre budgétaire : réformes des frais de garde, diminutions des crédits aux entreprises, hausse des cotisations aux régimes de retraite, gel des salaires de la fonction publique provinciale, etc. Les municipalités ont dû participer à cet effort en réduisant de 300 millions \$ par rapport à 2014 le montant dévolu dans le cadre du pacte fiscal transitoire de 2015. Ce pacte transitoire a été remplacé par un nouveau pacte fiscal entre le gouvernement du Québec et les municipalités pour 2016-2019.

Depuis plusieurs années déjà, les municipalités du Québec réclament, par la voie de leurs associations (FQM et UMQ), que leurs outils de financement soient bonifiés. Le Livre blanc de l'UMQ (2012), notamment, engage une réflexion sur les moyens à prendre pour diversifier les sources de revenus « au-delà de l'impôt foncier ». S'il fallait que des compressions supplémentaires soient effectuées dans les transferts aux municipalités, comme le suggère la Commission permanente de révision des programmes⁵ cela pousserait les municipalités à accroître de manière significative leurs recettes à partir de sources propres. Quels outils sont à leur disposition ? Quelles sources de financement devraient être privilégiées ?

Ce rapport de recherche a pour objectif d'explorer la situation financière des municipalités québécoises afin de faire ressortir des pistes à privilégier pour le prochain pacte fiscal Québec-municipalités (2019+). Il propose une analyse comparative entre les finances municipales du Québec et celles d'autres juridictions similaires au Canada et aux États-Unis et un survol des relations financières entre les municipalités du Québec et les paliers de gouvernement supérieurs.

1.2 La méthode

Cette étude se présente en trois volets. Le premier volet dresse le portrait actuel de la situation du financement des municipalités et des autres gouvernements locaux du Québec. Ce portrait est élaboré à partir de données provenant des rapports financiers des organismes municipaux du Québec publiés par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). Il est complété par des données provenant de la banque CANSIM de Statistique Canada et par des données financières produites par le ministère de l'Éducation du Québec. Ce portrait est accompagné d'une revue des écrits sur les principes économiques rattachés à l'analyse du financement des gouvernements locaux. Il sert à dresser le cadre conceptuel dans lequel s'opère l'analyse des volets suivants.

⁵ Rapport de la Commission de révision permanente des programmes Novembre 2014 p53 http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/revision_programmes/rapport_2014.pdf

Le deuxième volet de la recherche présente une analyse comparative du modèle municipal québécois avec d'autres modèles de gouvernance locale en vigueur dans des juridictions américaines et canadiennes. Les territoires étudiés sont ceux des provinces canadiennes de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, ainsi que des États américains de New York, du New Jersey, du Massachusetts, de la Pennsylvanie, de la Floride et de la Californie. Ils ont été sélectionnés parce qu'ils représentaient à la fois des territoires ayant des similitudes avec le Québec dans les fonctions assumées par les gouvernements locaux, mais aussi des divergences quant aux outils de financement utilisés.

Les finances locales des territoires visés ont été recensées à l'aide de documents officiels publiés par les instances provinciales ou les États et rendus disponibles en ligne. Une fiche technique complète sur chacun des territoires a été produite. Ces fiches contiennent le détail des postes de dépense des gouvernements locaux et des sources de revenu. On y présente également les normes en vigueur pour le prélèvement de l'impôt foncier. Chaque fiche présente de plus le détail des recettes et des dépenses de 5 villes types du territoire. Ces villes types correspondent généralement à la principale ville en termes d'activité économique, la ville capitale, une ville de banlieue, une ville de taille moyenne et un village de petite taille. Cette sélection ne se veut en rien représentative des données du territoire. Elle sert à vérifier comment se décline les pratiques du financement des municipalités locales entre des villes soumises à un même cadre institutionnel, mais présentant des différences importantes de taille et de fonction économique. Les fiches complètes sont rapportées dans un document annexe. Seuls quelques tableaux synthèse et l'analyse comparative sont rapportés dans le présent rapport.

Le troisième volet de la recherche s'intéresse à la relation fiscale entre les municipalités du Québec et les paliers de gouvernement supérieurs, et plus précisément à la nature et l'évolution des transferts aux municipalités. Les données utilisées proviennent dans ce volet de recherche des rapports financiers des organismes municipaux publiés par le MAMOT, des données budgétaires du gouvernement du Québec et des données de gestion de la Société de financement des infrastructures locales (SOFIL). Les données sont analysées sur la période 2010-2014.

1.3 Le rapport

Cette étude a été réalisée entre décembre 2015 et juin 2016. Elle a été dirigée par Jean-Philippe Meloche, chercheur au CIRANO et professeur à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal, et François Vaillancourt, fellow CIRANO et professeur émérite au département de sciences économique de l'Université de Montréal. Le travail a été coordonné par Stéphanie Boulenger, directrice de projet au CIRANO. Les données sur les finances locales et les transferts ont été collectées par Samuel Lerestif, étudiant au doctorat en économie à l'Université de Rennes, Charlie Drapeau-Robitaille et Nathalie Moreno, étudiants à la maîtrise en économie à l'Université de Montréal et Marc-André Fontaine, diplômé de la maîtrise en économie de l'Université de Montréal.

Le document se divise en trois chapitres principaux, auxquels s'ajoute une synthèse des conclusions. Le chapitre 2 présente le premier volet de la recherche. Il dresse le portrait des finances locales au Québec et le cadre d'analyse de la recherche. Le chapitre 3 présente l'analyse comparative entre les finances des gouvernements locaux du Québec et celles d'autres juridictions du Canada et des États-Unis. Le chapitre 4 présente l'analyse des transferts entre les gouvernements des paliers supérieurs et les municipalités du Québec. La conclusion présente quelques éléments de discussion à prendre en compte dans un éventuel pacte fiscal entre le gouvernement du Québec et les municipalités.

2- Le financement des gouvernements locaux

Avant d'aborder l'analyse comparative des modèles de financement des gouvernements locaux, il est important de définir le cadre conceptuel de la recherche. La première question que pose ce chapitre est fondamentale : qu'est-ce qu'une municipalité ? Et puisqu'une municipalité est une forme de gouvernement local : qu'est-ce qu'un gouvernement local ? En se basant sur la littérature et sur les données financières des municipalités du Québec, ce chapitre offre un portrait des principales fonctions des gouvernements locaux du Québec et des principaux outils de financement. Il présente également un cadre d'analyse permettant d'évaluer la pertinence des différentes sources de financement.

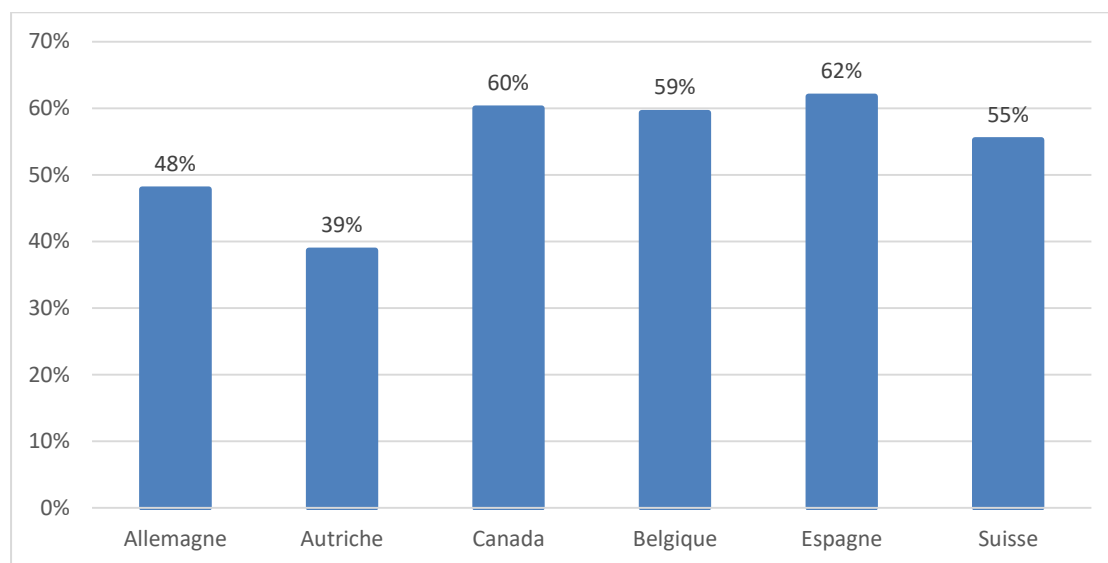
2.1 Qu'est-ce qu'un gouvernement local ?

Les gouvernements locaux sont des institutions spécifiques créées par des législations nationales ou des législations d'États fédérées (comme les provinces). Ils ont pour but de fournir des services à une population localisée sur une superficie de territoire plus ou moins restreinte. Bien qu'ils soient de nature relativement homogène au sein de leur unité constituante, mais souvent avec des différences reliées à leur taille, la forme que peut prendre les gouvernements locaux peut varier considérablement d'un États à un autre, et cela au sein d'une même entité nationale (Boadway et Shah 2009).

Dans les économies occidentales, les gouvernements locaux sont généralement administrés par des conseils élus démocratiquement. Ils peuvent être multifonctionnels, c'est-à-dire avoir la responsabilité de fournir un ensemble de services diversifiés sur un territoire donné, comme le font les municipalités québécoises par exemple, ou monofonctionnelles, c'est-à-dire ne produire qu'un seul service sur leur territoire de desserte. Les commissions scolaires représentent un exemple de gouvernement local monofonctionnel.

Comme le montre la recension faite par Boadway et Shah (2009), il n'existe pas de modèle uniforme pour établir les responsabilités à attribuer aux gouvernements locaux. Dans presque tous les pays, les gouvernements locaux fournissent des services axés sur les propriétés foncières (comme la voirie, les parcs, l'eau et la collecte des déchets). Plusieurs fournissent également des services d'utilité publique (gaz et électricité), de sécurité publique (police et incendies), d'animation culturelle et de loisir. Le partage des investissements dans les infrastructures peut varier grandement d'un pays à l'autre. Si les municipalités Australiennes ne contribuent que pour 30 % des dépenses nationales dans les infrastructures, les municipalités de la Grande-Bretagne y contribuent pour plus de 60 % (Boadway et Shah, 2009). Le graphique de la figure 2.1, tiré de Dafflon et Vaillancourt (2016), montre ces différences entre quelques pays (fédérations) en Europe.

Figure 2.1 Part des investissements des gouvernements locaux dans l'ensemble des finances locales et régionales (entités fédérées) pour six pays d'Europe, moyenne 2007-2014 (%)



Source : Dafflon et Vaillancourt (2016)

Certains gouvernements locaux interviennent également dans les services aux personnes, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé. Dans des pays comme les États-Unis, le Canada et la Grande-Bretagne, l'éducation élémentaire relève généralement de gouvernements locaux (par le biais des commissions scolaires), mais ces institutions ne sont pas nécessairement présentes partout. En Australie, par exemple, les gouvernements locaux ne fournissent aucun service d'éducation. En matière de santé et de services sociaux, les gouvernements locaux du Canada et de la Grande-Bretagne n'exercent à peu près aucune fonction, alors que dans un pays comme le Danemark, les gouvernements locaux sont mandatés pour fournir près de 92 % des services de santé à leur population (Boadway et Shah, 2009).

2.2 Les gouvernements locaux québécois

Au Québec, il n'existe que deux types de gouvernements locaux : les municipalités et les commissions scolaires. Ces deux formes de gouvernements relèvent de lois adoptées par le gouvernement du Québec (échelon provincial). L'organisation des affaires municipales est quant à elle répartie sur deux paliers, soit un palier local et un palier supralocal.

2.2.1 Les municipalités locales

Le Québec compte 1 133 municipalités locales sur l'ensemble de son territoire, dont 883 sont régies par le Code municipal, et 227 par la Loi sur les cités et villes⁶. Huit de ces municipalités locales sont subdivisées en arrondissements. Ce

⁶ Le Québec compte également 14 villages nordiques et 9 villages cris et naskapi qui relèvent de lois particulières.

sont les municipalités de Grenville-sur-la-Rouge, Longueuil, Métis-sur-Mer, Montréal, Québec, Lévis, Sherbrooke et Saguenay qui comprennent ensemble 45 arrondissements qui contribuent à fournir des services locaux à leur population. Quelques municipalités du Québec doivent aussi assumer un rôle de gouvernement d'agglomération. Les agglomérations sont des regroupements de municipalités autour d'une municipalité centrale. On en retrouve 11 au Québec, qui regroupent 41 municipalités (Cookshire-Eaton, La Tuque, Les Îles-de-la-Madeleine, Longueuil, Mont-Laurier, Montréal, Mont-Tremblant, Québec, Rivière-Rouge, Sainte-Agathe-des-Monts et Sainte-Marguerite-Estérel).

Comme le montre le tableau 2.1, le palier local est le palier dominant des services municipaux en termes financiers au Québec. Les dépenses de l'ensemble des municipalités locales québécoises, incluant les agglomérations, totalisaient 16,1 milliards \$ en 2013. Parmi ces dépenses, le transport représente le poste budgétaire le plus important. À lui seul, il compte pour 30 % des dépenses. Les dépenses en transport sont attribuées à la gestion, la construction, l'exploitation et l'entretien du réseau routier local et de certains tronçons du réseau supérieur. Elles comprennent l'enlèvement de la neige, l'éclairage des rues, la signalisation et la gestion des stationnements. Les municipalités locales ont aussi la responsabilité de la gestion et de l'exploitation des réseaux et des infrastructures de transport en commun, ainsi que des aéroports et des ports maritimes locaux.

Le deuxième poste budgétaire en importance dans les finances des municipalités locales est celui de la sécurité publique (16,8 %). Il comprend les dépenses reliées à la protection policière et au service des incendies. Il faut spécifier que seules les municipalités de plus de 50 000 habitants sont tenues de maintenir un corps de police municipal. Les autres peuvent recourir aux services de la Sûreté du Québec, moyennant des frais proportionnels à leur richesse foncière et couvrant en moyenne 53 % du coût réel de la desserte policière⁷. La sécurité publique comprend aussi des dépenses reliées à l'organisation des mesures d'urgence, les brigades scolaires et le contrôle des animaux.

Le poste budgétaire « hygiène du milieu », qui compte pour près de 15 % des dépenses des municipalités locales, regroupe deux fonctions importantes. La première concerne l'eau, c'est-à-dire l'approvisionnement, le traitement et la distribution de l'eau potable, ainsi que la collecte et le traitement des eaux usées et l'évacuation des eaux de ruissellement. La seconde concerne les matières résiduelles, soit la collecte, le transport et l'élimination des déchets domestiques et des matières recyclables. On retrouve également dans ce poste budgétaire, des dépenses reliées à l'aménagement, l'entretien et l'amélioration des cours d'eau ainsi des dépenses relatives à la lutte contre la pollution de l'air, de l'eau et du bruit.

Le quatrième poste budgétaire en importance est celui de l'administration générale. Il regroupe les fonctions de base des municipalités locales, comme les

⁷ La Sûreté du Québec facture de manière normative 53 % de ses coûts de dessertes aux municipalités desservies. La facturation pour chacune des municipalités est toutefois proportionnelle à sa richesse foncière et sa taille en population. Les municipalités paient donc en moyenne 53 % des coûts de desserte associés à leur territoire.

dépenses du conseil municipal, la greffe, la cours municipale, la trésorerie (incluant l'évaluation foncière), ainsi que les dépenses de gestion. Ces fonctions occupent un peu plus de 13 % des dépenses des municipalités locales. Suivent de près les services de loisirs et de culture, qui occupent environ 12 % des dépenses des municipalités. Ces services comprennent l'animation des programmes de loisirs et de culture ainsi que la gestion des équipements et du patrimoine (parc, piscines, patinoires, bibliothèques, etc.).

Bien que les responsabilités en matière d'aménagement, d'urbanisme et de développement économique soient au cœur de la mission des municipalités locales, l'incidence budgétaire de ces fonctions demeure relativement faible (moins de 5 % des dépenses). Les dépenses de santé et bien-être sont également marginale dans les finances des municipalités (moins de 2 % des dépenses). Celles-ci regroupent les services d'habitation, de logement social ainsi que des dépenses reliées à la sécurité du revenu (pour la Ville de Montréal uniquement). Quant aux frais de financement ils ne sont associés à aucun service direct à la population. Ils servent essentiellement à financer les infrastructures de transport, d'eau, de loisir et de culture.

Très peu de municipalités locales interviennent dans l'achat, la production ou la distribution d'électricité. L'essentiel du réseau de production, de transport et de distribution d'électricité au Québec est contrôlé par un monopole d'État (celui d'Hydro-Québec). Il n'y a que neuf municipalités qui offrent des services municipaux de production ou de distribution d'électricité sur leur territoire⁸. Pour cette raison, les dépenses liées aux réseaux d'électricité municipaux sont relativement faibles dans l'ensemble des dépenses municipales (seulement 1,4 %). Dans les municipalités où ces réseaux sont présents, ce poste budgétaire est toutefois beaucoup plus important. Il compte en moyenne pour 21,7 % des dépenses totales et dépasse même les 30 % dans certaines municipalités. On comprend donc que les services des réseaux d'électricité ont un poids relativement important dans les finances locales lorsqu'ils sont sous la responsabilité des municipalités.

⁸ Les municipalités de Sherbrooke, Coaticook, Magog, Joliette, Westmount, Amos, Alma, Saguenay et Baie-Comeau.

Tableau 2.1 Dépenses des organismes municipaux selon les principaux postes budgétaire en 2013 pour l'ensemble du Québec

	Municipalités locales		Palier supralocal*	
	(Millions \$)	(%)	(Millions \$)	(%)
Administration générale	2 140	13,3	130	16,1
Sécurité publique	2 701	16,8	36	4,4
Transport	4 687	29,1	86	10,6
Hygiène du milieu	2 395	14,9	214	26,6
Santé et bien-être	206	1,3	40	5,0
Aménagement, urbanisme et développement	770	4,8	238	29,6
Loisirs et culture	1 954	12,1	53	6,5
Réseau d'électricité	227	1,4		0,0
Frais de financement	1 035	6,4	10	1,3
Total	16 114	100,0	807	100,0

Note : (*) le palier supralocal comprend les dépenses des MRC (725 M\$) et des communautés métropolitaines (81 M\$).

Source : Rapports financiers des organismes municipaux pour l'année 2013, MAMOT.

2.2.2 Le palier supralocal

Deux formes d'entités supralocales existent au Québec : les municipalités régionales de comté (MRC) et les communautés métropolitaines. Le territoire compte 87 MRC et 14 villes-MRC, qui englobent l'ensemble des municipalités locales. Une MRC est généralement gouvernée par un conseil sur lequel siègent les maires des municipalités qui la composent. Le conseil est dirigé par un préfet choisi parmi les membres du conseil. Dans quelques rares cas, le préfet peut être élu au suffrage universel⁹. Dans le cas des villes-MRC, les responsabilités de la MRC sont dévolues à l'unique municipalité locale ou l'agglomération qui la compose. Les dépenses sont alors comptabilisées comme des dépenses municipales. Les MRC n'ont pas de pouvoir fiscal propre. Elles dépendent de cotisations payées par les municipalités locales ou de paiements de transfert.

Les MRC assument des compétences en aménagement du territoire. Elles ont la responsabilité d'établir et de tenir à jour les rôles d'évaluation foncière et d'élaborer des plans de gestion des matières résiduelles et des schémas de couverture de risques en sécurité incendie. Elle gère également des centres locaux de développement qui ont la responsabilité de planifier et de coordonner le développement économique local. Les MRC fournissent aussi des services locaux sur les territoires non municipalisés.

Le Québec ne compte que deux communautés métropolitaines, celle de Montréal et celle de Québec. Leur rôle se limite surtout à l'aménagement du territoire. Elles exercent également des compétences en matière de développement

⁹ Ceci est le choix de la MRC. Treize MRC en 2013 ont élus leur maire au suffrage universel <http://www.electionsmunicipales.gouv.qc.ca/resultats-et-candidatures-2013/resultat-pour-le-poste-de-prefet-dune-mrc/>

économique, artistique et culturel, de transport en commun et de gestion des matières résiduelles. Elles financent également quelques équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain. La Communauté métropolitaine de Montréal intervient aussi dans le logement social et l'assainissement de l'atmosphère et de l'eau. La Communauté métropolitaine de Québec, de son côté, intervient dans le développement touristique.

Les MRC occupent une part plus importante des dépenses locales que les communautés métropolitaines. Le budget total de l'ensemble des MRC du Québec (excluant les ville-MRC) s'élève à quelque 725 millions \$ en 2013, alors que les deux communautés métropolitaines ne totalisent que 81 millions \$ de dépenses pour la même année. Comme le montre le tableau 2.1, les entités supralocales interviennent surtout dans les activités locales liées à l'aménagement du territoire et à l'hygiène du milieu. Ces deux postes de dépenses comptent respectivement pour 30 % et 27 % des dépenses du palier supralocal. Pour les communautés métropolitaines prises séparément, les catégories de dépenses santé et bien-être et loisirs et culture occupent une plus grande part des dépenses totales, soit environ 71 %.

2.2.3 Les commissions scolaires

Les commissions scolaires sont des personnes morales de droit public dirigées par des commissaires élus au suffrage universel. Ce sont donc également des gouvernements locaux. Les commissions scolaires ne fournissent qu'un seul service à la population : l'éducation, pour l'essentiel primaire et secondaire, avec quelquefois de l'éducation aux adultes. Le Québec compte un total de 72 commissions scolaires, dont 60 sont francophones, 9 sont anglophones, et 3 sont à statut particulier (non linguistique). Ces commissions scolaires fournissent des services d'enseignement à travers un réseau de 2 728 établissements d'enseignement, dont 1 725 écoles primaires, 423 écoles secondaires, 192 écoles primaires et secondaires, 195 centres de formation professionnelle et 193 centres d'éducation pour adulte. L'éducation supérieure, dispensée par les cégeps et les universités, n'est pas sous la responsabilité des commissions scolaires.

Il peut paraître inopportun d'inclure un volet sur les commissions scolaires dans une étude sur le financement des municipalités locales. Après tout, le pacte fiscal Québec-municipalité ne concerne pas les commissions scolaires. Notre choix s'explique cependant par l'historique de l'occupation du champ d'impôt foncier au Québec et par le caractère comparatif de la présente étude. L'historique, car le premier grand réaménagement des finances municipales québécoises impliquait un échange de source de financement entre commissions scolaires et municipalités (Vaillancourt, 1980). Le comparatif, car si les commissions scolaires fonctionnent de manière autonome et indépendante au Québec par rapport aux municipalités, cette pratique n'est pas uniforme. Dans certains États américains, par exemple, la responsabilité de l'enseignement primaire et secondaire (et même du niveau collégial) peut être intégrée aux responsabilités des municipalités. Dans ce cas, il nous paraissait propice d'ajouter les commissions scolaires à notre portrait sur les finances locales au Québec afin

d'établir des comparaisons plus équilibrées avec les finances locales des autres juridictions.

Tableau 2.2 Dépenses des municipalités et des commissions scolaires du Québec selon le poste budgétaire, 2013

	Municipalités*	Commissions scolaires	Total	Part
	(Millions \$)	(Millions \$)	(Millions \$)	(%)
Administration générale	2 270		2 270	7,9
Sécurité publique	2 737		2 737	9,6
Transport	4 773		4 773	16,7
Hygiène du milieu	2 610		2 610	9,1
Santé et bien-être	246		246	0,9
Aménagement, urbanisme et développement	1 009		1 009	3,5
Loisirs et culture	2 007		2 007	7,0
Réseau d'électricité	227		227	0,8
Frais de financement	1 045		1 045	3,7
Éducation		11 682	11 682	40,8
Total	16 921	11 682	28 603	100,0

Note : (*) Les municipalités comprennent les données des municipalités locales et du palier supralocal.

Source : Rapports financiers des organismes municipaux pour l'année 2013, MAMOT et données tirées des matrices 478-0010, 478-0011 et 478-0012 de la banque de données CAMSIM de Statistique Canada.

Le tableau 2.2 présente le portrait des finances locales du Québec pour l'année 2013 par l'addition des finances des commissions scolaires à celles des institutions municipales (locales et supralocales). On constate que la fonction enseignement prend une place importante dans les dépenses locales au Québec. Le budget voué à l'enseignement primaire et secondaire représente plus de 40 % des dépenses des gouvernements locaux. Les dépenses en transport, principale responsabilité des municipalités locales, viennent loin derrière, avec un poids de moins de 17 % des dépenses totales. Dans ces circonstances, on comprend que le fait de considérer les dépenses en éducation comme des dépenses locales change de manière substantielle le portrait financier des gouvernements locaux. Cet élément sera repris plus loin dans l'analyse comparative.

2.3 Les revenus des gouvernements locaux

L'élément central de ce rapport de recherche est de déterminer si les municipalités du Québec, étant donné leurs responsabilités, leurs besoins et leur capacité financière, disposent des moyens nécessaires pour assumer leurs dépenses. En d'autres mots, disposent-elles des outils de financement adéquats ?

Le principe de base en fiscalité est généralement de relier les dépenses et les recettes. Les tarifs d'utilisateurs représentent à cet effet le mode de financement privilégié. Ils relient directement les bénéficiaires reçus aux contributions. Il n'est cependant pas toujours possible ou optimal de financer les services publics par des frais d'utilisateurs. La nature de certains services, comme ceux ayant des

caractéristiques de biens collectifs ou dégageant des effets externes, rend l'usage de la tarification inefficace. Il est alors opportun de recourir à l'impôt.

Un impôt est un prélèvement obligatoire levé par un gouvernement dans le but de financer ses dépenses. Il peut être prélevé sur n'importe quelle base (assiette), sans qu'il n'y ait nécessairement de lien direct avec la nature des dépenses. Il existe un éventail relativement large d'impôts accessibles aux gouvernements locaux.

2.3.1 Comment déterminer les bonnes sources de financement ?

Quelques principes permettent de guider le choix des sources de revenu à attribuer aux gouvernements locaux. Parmi ces principes, quatre sont identifiés ici : l'efficacité économique, l'équité, la simplicité et l'imputabilité. Il ne s'agit pas de principes universels, ni exhaustifs, mais de ceux conformes à la pratique (McMillan et Dahlby 2014, Boadway et Kitchen, 1999; Rosen et al. 1999). Le choix des outils de financement, selon l'objectif poursuivi, découle généralement d'un exercice d'arbitrage (avantages / inconvénients) entre ces différents principes.

Avant d'évaluer une source de revenu, il est aussi important de connaître son incidence fiscale. Lorsque le gouvernement impose une taxe à un agent économique, ce dernier supporte le fardeau légal de la taxe. Sans se soustraire à son obligation légale, cet agent peut transférer la charge financière à d'autres agents en aval (à des clients) ou en amont (à des fournisseurs de biens et services ou de travail) en l'intégrant aux prix des transactions. Dès lors, ces derniers partageront le fardeau réel ou économique de l'impôt dont ils ne sont pourtant pas légalement responsables. La capacité du contribuable à reporter la charge de l'impôt dépend de son pouvoir de marché. Généralement, moins les agents ont des comportements élastiques aux prix sur un marché, plus ils supporteront une part élevée du fardeau fiscal sur ce marché.

Le premier des grands principes d'analyse fiscale utilisé ici est celui de l'efficacité économique. En augmentant le prix d'échange sur les marchés servant de base fiscale, l'impôt incite à consommer et produire moins, ce qui occasionne une perte de bien-être collectif. Pour éviter que l'impôt ait un coût économique trop élevé, il est donc préférable d'imposer davantage les marchés où les agents sont les moins élastiques aux prix (principe de Ramsey, 1927). Néanmoins, dans une perspective de «système de taxation optimal», il est préférable d'appliquer des taux modérés sur une base fiscale la plus large possible (Alm, 1996).

En présence d'externalités négatives, le signal de prix du marché est considéré déficient (il ne prend pas en compte le coût des externalités). L'ajout d'un impôt sur un tel marché engendre alors un effet réparateur, c'est-à-dire qu'il compense le coût des externalités. Dans de telles circonstances, les distorsions de l'impôt n'ont pas d'effet négatif sur l'économie (principe de Pigou, 1920). Les impôts prélevés sur des marchés caractérisés par des externalités négatives sont ainsi jugés plus efficaces économiquement.

Le deuxième principe d'analyse fiscale est celui de l'équité. Ce principe repose sur deux notions, soit l'équité horizontale et l'équité verticale. Elles se définissent toutes deux par rapport à la capacité de payer des ménages. L'équité horizontale exige que des contribuables vivant des situations équivalentes soient traités de manière équivalente par l'impôt. Quant à l'équité verticale, elle suggère qu'un individu ou ménage ayant une capacité de payer plus élevée soit plus lourdement imposé. Cette proposition repose sur le postulat économique qu'un dernier dollar de revenu gagné génère moins d'utilité pour un individu plus riche que pour un individu plus pauvre (ce qui découle du principe de l'utilité marginale décroissante). Le degré d'équité verticale est associé à la progressivité de l'impôt, et le niveau de progressivité relève généralement d'un choix politique.

Le troisième principe, celui de la simplicité, réfère aux coûts administratifs et aux coûts de conformité supportés par le gouvernement et les contribuables au moment de prélever l'impôt. Le prélèvement de l'impôt ne se fait pas sans coûts et certaines sources de financement sont plus coûteuses à administrer ou engendre des coûts plus importants pour les contribuables qui doivent s'y conformer¹⁰. Multiplier les formes de taxation contribue généralement à multiplier les coûts de gestion et de conformité. Les moyens à mettre en place pour retracer les manœuvres d'évitement ou les contrevenants lorsqu'il y a évasion sont également pris en considération par ce principe.

Le quatrième et dernier principe d'analyse fiscale est celui de l'imputabilité. La transparence des politiques fiscales constitue une exigence de plus en plus importante. Lorsque vient le temps de mettre en place un nouvel outil de taxation ou de revoir un niveau de taxation, les contribuables doivent être informés de l'utilisation des fonds par le niveau de gouvernement responsable de son application. Sur le plan économique, on dira que cette transparence permet aux contribuables de faire des choix publics éclairés, puisqu'ils sont en mesure de savoir le niveau d'impôt qu'ils paient en compensation du service reçu. On dira alors des systèmes fiscaux complexes et où les décisions sur les recettes ne sont pas coordonnées à celles sur les dépenses, qu'ils affichent une déficience au niveau de l'imputabilité.

2.3.2 Les sources de revenu et l'autonomie locale

Les principales sources de revenu des gouvernements locaux dans les pays développés sont les impôts sur les revenus, les impôts sur les valeurs foncières et la tarification (Boadway et Shah 2009). Dans les pays du Nord de l'Europe, ce sont surtout les impôts sur les revenus des particuliers et des sociétés qui sont utilisées alors que dans les pays anglo-saxon, comme le Canada, les États-Unis, l'Australie et la Grande-Bretagne, les gouvernements locaux se financent surtout par des impôts sur les valeurs foncières. Dans certains pays d'Europe, comme l'Espagne, ce sont les impôts sur la consommation qui sont prédominants dans les finances locales (Boadway et Shah, 2009).

¹⁰ Pour le cas canadien, voir Vaillancourt et al. 2013.

Aux États-Unis, des villes d'une quinzaine d'État prélèvent des impôts sur le revenu (Sjoquist & Stoycheva, 2012). Leur part dans les revenus de taxation locaux varie de 0,1 % au Kansas à 35,6 % dans le Maryland. Les taxes de vente locales sont aussi utilisées dans 33 États. Leur part par rapport aux revenus de taxation locale s'échelonne de 1,4 % en Pennsylvanie à 52,5 % en Louisiane. L'assiette et le mode de prélèvement varient d'un État à l'autre. Dans la plupart des cas, c'est le gouvernement de l'État qui décide du taux et de l'assiette; les gouvernements locaux ont donc peu de latitude sur la structure de revenu provenant de ces taxes (Sjoquist & Stoycheva, 2012).

Comme le mentionne Slack (2010), il n'y a pas de modèle unique pour le financement des villes. Dans les pays où les services offerts par les gouvernements locaux sont surtout orientés sur la propriété, comme le Canada et l'Australie, on remarque une utilisation plus importante des impôts fonciers. Dans les pays où les services aux personnes sont prédominants, comme les pays scandinaves, ce sont les impôts sur les revenus qui sont les plus utilisés. Si le champ de l'impôt sur les revenus est généralement partagé avec les gouvernements des paliers supérieurs, l'impôt foncier demeure quant à lui presque toujours prélevé par des gouvernements sous-nationaux (États-provinces) ou locaux (Blochliger 2015).

Dans la plupart des pays, les aéroports, les stationnements, l'eau et les égouts sont financés par des tarifs (Boadway et Shah, 2009). Les tarifs sont directement associés aux services qu'ils servent à financer. Ils envoient donc un signal de prix aux consommateurs, lié au coût des services, et fournissent de l'information au secteur public sur la volonté de payer des usagers. Ils contribuent donc à l'efficacité de production des services publics. Aux États-Unis, les revenus provenant des frais d'usager et des tarifs, en pourcentage des revenus propres, diffèrent beaucoup entre les États (au niveau local) : de 9,8 % dans le Connecticut à 48,6 % dans le Mississippi (Sjoquist & Stoycheva, 2012). Les frais d'usagers des communautés locales américaines proviennent principalement des hôpitaux (27,4 %), du système de traitement des eaux (17,07 %) et du réseau de l'éducation (11,2 %). Quant aux revenus des tarifs, ils proviennent surtout de la vente de l'eau et d'électricité.

Si les tarifs et les impôts représentent les sources de revenu autonomes des gouvernements locaux, les paiements de transferts représente la portion non autonome des recettes. À cet égard, les gouvernements locaux n'affichent pas tous le même niveau d'autonomie. Comme le montrent les travaux de Boadway et Shah (2009), les gouvernements locaux de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas reçoivent plus de 70 % de leur financement à partir de paiements de transferts provenant du gouvernement central. Ces gouvernements locaux agissent alors davantage comme des agents des gouvernements centraux qu'à titre de gouvernements locaux autonomes. Au Canada ou dans les pays scandinaves, à l'inverse, les gouvernements locaux reçoivent relativement peu de paiements de transfert (moins de 30 % des recettes), ce qui en fait des gouvernements locaux avec un plus grand niveau d'autonomie.

2.3.3 Les avantages de l'impôt foncier

Comme nous l'avons mentionné, l'impôt foncier est la forme d'imposition privilégiée dans plusieurs pays pour le financement des gouvernements locaux. Selon certains auteurs, il s'agit même de l'outil le plus pertinent (Kitchen 2003; McMillan et Dahlby 2014).

Suivant le critère d'équité, l'impôt foncier est généralement considéré comme une forme de taxation régressive puisque la part du logement dans la consommation diminue avec le revenu de même que la part de la consommation générale qui contient un input de services fonciers. C'est donc dire que les ménages ayant des revenus inférieurs paient une part d'impôt foncier dans leur revenu plus grande que celle des ménages se situant dans des tranches de revenus supérieurs. Cela dit, il est difficile de déterminer à quel point les impôts fonciers se reflètent dans les loyers. Il n'est pas toujours possible pour un propriétaire de transférer la totalité de la charge fiscale aux locataires. Les terrains représentent d'ailleurs un bien dont l'offre est très inélastique. Il est donc attendu qu'une partie importante de la charge de l'impôt foncier se transfère dans la valeur du sol. Comme les propriétaires du sol sont généralement plus riches que les locataires des immeubles, l'argument de régressivité de l'impôt foncier est atténué, voire renversé (Mieszkowski, 1972).

L'impôt foncier, lorsqu'il est utilisé pour financer des services à la propriété (ou à la communauté), s'apparente également à un tarif de localisation. Le fait que l'impôt foncier s'apparente à un tarif élimine alors les distorsions potentielles sur le marché. Un tel impôt est par conséquent plus efficace. Les propriétés foncières sont également immobiles. Elles peuvent donc difficilement se soustraire à l'impôt. Cette rigidité est caractérisée par une élasticité relativement faible des acteurs par rapport aux prix. Dans ce contexte, même s'il n'est pas associé aux services à la propriété, l'impôt foncier génère des distorsions économiques modérées. En contrepartie, lorsque les actifs financiers se substituent aux actifs fonciers, un tel impôt affecte négativement les marchés financiers. Dans cette perspective, la distorsion économique qu'il génère est plus dommageable (Mieszkowski, 1972).

Les coûts de perception de l'impôt foncier sont peu élevés, aussi bien en termes de coûts encourus par l'administration (coûts publics) que par les redevables (coûts de conformité). Par ailleurs, les coûts d'une augmentation des taux sont imperceptibles. Les possibilités d'évitement ou d'évasion sont presque nulles. Quant à l'argument d'imputabilité associée à l'impôt foncier, il est généralement très positif. L'impôt foncier est un impôt très visible. Il est aussi facile pour les citoyens de l'associer aux services reçus, surtout lorsque les services sont orientés sur la propriété.

Malgré ses qualités, l'impôt foncier demeure un impôt mal aimé des contribuables, surtout aux États-Unis (Cole et Kincaid 2000). Cela découle notamment du fait qu'il s'agit d'un impôt très visible. Il accentue les réactions des contribuables face aux variations annuelles. Cet impôt ne respecte pas non plus nécessairement la capacité de payer des contribuables à court terme. L'impôt foncier dépend de la valeur des actifs fonciers. Or, il n'y a pas nécessairement

de cohérence parfaite entre l'évolution du prix des actifs et la capacité des propriétaires à générer les recettes nécessaires pour acquitter les impôts (sans se départir de l'actif). Pour cette raison, plusieurs États américains ont passé des lois, comme la proposition 13 en Californie ou 2½ au Massachussets, qui visent à limiter l'usage de l'impôt foncier sur leur territoire (Carroll 2009). Ces lois ont toutefois généré des distorsions dans les marchés fonciers qui aggravent généralement bien plus les effets néfastes de l'impôt qu'ils ne les résorbent (Bell 2012).

Il n'est pas clair non plus que les autres sources de revenus potentielles pour remplacer l'impôt foncier aient des propriétés supérieures. McMillan et Dahlby (2014) présentent une comparaison intéressante des avantages et des inconvénients de l'impôt foncier par rapport à un impôt local sur le revenu ou à un impôt local sur la consommation (taxe de vente locale) dans le contexte canadien. Cette comparaison se base sur des critères d'analyse fiscale similaire à ceux qui sont présentés dans la section 2.3.1.

L'impôt sur le revenu des particuliers pourrait accroître l'équité globale de la taxation locale par rapport à l'impôt foncier en introduisant plus de progressivité. Sur le plan de l'efficacité, l'impôt sur le revenu affecte directement le marché de l'emploi, ce qui engendre des distorsions économiques encore plus dommageables que celles générées par l'impôt foncier. Si l'impôt local sur le revenu est prélevé sous forme d'une surtaxe sur l'impôt du gouvernement central, il est relativement simple à prélever. Un problème d'imputabilité peut survenir toutefois si l'impôt local devient tributaire des décisions du gouvernement central quant à la détermination de l'assiette fiscale. Il peut aussi engendrer des problèmes d'imputabilité si plusieurs citoyens consomment une partie de leurs services locaux dans une municipalité voisine à celle où ils résident ou s'ils consomment leurs services dans plusieurs localités.

Un impôt local sur la consommation n'engendrerait pas de gain d'équité significatif par rapport à l'impôt foncier. Les lieux de consommation étant concentrés dans l'espace, il pourrait même accentuer les disparités entre les territoires. La mobilité des consommateurs accroît également l'élasticité-prix sur les marchés locaux, ce qui engendre des distorsions économiques plus importantes que ce qui peut être attribué à l'impôt foncier. Si l'impôt local sur la consommation est prélevé sous la forme d'une surtaxe sur la taxe de vente de l'État central, les coûts de prélèvement et de conformité sont relativement faibles. Au niveau de l'imputabilité, l'impôt local sur la consommation accroît les possibilités d'exportation fiscale. La dépendance des communautés locale à la taxe de l'État central peut aussi entraîner des problèmes d'imputabilité.

En somme, l'impôt foncier présente des caractéristiques qui en font une source de financement plus efficace que l'impôt sur le revenu ou que l'impôt sur la consommation pour financer les dépenses des gouvernements locaux. Il stimule positivement l'imputabilité locale et demeure relativement simple à mettre en place. Comme le fait remarquer Slack (2011), même si l'impôt foncier présente des avantages, il ne faut pas pour autant en faire une source de financement exclusive. La diversité des situations qui caractérise les villes du monde

commande une diversité d'outils pour financer les dépenses locales. Cette diversité est d'ailleurs à la base du questionnement sur le financement des municipalités du Québec.

2.4 Les sources de financement des gouvernements locaux du Québec

Au Canada, au début du XX^e siècle, les villes avaient le droit de prélever de l'impôt sur le revenu des particuliers et imposer des taxes de vente (Montréal a instauré en 1935 une taxe de 2% sur les ventes au détail qui, en 1940, sera finalement administrée par la province). En 1965, au Québec, suite aux recommandations de la Commission Bélanger (qui recommande la généralisation et le partage entre Québec et les municipalités du produit de la taxe de vente), le gouvernement du Québec interdit aux municipalités de percevoir une taxe de vente, pour préserver une uniformité entre les municipalités, en échange de redevances équivalant au quart des revenus de la taxe de vente provinciale.

En 1980, le gouvernement du Québec accorde aux municipalités la quasi-totalité des revenus des impôts fonciers en échange de l'élimination des transferts intergouvernementaux de la taxe de vente. Cette réforme marque un premier pas vers le renforcement de l'autonomie locale et la revalorisation du pouvoir local. Entre 1979 et 1981, la réforme a transformé la structure des revenus des municipalités : la part des taxes foncières dans les recettes passe de 59,4 % à 70,2 %; la part de la taxe de vente et autres transferts inconditionnels chute de 18,3 % à 0,9 %; et, la part des compensations tenant lieu de taxes augmente de 4,4 % à 10,8 % (Union des municipalités du Québec, 2012).

2.4.1 Les sources de financement actuelles

Le tableau 2.3 présente les recettes des organismes municipaux du Québec pour l'année 2013. On voit que les recettes des municipalités locales provenant des taxes atteignent 9,5 milliards \$ cette année-là, ce qui représente 56,1 % de leurs recettes totales. De ce montant, la très grande majorité (85 %) provient de l'impôt sur les valeurs foncières. La différence (15 %) provient d'impôts associés à d'autres bases que la valeur foncière, mais tout de même portés au compte d'impôt foncier. La plupart sont des impôts forfaitaires par nombre de logement. Ils servent au financement des services d'eau, d'égout, de traitement des eaux usées et de collecte des matières résiduelles. On y réfère comme étant de la « tarification fiscale ».

La deuxième principale source de revenu des municipalités locales dans le tableau 2.3 est celle de la tarification pour services rendus. En 2013, les municipalités ont facturé pour près de 2,5 milliards \$ de services à leurs usagers. De ce montant, près de la moitié (48,2 %) découle des activités dans le secteur des transports dont 35,0 % seulement pour le transport en commun. L'autre entrée importante dans le secteur du transport provient des recettes de stationnement. Le deuxième secteur générant le plus de recettes tarifaires pour les municipalités est celui de la vente d'électricité. Ce secteur compte pour 13,8 % des recettes tarifaires de toutes les municipalités. Dans la mesure où

seulement 9 municipalités au Québec sont dotées de réseaux locaux d'électricités, on comprend que les revenus tarifaires dans ce secteur sont majeurs. L'eau et la collecte des matières résiduelles génèrent relativement peu de recettes au Québec. L'ensemble des fonctions associées à l'hygiène du milieu ne compte que pour 5,2 % des recettes tirées de la vente de services. Cela s'explique par le fait que la plupart des municipalités du Québec ne tarifient pas l'usage de l'eau, ni la collecte des matières résiduelles.

Tableau 2.3 Recettes des organismes municipaux selon principales sources en 2013 pour l'ensemble du Québec*

	Municipalités locales		Palier supralocal**	
	(millions \$)	(%)	(millions \$)	(%)
Taxes	9 539	56,1	0	0,0
Compensations tenant lieu de taxes	700	4,1	0	0,0
Quotes-parts	595	3,5	397	46,8
Transferts	2 168	12,8	254	29,9
Services rendus	2 449	14,4	139	16,4
Imposition de droits	500	2,9	12	1,4
Amendes et pénalités	363	2,1	6	0,7
Intérêts	229	1,3	9	1,0
Autres revenus	460	2,7	31	3,7
Total	17 004	100,0	848	100,0

Note : (*) Inclus les recettes de fonctionnement et les recettes de financement. (**) Le palier supralocal comprend les recettes des MRC (754 M\$) et des communautés métropolitaines (94 M\$).

Source : Rapports financiers des organismes municipaux pour l'année 2013, MAMOT.

Les transferts provenant du gouvernement du Québec représentent 12,8 % des recettes des municipalités. Ces transferts seront traités plus en détail dans le chapitre 4. Si on ajoute les paiements tenant lieu de taxe aux transferts, on estime que les municipalités locales reçoivent près de 17 % de leur financement à partir de paiement provenant d'autres paliers de gouvernements. Les autres recettes des municipalités locales sont plus marginales. Elles comprennent les paiements de droits, dont les droits de mutation, les amendes et pénalités et les revenus d'intérêts.

Les agglomérations et les organismes supralocaux se financent quant à eux surtout à partir de quotes-parts (46,8 % de leurs recettes). Ces quotes-parts sont autant de dépenses dans les budgets des municipalités locales. Elles sont le reflet de la dépendance financière des organismes supralocaux aux cotisations versées par les municipalités locales. Une part importante des recettes du palier supralocal provient également de paiements de transfert (29,9 %). La tarification compte pour 16,4 % de leur recette, soit une proportion similaire à ce qui est observé pour les municipalités locales.

Dans le tableau 2.4, les recettes des commissions scolaires sont ajoutées à celles des organismes municipaux pour dresser un portrait d'ensemble des

gouvernements locaux québécois. À la différence des organismes municipaux, les commissions scolaires tirent surtout leur financement de paiements de transfert provenant du gouvernement du Québec. Ces transferts comptent pour 77,5 % de leurs recettes totales. L'impôt sur les valeurs foncières est leur deuxième source de financement en importance. Il représente 14,9 % des recettes.

Tableau 2.4 Recettes des municipalités et des commissions scolaires du Québec selon la source de revenu, 2013

	Municipalités* (Millions \$)	Commissions scolaires (Millions \$)	Total (Millions \$)	Part (%)
Taxes	9 539	1 731	11 271	38,2
Compensations tenant lieu de taxes	700	0	700	2,4
Quotes-parts	991	0	991	3,4
Transferts	2 422	9 012	11 434	38,8
Services rendus	2 268	0	2 268	7,7
Imposition de droits	512	10	522	1,8
Amendes et pénalités	369	0	369	1,3
Intérêts	237	0	237	0,8
Autres revenus	813	880	1 693	5,7
Total	17 851	11 633	29 484	100,0

Note : (*) Les municipalités comprennent les données des municipalités locales et du palier supralocal.

Source : Rapports financiers des organismes municipaux pour l'année 2013, MAMOT et données tirées des matrices 478-0010, 478-0011 et 478-0012 de la banque de données CAMSIM de Statistique Canada.

En additionnant les recettes des organismes municipaux à celles des commissions scolaires, on remarque que le poids des revenus de taxation devient plus modeste dans les recettes des gouvernements locaux. Ils ne comptent alors que pour 38,2 % des recettes totales. Ce sont les transferts qui dominent le financement des gouvernements locaux québécois, avec une part de 38,8 % des recettes. L'autonomie des gouvernements locaux du Québec n'est donc pas si élevée. Les revenus tirés de la tarification comptent pour 7,7 % des recettes totales.

2.4.2 L'enjeu de la diversification

Les données présentées dans la figure 2.4 masquent la dépendance relative des gouvernements locaux du Québec à l'impôt foncier. Même si les revenus de taxes ne comptent que pour 38,2 % de leurs recettes totales, ils représentent près de 70 % de leurs revenus autonomes (les paiements tenant lieu de taxe, les quotes-parts et les transferts ne sont pas des revenus autonomes). De ce 70 %, la presque totalité provient de la taxe sur les valeurs foncières ou de taxes connexes (comme la tarification fiscale). C'est donc dire que les gouvernements locaux dépendent en grande partie d'une seule et même source de financement. N'y a-t-il pas lieu de diversifier leurs sources de revenu ?

On accorde plusieurs bénéfices à la diversification des recettes. Selon Carroll (2009) et Chernick et al. (2011), la diversification des sources de revenus

augmente la stabilité financière et l'adéquation des recettes pour les villes de taille moyenne et les grandes villes américaines. Au Canada, les résultats sont moins clairs sur cette question. Pour des auteurs comme Mintz (2006) ou McMillan et Dahlby (2014), les outils dont disposent les municipalités canadiennes sont adéquats. Le recours aux tarifs et à l'impôt foncier suffit à financer les besoins des gouvernements locaux. Les municipalités pourraient simplement faire un meilleur usage de la tarification. Tassonyi et al (2015) soulèvent quant à eux la question des limites de l'impôt foncier. Est-il possible que certaines municipalités soient arrivées à un point de rupture où elles ne peuvent envisager augmenter les taxes foncières, sans risquer de diminuer la taille de leur base fiscale ? Les résultats de leur analyse montrent qu'aucune municipalité de la Greater Toronto Area n'a encore atteint son point de rupture. Elles peuvent donc toutes augmenter leurs revenus provenant de la taxe foncière. Chaque région ne bénéficie cependant pas de la même marge de manœuvre. L'espace fiscal est aussi beaucoup plus restreint dans le secteur commercial et industriel qu'il ne l'est dans le secteur résidentiel.

Toutes les municipalités canadiennes n'évoluent pas dans le même cadre institutionnel. Même au sein d'une même province, toutes les municipalités n'utilisent pas les outils mis à leur disposition de la même façon. Nous avons établi que les gouvernements locaux du Québec dépendaient beaucoup de l'impôt foncier. Les organismes municipaux réclament une plus grande diversité de leurs sources de financement. Bien que les études sur les bienfaits d'une telle diversification dans le contexte canadien demeurent mitigées, il est intéressant de pousser plus loin la réflexion en comparant les données du Québec avec celles d'autres juridictions aux États-Unis et ailleurs au Canada.

3- Comparaison des modèles de financement des municipalités

La grande dépendance des municipalités du Québec à l'impôt foncier et leur besoin affirmé de diversifier leurs sources de revenu représentent les enjeux à la base de l'analyse comparative. Les municipalités du Québec sont-elles vraiment plus dépendantes de l'impôt foncier que les municipalités des autres juridictions ? Quelles sont les options utilisées ailleurs pour diversifier les sources de revenu ? Avant d'entrer dans l'analyse comparative et répondre à ces questions, il faut toutefois revenir à la question de base du chapitre 2 : qu'est-ce qu'une municipalité ? La première partie de ce chapitre présente un portrait des finances locales des 10 territoires à l'étude afin de prendre conscience de la diversité des modèles étudiés. Cette contextualisation permet de nuancer la comparaison des sources de revenu et l'analyse des villes présentées par la suite.

3.1 Les systèmes de gouvernements locaux à l'étude

Dans son contexte canadien, le système de gouvernance locale québécois apparaît comme un système fragmenté. Avec ses 1 110 municipalités locales, ses 87 MRC, ses 2 communautés métropolitaines et ses 72 commissions scolaires pour une population totale de 8,2 millions d'habitants, le Québec dispose de 15,6 instances locales par tranche de 100 000 habitants (voir tableau 3.1). Toutes proportions gardées, il s'agit d'un nombre quatre fois plus important que ce que l'on retrouve en Ontario, presque trois fois plus important qu'en Colombie-Britannique et 1,5 fois ce que l'on retrouve en Alberta.

Aux États-Unis, les structures de gouvernance locale des six états retenus ici apparaissent toutefois presque toutes plus éclatées que celle du Québec, la Floride étant la seule exception. Cette différence s'explique principalement par la présence des districts spéciaux. Les districts spéciaux sont des gouvernements locaux monofonctionnels dont les responsabilités se substituent généralement à certaines responsabilités des municipalités locales. Les districts spéciaux peuvent fournir des services de police, d'incendie, de santé, de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité. Ils peuvent fournir des services de transport en commun, de collecte des matières résiduelles ou simplement gérer un musée. Leurs frontières ne correspondent pas nécessairement à celles des municipalités locales ou des comtés. Un district spécial peut englober plusieurs municipalités locales ou une partie seulement d'une municipalité. En Californie, on retrouve plus de 4 700 districts spéciaux. Dans l'État de New York et en Pennsylvanie, leur nombre dépasse les 2000. Les finances de ce type d'instance demeurent généralement limitées, mais il est primordial de les prendre en considération pour dresser un portrait le plus fidèle possible des responsabilités des gouvernements locaux sur chacun des territoires.

Le tableau 3.1 présente les données de base sur les territoires à l'étude. Les territoires étudiés ont des populations qui varient entre 4 millions d'habitants en Alberta et 38 millions d'habitants en Californie. Le nombre total de gouvernements locaux varie quant à lui de 249 en Colombie-Britannique à 6 273 en Californie. Il faut noter que les données sur l'État de New York utilisées ici ne

prennent pas en compte la Ville de New York. Les données sont ajustées en conséquence. Pour cette raison, la population inscrite dans le tableau 3.1 pour l'État de New York n'est que de 11,2 millions d'habitants en 2013, plutôt que 19,7 millions d'habitants si on incluait la Ville de New York.

Tableau 3.1 Population et nombre de gouvernements locaux pour les 10 territoires à l'étude en 2013

	Population (000)	Nombre de gouvernements locaux					Total par tranche de 100 000 habitants
		Organismes municipaux		Organismes à vocation spécifique		Total	
		Municip. locales	Palier sup.	Comm. scolaires	Districts spéciaux		
Québec	8 155	1 110	89	72	0	1 271	15,6
Ontario	13 551	414	30	72	0	516	3,8
Alberta	4 008	347	0	63	0	410	10,2
Colombie-Britannique	4 583	162	27	60	0	249	5,4
New York*	11 245	1 544	57	696	2 000	4 297	38,2
New Jersey	8 899	565	21	680	587	1 853	20,8
Massachusetts	6 693	351	14	403	413	1 181	17,6
Pennsylvanie	12 774	2 562	67	501	2 417	5 547	43,4
Floride	19 553	410	67	67	1 022	1 566	8,0
Californie	38 333	482	58	1022	4 711	6 273	16,4

Note (*) Les données sur l'État de New York excluent la Ville de New York (sa population et ses instances locales)

Source : Les sources pour chacun des territoires sont présentées dans le document annexe.

Afin de comparer les systèmes de gouvernances locales, nous avons collecté des données financières pour les 10 territoires à l'étude. Parce que ces données proviennent de sources diverses et que chaque territoire fonctionne avec ses propres normes et son propre cadre de comptabilité locale, toutes les données présentées ne sont pas parfaitement compatibles. Le tableau 3.2 présente les données sur les dépenses des municipalités locales des 10 territoires à l'étude. Pour produire ce tableau, il a fallu traduire les postes budgétaires des autres juridictions pour les rendre comparables à ceux du Québec. Dans la mesure où les postes budgétaires des autres territoires étaient plus détaillés que ceux du Québec, il nous était possible de sommer et redistribuer. Dans le cas contraire, des éléments d'information ont été perdus. Pour certains territoires, plusieurs dépenses se retrouvent dans des catégories telles que « administration générale » et « autres » faute de pouvoir les identifier adéquatement. Il faut donc lire les tableaux qui suivent avec prudence. Le lecteur peut se référer au besoin aux tableaux détaillés des fiches territoriales présentés dans le document annexe pour obtenir les détails sur les postes budgétaires initiaux.

Comme le montre le tableau 3.2, le principal poste de dépense des municipalités du Québec est celui des transports (29,1 %). Ce poste de dépense comprend la voirie locale et le transport en commun. Cette réalité est relativement similaire à ce qui est observé également pour les municipalités de l'Ontario (25,3 %) et celles de l'Alberta (29,8 %). Au Canada, seules les municipalités de la Colombie-

Britannique affichent des dépenses significativement plus faibles en transport (9,7 %). Cela s'explique notamment par le fait que le transport en commun en Colombie-Britannique relève directement du gouvernement provincial, tout comme une partie du réseau routier local. L'Ontario se distingue également des autres territoires canadiens par l'importance des dépenses associées au poste santé, services sociaux et logement (qui occupe 22,1 % du total des dépenses). Les municipalités ontariennes interviennent notamment dans les services aux personnes âgées, dans le secteur des garderies et dans une partie de l'aide sociale (par le programme Ontario Works, notamment).

Du côté des municipalités locales américaines, le principal poste de dépenses est partout celui de la sécurité publique. Parce que le transport en commun relève souvent directement de l'État, les municipalités américaines dépensent moins dans le transport. Le poste de dépense de l'hygiène du milieu est quant à lui important dans toutes les municipalités (canadiennes et américaines). Ce poste comprend les dépenses liées à l'eau et à la gestion des matières résiduelles. Les services d'utilité publique comme le gaz et l'électricité, qui comptent pour 1,4 % des dépenses des municipalités du Québec, sont particulièrement importants dans les finances des municipalités de la Floride et de la Californie (plus de 10 % des dépenses), et dans une moindre mesure en Alberta et au Massachussets (3,4 %).

Les dépenses totales des municipalités du Québec s'élèvent à 1 976 \$ par habitant. Il s'agit d'un montant plus faible que ce que l'on observe en Ontario, en Alberta et au Massachussets, mais plus élevé que dans les autres territoires. L'effort fiscal des québécois pour financer leurs municipalités est aussi relativement important en proportion de l'économie locale. Au Québec, les dépenses totales des municipalités représentent 4,5 % du PIB pour l'année 2013. Cette proportion est plus élevée que pour tous les autres territoires à l'étude à l'exception du Massachussets (6,5 %). Il faut noter que les dépenses des municipalités locales sont particulièrement importantes au Massachussets parce qu'elles englobent la responsabilité de financer les commissions scolaires.

Le portrait des dépenses des municipalités présenté dans le tableau 3.2 occulte un aspect important des finances locales. Dans plusieurs juridictions, les services locaux sont partagés entre plusieurs paliers. Au Québec, par exemple, les municipalités partagent plusieurs de leurs dépenses avec les MRC. En fait, pour les 14 villes-MRC, les dépenses du palier MRC sont carrément intégrées aux finances de la municipalité. Pour les autres municipalités, les dépenses de la MRC n'entrent pas nécessairement dans leur comptabilité locale. Un portrait des organismes municipaux qui ne prendrait pas en compte le palier supralocal demeurerait donc incomplet.

Tableau 3.2 Part des principaux postes budgétaires dans les dépenses des municipalités locales des 10 territoires à l'étude, dépenses totales par habitant et part du PIB en 2013

	Québec	Ontario	Alberta	Colombie- Britannique	New York*	New Jersey	Massachus- setts	Pennsylvanie	Floride	Californie
Part des postes budgétaires dans les dépenses totales (%)										
Administration générale	13,3	4,7	13,2	11,0	12,9	5,7	3,4	9,4	21,7	9,5
Sécurité publique	16,8	18,3	18,8	24,1	16,8	20,6	9,6	20,2	20,9	26,4
Transport	29,1	25,3	29,8	9,7	13,5	5,2	4,7	9,4	5,7	16,9
Hygiène du milieu	14,9	13,3	13,2	16,4	13,2	12,9	6,2	10,0	17,9	18,6
Santé, services sociaux et logement	1,3	22,1	2,0	0,8	2,5	6,7	1,1	11,7	0,8	0,0
Amén., urbanisme et développement	4,8	2,5	6,7	2,7	1,9	0,0	0,0	0,0	2,2	7,9
Loisirs et culture	12,1	12,7	12,4	16,5	5,6	0,0	1,5	5,4	5,6	7,8
Gaz et électricité	1,4	0,0	3,4	0,0	1,4	1,2	3,8	0,9	10,7	12,0
Frais de financement	6,4	0,0	0,0	14,8	7,9	2,6	4,7	8,7	4,5	0,0
Éducation	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,8	36,5	0,0	0,2	0,0
Autres	0,0	1,1	0,4	4,1	24,3	31,2	28,4	24,4	9,8	1,0
Dépenses total par hab. (\$CAD)**	1 976	2 185	2 846	1 554	1 495	1 881	4 445	1 444	1 485	1 477
Dépenses total en % du PIB	4,5	4,3	3,3	3,1	2,2	3,0	6,5	2,8	3,5	2,5

Note : (*) Les données sur l'État de New York excluent la Ville de New York. (**) Le taux de change utilisé est le taux de change annuel moyen pour 2013 de la Banque du Canada, soit 1,03 \$CAD pour 1,00 \$US.

Source : Les sources pour chacun des territoires sont présentées dans le document annexe.

Tableau 3.3 Part des principaux postes budgétaires dans les dépenses des organismes municipaux des 10 territoires à l'étude, dépenses totales par habitant et part du PIB en 2013

	Québec	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique	New York*	New Jersey	Massachusetts	Pennsylvanie	Floride	Californie
Part des postes budgétaires dans les dépenses totales (%)										
Administration générale	13,4	4,4	13,2	10,7	14,5	6,3	3,4	13,1	18,5	12,4
Sécurité publique	16,2	17,7	18,8	21,3	13,3	16,4	9,6	16,8	21,9	23,4
Transport	28,2	23,3	29,8	8,6	9,2	4,8	4,7	6,9	8,9	10,4
Hygiène du milieu	15,4	14,5	13,2	20,0	7,3	10,0	6,2	7,1	14,6	9,6
Santé, services sociaux et logement	1,5	27,2	2,0	1,3	19,2	10,8	1,1	21,9	5,0	28,3
Amén., urbanisme et développement	6,0	2,1	6,7	2,7	1,7	0,0	0,0	0,4	3,1	3,9
Loisirs et culture	11,9	9,9	12,4	16,1	2,8	0,0	1,5	4,4	4,7	4,6
Gaz et électricité	1,3	0,0	3,4	0,0	0,6	0,8	3,8	0,6	4,7	5,9
Frais de financement	6,2	0,0	0,0	14,2	5,9	3,2	4,7	7,9	5,2	1,2
Éducation	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	17,7	36,5	0,0	0,1	0,0
Autres	0,0	0,8	0,4	5,0	22,8	30,0	28,4	20,7	13,2	0,7
Dépenses total par hab. (\$CAD)**	2075	2876	2846	1838	3875	3087	4445	2022	3338	2997
Dépenses total en % du PIB	4,7	5,6	3,3	3,7	5,6	4,9	6,5	3,9	7,9	5,1

Note : (*) Les données sur l'État de New York excluent la Ville de New York. (**) Le taux de change utilisé est le taux de change annuel moyen pour 2013 de la Banque du Canada, soit 1,03 \$CAD pour 1,00 \$US.

Source : Les sources pour chacun des territoires sont présentées dans le document annexe.

Tableau 3.4 Part des principaux postes budgétaires dans les dépenses des gouvernements locaux des 10 territoires à l'étude, dépenses totales par habitant et part du PIB en 2013

	Québec	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique	New York*	New Jersey	Massachusetts	Pennsylvanie	Floride	Californie
Part des postes budgétaires dans les dépenses totales (%)										
Administration générale	7,9	2,7	8,3	6,5	7,5	3,6	3,2	5,9	13,1	17,2
Sécurité publique	9,6	11,0	11,8	13,0	7,5	9,7	8,9	7,6	14,9	20,8
Transport	16,7	14,4	18,6	5,2	4,7	3,4	5,4	5,5	7,5	7,5
Hygiène du milieu	9,1	9,0	8,3	12,2	3,8	7,0	6,5	5,6	11,6	14,4
Santé, services sociaux et logement	0,9	16,8	1,2	0,8	9,9	6,1	5,8	11,1	9,7	23,2
Amén., urbanisme et développement	3,5	1,3	4,2	1,7	0,9	0,0	0,0	0,2	3,3	2,8
Loisirs et culture	7,0	6,1	7,7	9,8	1,9	0,0	1,4	2,0	3,4	3,3
Gaz et électricité	0,8	0,0	2,1	0,0	0,3	0,4	4,3	0,3	4,8	7,1
Frais de financement	3,7	0,0	0,0	8,6	3,2	2,8	4,4	3,6	4,5	3,0
Éducation	40,8	38,1	37,5	39,2	48,1	49,6	33,6	47,0	17,7	31,4
Autres	0,0	0,5	0,3	3,1	12,3	17,3	26,5	11,3	9,6	0,8
Dépenses total par hab. (\$CAD)**	3508	4648	4551	3021	7560	5449	4832	4485	5034	4157
Dépenses total en % du PIB	7,9	9,1	5,3	6,1	11,0	8,7	7,0	8,6	11,9	7,0

Note : (*) Les données sur l'État de New York excluent la Ville de New York. (**) Le taux de change utilisé est le taux de change annuel moyen pour 2013 de la Banque du Canada, soit 1,03 \$CAD pour 1,00 \$US.

Source : Les sources pour chacun des territoires sont présentées dans le document annexe.

Le tableau 3.3 présente les données sur les dépenses des organismes municipaux, incluant non seulement les dépenses des municipalités locales, mais également celles des paliers supralocaux. D'entrée de jeu, on remarque que les dépenses du palier supralocal au Québec ne sont pas très importantes. Lorsqu'on considère les dépenses supralocales, le Québec se situe au 8^e rang en termes de dépenses par habitant, tout juste devant le Pennsylvanie et la Colombie-Britannique. L'effort fiscal pour financer les services locaux de 4,7 % est plus faible que celui de l'Ontario et de tous les territoires américains à l'exception de la Pennsylvanie.

La principale différence dans les responsabilités des organismes municipaux du Québec avec ceux de l'Ontario et des territoires américains réside dans le rôle joué dans le secteur de la santé et des services sociaux par les instances locales. Ce rôle est souvent important pour les organismes supralocaux. En Ontario, c'est 27,2 % des dépenses des organismes municipaux qui est consacré au poste de dépense de la santé, des services sociaux et du logement. En Californie, c'est 28,3 %, en Pennsylvanie 21,9 % et dans l'État de New York, 19,2 %. Dans tous les cas, il s'agit du principal poste de dépense des organismes municipaux. En revanche, au Québec, en Alberta, en Colombie Britannique et au Massachussets, ce poste compte pour moins de 2 % des dépenses.

Même en ajoutant le palier supralocal, le portrait des finances locales demeure incomplet. Comme le montre le tableau 3.3, les organismes municipaux du Massachussets et du New Jersey contribuent directement au financement de l'éducation alors que cette fonction est pratiquement absente des finances municipales ailleurs. Il faut aussi prendre en compte le nombre important de districts spéciaux qui contribuent à la production des services locaux aux États-Unis et qui ont peu d'équivalent au Canada.

Le tableau 3.4 présente un portrait des finances locales qui englobe à la fois les organismes municipaux, les commissions scolaires et les districts spéciaux pour les 10 territoires à l'étude. Au-delà des divergences institutionnelles, il s'agit du portrait le plus complet des finances locales pour chacune des juridictions. Le premier constat qu'on peut tirer de ce tableau est que les dépenses en éducation sont relativement importantes dans les finances locales. Pour toutes les juridictions, il s'agit en fait du principal poste de dépenses. Le Québec affiche un profil de dépense similaire aux autres territoires pour à peu près tous les postes de dépense à l'exception de la santé, des services sociaux et du logement. C'est notamment ce qui explique pourquoi les dépenses locales par habitant sont plus faibles au Québec que dans la plupart des autres juridictions. Avec des dépenses totales de 3 508 \$ par habitant au Québec, il n'y a qu'en Colombie-Britannique où les dépenses locales sont plus faibles (3 021 \$). Dans l'État de New York, les dépenses par habitant atteignent 7 560 \$, soit plus du double de ce qui est dépensé au Québec.

Même si les dépenses par habitant sont plus faibles au Québec, la part qu'occupent ces dépenses dans l'économie est relativement près de la moyenne des juridictions à l'étude (7,9 % du PIB). Cela s'explique surtout par le fait que le PIB par habitant au Québec est relativement faible. Dans ces circonstances, il faut

un effort plus grand au Québec en termes de PIB pour arriver à produire des services publics locaux de même valeur par habitant que ce que l'on retrouve ailleurs.

3.2 Les sources de financement

Le tableau 3.5 présente les principales sources de financement des municipalités locales pour l'ensemble des territoires à l'étude. En ne considérant que les municipalités locales, on remarque que le Québec est l'un des territoires dont le financement dépend le plus de l'impôt foncier. La proportion qu'occupent les recettes provenant de l'impôt foncier dans l'ensemble des recettes municipales, soit 47,7 %, est relativement cohérent avec les pratiques en vigueur en Colombie-Britannique (45,0 %), au New Jersey (52,2 %) ou au Massachusetts (48,2 %).

Le financement des municipalités de la Pennsylvanie, de la Floride et de la Californie dépend moins de l'impôt foncier. Cela s'explique par le fait que ces municipalités ont accès à d'autres sources de financement. La Pennsylvanie est le seul État étudié où l'impôt foncier n'est pas la principale source de financement. En Pennsylvanie, 17,3 % des recettes des municipalités proviennent de l'impôt sur le revenu, alors que 13,5 % des recettes proviennent de l'impôt sur les valeurs foncières. En Californie, les données officielles ne rendent pas très bien compte de la réalité. La proposition 13, qui contraint l'usage de l'impôt foncier, force les municipalités à multiplier les taxes spéciales de toutes sortes. Or, une partie de ces taxes est tout de même prélevée sur les valeurs foncières. Il est difficile, dans ces circonstances, d'évaluer la part de la catégorie « autres impôts » qui devrait effectivement appartenir à l'impôt foncier. Sur les territoires de New York, de la Floride et de la Californie, les taxes de ventes représentent également une part substantielle du financement des municipalités (soit 10 %, 5 % et 6,9 % respectivement).

Les municipalités locales du Québec reçoivent moins de transferts en proportion de leurs recettes totales que les municipalités des autres territoires, à l'exception de la Colombie-Britannique, de la Floride et de la Californie. Cela signifie que le niveau d'autonomie des municipalités locales du Québec est relativement élevé. La proportion qu'occupent les revenus tirés de la tarification (pour services rendus) dans les recettes totales des municipalités du Québec, soit 12,5 %, est plus faible que partout ailleurs. Dans les autres provinces canadiennes, cette proportion surpasse partout les 20 %. Elle dépasse même 30 % en Floride et 40 % en Californie. Cette différence s'explique notamment par la présence de réseaux municipaux de gaz et d'électricité, relativement plus développés dans certains États, mais aussi, et surtout, par le fait que la distribution et l'assainissement de l'eau, ainsi que la collecte et la disposition des ordures ne font l'objet que de très peu de tarification sur le territoire québécois, alors qu'ils sont généralement tarifés ailleurs.

Tableau 3.5 Part des sources de revenus dans les revenus totaux des municipalités locales des 10 territoires à l'étude en 2013 (%)

	Québec	Ontario	Alberta	Colombie- Britannique	New York*	New Jersey	Massachus- setts	Pennsylvanie	Floride	Californie
Impôt foncier	47,7	39,8	40,9	45,0	36,8	52,2	48,2	13,5	11,6	8,3
Impôts sur la consommation	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	1,0	0,0	0,0	5,0	6,9
Impôt sur le revenu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17,3	0,0	0,0
Taxe sur les carburants	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0
Autres impôts	8,4	0,0	0,0	1,5	1,7	1,9	2,6	8,6	1,3	20,4
Compensations tenant lieu de taxes	4,1	1,6	0,5	1,3	1,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0
Quotes-parts	3,5	0,2	0,0	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferts	12,8	19,3	15,3	5,3	19,8	24,5	24,2	19,6	7,7	9,3
Services rendus	12,5	21,7	22,2	31,1	18,0	16,0	14,8	19,6	36,2	41,5
Imposition de droits	2,9	3,3	3,3	0,0	0,0	0,0	0,9	3,6	4,9	1,0
Amendes et pénalités	2,1	1,5	1,6	0,0	1,2	0,0	0,3	0,6	0,6	1,2
Intérêts	1,3	0,0	0,0	2,2	6,5	0,2	0,0	0,6	11,2	2,8
Autres revenus	4,6	12,4	16,1	11,8	5,0	4,3	8,5	16,4	20,5	8,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Note : (*) Les données sur l'État de New York excluent la Ville de New York.

Source : Les sources pour chacun des territoires sont présentées dans le document annexe.

Tableau 3.6 Part des sources de revenus dans les revenus totaux des gouvernements locaux des 10 territoires à l'étude en 2013 (%)

	Québec	Ontario	Alberta	Colombie- Britannique	New York*	New Jersey	Massachus- setts	Pennsylvanie	Floride	Californie
Impôt foncier	33,4	35,5	37,8	39,7	39,8	53,7	44,5	34,5	20,4	13,5
Impôts sur la consommation	0,0	0,0	0,0	0,0	11,3	0,3	0,0	0,1	2,9	2,1
Impôt sur le revenu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,5	0,0	0,0
Taxe sur les carburants	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0
Autres impôts	4,9	0,0	0,0	0,8	0,4	0,7	2,4	4,4	1,4	5,8
Compensations tenant lieu de taxes	2,4	0,9	0,5	0,7	0,3	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0
Quotes-parts	3,4	0,1	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferts	38,8	38,3	30,3	22,6	30,0	29,6	26,7	32,0	20,2	37,9
Services rendus	7,7	13,5	15,8	21,8	7,9	12,5	16,8	12,2	30,3	28,8
Imposition de droits	1,8	1,7	2,2	0,0	0,0	0,0	0,9	1,1	3,7	0,7
Amendes et pénalités	1,3	0,8	1,1	0,0	0,3	0,0	0,3	0,2	0,3	0,8
Intérêts	0,8	0,0	0,0	1,5	4,3	0,3	0,0	0,3	3,8	0,7
Autres revenus	5,7	9,1	12,3	11,5	5,7	2,8	8,0	9,6	16,3	6,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Note : (*) Les données sur l'État de New York excluent la Ville de New York.

Source : Les sources pour chacun des territoires sont présentées dans le document annexe.

Comme pour les dépenses, le portrait des recettes des municipalités locales demeure incomplet. Pour avoir une idée plus juste des modèles de financement des gouvernements locaux, il faut ajouter aux données sur les finances des municipalités locales, les recettes des organismes municipaux de palier supralocal, celles des commissions scolaires et celles des districts spéciaux. Le tableau 3.6 présente ces données complètes pour les 10 territoires à l'étude. Il permet de constater que les dépenses locales ne sont financées au Québec qu'à 33,4 % par des recettes tirées de l'impôt foncier. Il s'agit de la proportion la plus faible de tous les territoires étudiés, à l'exception de la Floride et de la Californie. Ce contraste avec les données du tableau 3.5 s'explique par le fait que l'impôt foncier est presque exclusivement utilisé au Québec par les municipalités locales. Les commissions scolaires, qui partagent ce champ avec les municipalités locales, n'occupent que 13 % des recettes totales prélevées dans ce champ fiscal. Aux États-Unis et ailleurs au Canada, plusieurs instances se partagent cette assiette foncière, que ce soit les commissions scolaires, les comtés ou les districts spéciaux. Dans certains États, comme la Pennsylvanie, la majorité des impôts sur les valeurs foncières est prélevée par d'autres instances que les municipalités locales.

Avec une part de financement provenant des transferts de 38,8 %, les gouvernements locaux du Québec sont aussi ceux dont les revenus sont les moins autonomes de tous les territoires à l'étude. Cette proportion demeure tout de même similaire à ce qui est observé en Ontario (38,3 %) et en Californie (37,9 %). Ce niveau d'autonomie plus faible s'explique par le mode de financement des commissions scolaires. Les commissions scolaires représentent plus de 40 % des dépenses locales au Québec et sont financées à 77,5 % par des transferts. Le Québec est également le territoire dont le financement provient le moins de la tarification. Les revenus pour services rendus ne comptent que pour 7,7 % des recettes totales. Bien que cette proportion soit similaire à celle observée dans l'État de New York, elle demeure nettement plus faible que celle des autres juridictions.

Le tableau 3.7 présente une synthèse des données sur trois sources de financement en valeur par habitant et en pourcentage du PIB pour les 10 territoires à l'étude. La première source visée par ce tableau est celle de l'impôt foncier. On peut y voir que les gouvernements locaux du Québec ont prélevé 1 207 \$ d'impôt foncier par habitant en 2013. Seuls les habitants de la Floride et de la Californie ont payé des montants d'impôt foncier par habitant plus faibles au cours de cette année. Partout ailleurs, les recettes des gouvernements locaux tirées de l'impôt foncier représentent des sommes par habitant plus élevées. L'impôt foncier prélevé au Québec en 2013 représente également 2,7 % du PIB. Il s'agit d'une proportion plus élevée que ce qui est observé en Alberta et en Californie et similaire à ce qui est observé en Colombie-Britannique et en Floride. Dans les autres juridictions, l'effort fiscal associé à l'impôt foncier est plus important en pourcentage du PIB que ce qui est observé au Québec. La part de l'impôt foncier sur le PIB atteint même 4,8 % au New Jersey. Lorsqu'on regarde le total des impôts prélevés par les municipalités, on peut tirer sensiblement les mêmes conclusions. De manière générale, les gouvernements locaux du Québec

n'exercent pas une pression fiscale plus grande sur l'économie que ce qui est observé ailleurs.

Tableau 3.7 Impôt foncier, total des sources d'imposition et tarification pour les 10 territoires à l'étude en 2013

	Impôt foncier		Total impôts		Tarification	
	\$/hab*	% du PIB	\$/hab*	% du PIB	\$/hab*	% du PIB
Québec	1 207	2,7	1 468	3,3	278	0,6
Ontario	1 776	3,5	1 820	3,6	678	1,3
Alberta	2 033	2,4	2 060	2,4	849	1,0
Colombie-Britannique	1 321	2,7	1 373	2,8	726	1,5
New York	3 038	4,4	3 957	5,8	604	0,9
New Jersey	3 000	4,8	3 060	4,9	700	1,1
Massachussetts	2 132	3,1	2 267	3,3	803	1,2
Pennsylvanie	1 582	3,0	2 039	3,9	559	1,1
Floride	1 126	2,7	1 401	3,3	1 671	4,0
Californie	734	1,2	1 166	2,0	1 565	2,6

Note : (*) Toutes les valeurs en \$CAD.

Source : Les sources pour chacun des territoires sont présentées dans le document annexe

Au niveau des recettes tirées de la tarification, le Québec affiche un contraste certain avec les autres juridictions étudiées. Les québécois ont payé un montant 278 \$ par habitant en tarifs de toutes sortes pour les services rendus par les gouvernements locaux en 2013. Ce montant est de loin le plus faible parmi toutes les juridictions à l'étude. La juridiction qui se rapproche le plus est la Pennsylvanie avec des tarifs payés de 559 \$ par habitants. Dans les États de la Floride et de la Californie, les tarifs payés par la population dépassent les 1 500 \$ par habitant. Les données sur la tarification en pourcentage du PIB donnent le même portrait. À la lumière de ces données, on peut croire que s'il y a une avenue à explorer pour diversifier le financement des municipalités, elle se trouve probablement davantage au niveau de la tarification que de la mise en place de nouveaux transferts ou de nouveaux impôts.

3.3 Analyse par ville

Pour chacun des 10 territoires à l'étude, nous avons collecté des données pour 5 villes différentes. Ces villes ont été sélectionnées afin d'étudier les différentes déclinaisons que peuvent prendre les diverses sources de financement octroyées à une variété de villes sur un même territoire. Cinq types de municipalités ont été visés : la principale ville en termes d'activité économique du territoire, la ville capitale, une ville de banlieue, une ville de taille moyenne et un village de petite taille.

Le tableau 3.8 présente les 50 villes sélectionnées pour l'étude. Les villes sont distribuées par ordre décroissant des recettes tirées de l'impôt foncier dans les recettes totales (en %). Le tableau présente également des données sur la part

des revenus d'impôt dans les recettes totales, sur la part de revenus tirés de la tarification dans les recettes totales et sur la part des revenus de sources autonomes dans les recettes totales. Les recettes totales par habitant et la population de chacune des municipalités apparaissent dans les deux colonnes de droite. Le tableau est construit à partir des données financières des municipalités locales. Il ne prend pas en compte les finances des paliers supralocaux, celles des commissions scolaires, ni celle des districts spéciaux, sauf lorsqu'ils sont intégrés (ou fusionnés) aux municipalités locales.

L'un des premiers constats que l'on peut tirer de l'ordre des municipalités présentées dans le tableau 3.8 est que le cadre institutionnel semble jouer un rôle majeur dans le financement des municipalités. Lorsque l'on regarde les dix premières municipalités, c'est-à-dire celles dont le financement est le plus dépendant de l'impôt foncier, on remarque qu'elles sont localisées essentiellement au New Jersey, en Ontario, au Massachusetts, au Québec et en Colombie-Britannique. À l'opposé, les 10 municipalités qui dépendent le moins de l'impôt foncier sont localisées dans les États de la Californie, de la Floride, de New York et de la Pennsylvanie. Ce constat est similaire à ce qui ressort du tableau 3.5.

Deux hypothèses peuvent être soulevées ici. La première est que les municipalités ayant une taille plus importante en termes de population disposent d'outils financiers plus sophistiqués, ce qui leur permettrait, dans les limites du cadre institutionnel qui leur est imposé, de réduire leur dépendance à l'impôt foncier. On peut penser ici aux tarifs du transport en commun ou à la taxation des espaces de stationnement, qui font partie des outils de financement accessibles à une grande ville comme Montréal, mais qui sont pratiquement inaccessibles pour un village de petite taille comme celui de Saint-Liguori au Québec.

La deuxième hypothèse, qui découle de la même logique, voudrait que les municipalités qui ont des dépenses totales par habitant plus élevées disposent de d'outils financiers plus diversifiés, ce qui réduirait leur dépendance à l'impôt foncier. On peut prendre comme exemple des villes comme Jacksonville en Floride ou San Francisco qui exercent des compétences de distribution d'électricité et de santé et services sociaux. Ces villes ont des charges importantes à financer, mais disposent également d'outils supplémentaires, notamment en termes de tarification.

Dans les deux colonnes de droites du tableau 3.8, on présente les deux variables sur lesquelles sont fondées ces deux hypothèses. À première vue, il n'est pas clair toutefois que ces variables exercent une influence sur la part de l'impôt foncier dans les recettes totales. Une analyse plus poussée qui prend en compte les effets partiels du cadre institutionnel permettrait de tirer des conclusions plus claires. Nous y reviendrons.

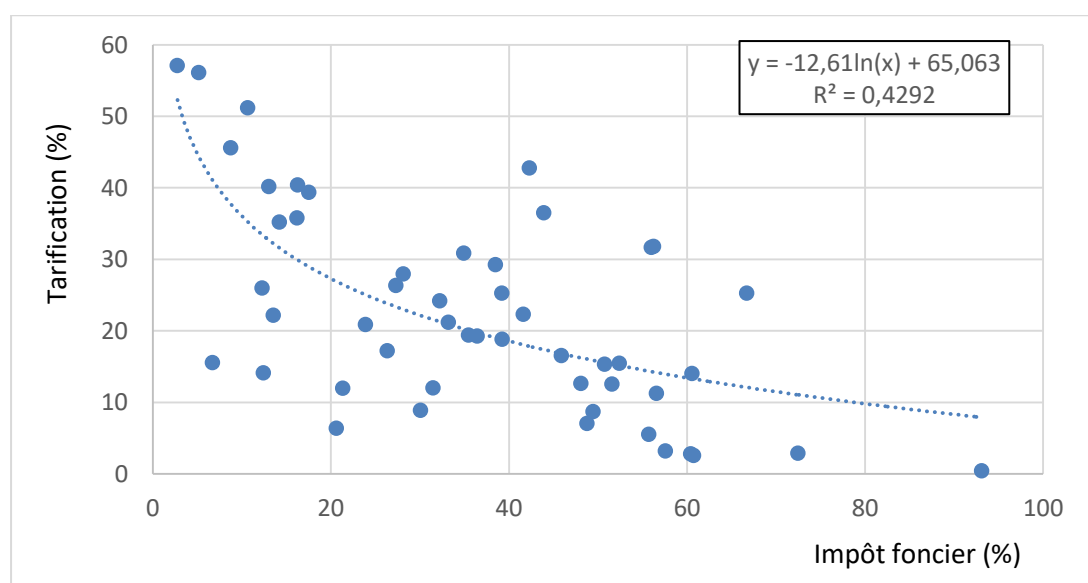
Tableau 3.8 Sources de financement, recettes totales et population pour les 50 villes sélectionnées parmi les 10 territoires à l'étude, 2013

Villes, territoires	Part dans les recettes totales				Recettes Totales (\$/hab.)	Population (n)
	Impôt foncier (%)	Total des impôts (%)	Tarifs (%)	Recettes propres (%)		
1 Wantage Township NJ	93,1	93,2	0,4	97,7	2 990	11 358
2 Pleasantville City NJ	72,5	73,8	2,9	92,6	1 474	20 249
3 Belleville On	66,7	67,6	25,3	98,5	2 322	49 454
4 Boston Mass	60,8	64,6	2,6	77,8	4 992	617 660
5 Waltham Mass	60,6	64,5	14,0	87,2	4 363	60 632
6 Saint-Liguori Qc	60,4	77,6	2,8	86,6	974	1 956
7 Jersey City NJ	57,6	75,1	3,2	91,2	3 237	247 597
8 Halton Hills On	56,6	58,7	11,3	95,6	1 102	56 808
9 Victoria CB	56,2	59,3	31,8	96,1	2 481	84 360
10 Port Moody CB	56,0	58,5	31,7	98,8	1 666	34 567
11 Victoriaville Qc	55,7	72,8	5,5	85,1	1 861	45 232
12 Essex Mass	52,4	55,8	15,5	97,9	6 313	3 504
13 Chambly Qc	51,6	64,6	12,6	92,0	1 772	27 985
14 Newark City NJ	50,8	59,6	15,3	86,1	2 953	277 140
15 Québec Qc	49,5	64,7	8,7	86,0	2 868	536 100
16 Trenton City NJ	48,8	50,6	7,0	69,8	2 776	84 913
17 Grande Prairie Alb	48,1	48,4	12,7	83,3	3 476	55 032
18 Montréal Qc	45,9	51,7	16,5	86,2	3 573	1 731 245
19 Vernon CB	43,9	47,5	36,5	92,0	1 517	39 139
20 Vancouver CB	42,3	44,0	42,8	97,7	2 233	666 517
21 Northampton Mass	41,6	44,3	22,3	74,3	3 976	28 549
22 Binghamton NY	39,2	51,6	18,8	79,9	1 999	47 376
23 Calgary Alb	39,2	39,6	25,3	87,8	3 540	1 149 552
24 Prescott On	38,5	41,2	29,2	77,8	2 814	4 284
25 Ottawa On	36,4	41,6	19,3	76,0	3 882	943 258
26 Edmonton Alb	35,5	36,5	19,4	83,8	3 775	817 498
27 Hanna Alb	34,9	36,4	30,9	79,0	2 667	2 673
28 Toronto On	33,2	34,2	21,2	74,6	4 059	2 771 770
29 Ashcroft CB	32,2	39,3	24,2	80,4	1 822	1 735
30 Worcester Mass	31,5	33,5	12,0	54,7	4 298	181 045
31 Albany NY	30,1	63,0	8,9	83,8	1 930	97 856
32 Spruce Grove Alb	28,1	28,2	28,0	91,9	3 373	27 875
33 Erie Penn	27,3	41,4	26,3	80,5	1 187	101 786
34 Mechanicville NY	26,3	41,0	17,2	60,3	1 801	5 196
35 White Plains NY	23,9	50,0	20,9	92,9	3 906	56 853
36 Miami Flo	21,3	28,3	12,0	86,2	3 111	408 568
37 Pittsburgh Penn	20,6	55,6	6,4	85,0	2 093	305 704
38 Carlisle Penn	17,5	27,1	39,4	90,8	1 458	18 682
39 San Francisco CA	16,3	34,8	40,4	87,7	10 923	845 602
40 Anderson CA	16,2	48,6	35,8	89,1	898	10 269
41 Sacramento CA	14,2	41,3	35,2	88,2	1 859	480 105
42 Inglewoods CA	13,5	44,3	22,2	72,2	1 682	112 333
43 Lake Alfred Flo	13,0	24,0	40,2	91,4	1 414	5 183
44 Buffalo NY	12,4	28,5	14,1	61,6	2 286	261 310
45 Jackson Penn	12,3	41,1	26,0	83,5	803	3 657
46 Los Angeles CA	10,6	25,2	51,2	95,4	4 102	3 957 022
47 Jacksonville Flo	8,7	16,5	45,6	91,6	6 217	842 583
48 Philadelphie Penn	6,7	39,2	15,6	72,1	5 436	1 526 006
49 Homestead Flo	5,2	8,2	56,1	92,1	2 863	64 079
50 Tallahassee Flo	2,8	4,7	57,1	96,5	6 524	181 376

Sources : Les sources pour chacun des territoires sont présentées dans le document annexe.

Une relation de substitution entre les revenus provenant de l'impôt foncier et les revenus de la tarification semble se dégager du tableau 3.8. Cette relation apparaît dans la figure 3.1. On constate que lorsque les municipalités dépendent moins de l'impôt foncier, c'est généralement parce qu'elles ont davantage recours à la tarification. Il ne semble pas y avoir de lien toutefois entre les revenus autonomes (en pourcentage des revenus totaux) et l'impôt foncier, pas plus qu'il ne paraît y avoir de lien entre les revenus autonomes et les recettes tirées de la tarification. En fait, on constate que les municipalités qui ont des revenus autonomes importants se financent par plusieurs moyens et que l'accès à des revenus de tarification ou la dépendance à l'impôt foncier ne semblent pas être des déterminants de l'autonomie municipale.

Figure 3.1 Relation de substitution entre l'impôt foncier et la tarification dans les recettes totales des municipalités locales des 50 villes à l'étude



Source : Graphique construit à partir des données du tableau 3.8.

Le tableau 3.9 présente le résumé des statistiques du tableau 3.8. La dernière colonne de droite présente le coefficient de variation de chacune des variables. Ce coefficient de variation est le ratio de l'écart type sur la moyenne. Il mesure le niveau d'écart moyen de la distribution en proportion de sa moyenne. Plus le coefficient est élevé, plus les observations affichent des écarts importants entre eux dans la distribution. Comme on peut le voir dans le tableau, les deux variables financières ayant les niveaux de variation les plus élevés sont celles de recettes tirées de l'impôt foncier et celles de recettes tirées de la tarification. Les recettes tirées des impôts et les recettes tirées de sources autonomes affichent une variance plus faible. On comprend alors que les municipalités se distinguent davantage par leur recours à l'impôt foncier ou à la tarification, qu'elles ne se distinguent par la proportion de leurs revenus provenant des impôts (toutes sources confondues) ou par leur niveau d'autonomie (ou inversement par la part des transferts dans leurs recettes totales). Pour cette raison, nous nous intéressons principalement ici aux déterminants de la dépendance à l'impôt foncier et de l'utilisation de la tarification.

Tableau 3.9 Résumé statistiques des données sur les 50 villes sélectionnées

		Min	Max	Moyenne	Écart type	Coef. var.
Impôts fonciers	(%)	2,8	93,1	36,4	20,1	0,55
Total des impôts	(%)	4,7	93,2	46,8	17,9	0,38
Tarification	(%)	0,4	57,1	22,4	14,3	0,64
Recettes propres	(%)	54,7	98,8	85,2	10,1	0,12
Recettes totales	(\$/hab)	803	10 923	3 033	1 816	0,60
Population	(n)	1 735	3 957 022	398 225	742 241	1,86

Source : Résumé statistique des données du tableau 3.8.

Notre objectif ici est de déterminer si le financement des municipalités découle essentiellement du cadre institutionnel ou si d'autres variables comme la taille de la ville en population ou le niveau de dépenses par habitant peuvent aussi avoir une influence sur la dépendance à l'impôt foncier ou le recours à la tarification. Pour vérifier les effets partiels des variables de taille de population et de dépenses par habitant sur les modes de financement des municipalités, deux modèles sont estimés :

$$Foncier_i = a + b_1 Pop_i + b_2 Dep_i + \beta Inst_i + \varepsilon_i$$

et

$$Tarif_i = a + b_1 Pop_i + b_2 Dep_i + \beta Inst_i + \varepsilon_i$$

La variable $Foncier_i$ réfère à la part des impôts fonciers dans les recettes totales (en %) et $Tarif_i$ à la part des recettes de tarification dans les recettes totales (en %). Dans les deux modèles, le coefficient b_1 réfère à la relation partielle entre la population (Pop_i) et les variables dépendantes et le coefficient b_2 à l'effet partiel des dépenses par habitant (Dep_i). Le vecteur β contient l'ensemble des coefficients mesurant les effets partiels des variables institutionnelles ($Inst_i$). Ces variables sont constituées de variables binaires reflétant les effets fixes associés à la juridiction (États ou province) où est localisée la ville i . Chaque variable prend la valeur 1 pour les villes d'un même territoire et 0 pour les autres villes. Il y a autant de variables dans la matrice $Inst_i$ qu'il y a de territoires à l'étude, c'est-à-dire 10 variables. Le terme ε_i est un terme aléatoire. Les estimations sont effectuées par la méthode des moindres carrés ordinaires. Les données utilisées sont tirées du tableau 3.8 et comportent donc 50 observations.

Le tableau 3.10 présente les résultats des estimations. On constate que les deux hypothèses sur l'effet partiel de la population et sur les dépenses par habitant ne sont pas validées. Les contrastes entre les villes quant à l'utilisation des différentes sources de financement découlent essentiellement du contexte institutionnel. La taille de la ville n'influence pas la dépendance à l'impôt foncier, ni le recours à la tarification. Le niveau de dépense non plus. Les effets partiels des juridictions sont quant à eux significatifs et expliquent une bonne partie des écarts à la moyenne dans le recours à chacun des modes de financement.

Dans le cas du recours à l'impôt foncier, les effets institutionnels expliquent plus de 70 % des écarts des villes à la moyenne. Autrement dit, c'est l'appartenance à une province ou à un État qui conditionne essentiellement les sources de financement des villes, sans que la taille en termes de population ou les recettes totales par habitant ne produisent de variations significatives au sein des territoires.

Tableau 3.10 Résultat des régressions des deux principales sources de financement

	Part dans les recettes totales (%)			
	Impôt foncier		Tarification	
Population (ln)	-0,45 (0,645)		-1,01 (0,251)	
Recettes totales (ln)	-3,96 (0,336)		5,77 (0,119)	
Ontario	-5,12 (0,448)	-6,34 (0,349)	11,12 (0,069)	12,02 (0,050)
Alberta	-13,39 (0,061)	-15,45 (0,026)	11,18 (0,078)	14,01 (0,023)
Colombie-Britannique	-6,94 (0,303)	-6,48 (0,339)	23,88 (0,000)	24,16 (0,000)
New York	-25,89 (0,000)	-26,22 (0,000)	5,65 (0,348)	6,75 (0,262)
New Jersey	12,87 (0,063)	11,91 (0,083)	-5,03 (0,406)	-3,46 (0,564)
Massachussets	0,02 (0,998)	-3,25 (0,629)	-1,12 (0,869)	4,06 (0,499)
Pennsylvanie	-36,27 (0,000)	-35,72 (0,000)	14,42 (0,020)	13,50 (0,029)
Floride	-40,04 (0,000)	-42,41 (0,000)	30,24 (0,000)	32,96 (0,000)
Californie	-36,78 (0,000)	-38,44 (0,000)	27,53 (0,000)	27,73 (0,000)
Constante (QC)	87,79 (0,002)	52,61 (0,000)	-23,42 (0,321)	9,23 (0,034)
R ²	0,79	0,77	0,67	0,65
R ² ajusté	0,73	0,72	0,58	0,57
Nb. d'observations	50	50	50	50

Note : Régression par les moindres carrés ordinaires. Les nombres entre parenthèses réfèrent à la valeur de probabilité (P-values).

Les coefficients associés aux États de New York, de la Pennsylvanie, de la Floride et de la Californie sont négatifs et significatif pour l'impôt foncier, ce qui signifie que les villes de ces États ont systématiquement moins recours à l'impôt foncier que les villes du Québec (peu importe leur taille ou leur niveau de recettes)¹¹.

¹¹ La constante est associée à la donnée du Québec et les coefficients des territoires marquent essentiellement la différence avec le Québec.

Lorsque les variables de population et de dépenses par habitant sont laissées de côté, le coefficient associé à l'effet de l'Alberta est aussi négatif et significatif (pour un seuil de confiance de 95 %), ce qui veut dire que les villes de cette province recourent également moins à l'impôt foncier pour financer leurs dépenses que celles du Québec.

Dans le cas de la variable de tarification, elle affiche sans surprise l'effet inverse, mais avec quelques nuances. Les villes de la Colombie-Britannique et des États de la Pennsylvanie, de la Floride et de la Californie affichent des niveaux de recours à la tarification significativement plus élevés que les villes du Québec. Lorsque les variables de population et de dépenses par habitant sont laissées de côté, c'est également le cas des villes de l'Ontario et de l'Alberta.

Ce qu'on peut retirer de cette analyse est que le financement des villes découle surtout du cadre institutionnel. En fait, il existe un contraste plus saillant entre les sources de financement utilisées par des villes similaires localisées dans des territoires différents qu'il n'y en a entre des villes de tailles très différentes sur un même territoire. Les finances d'une grande ville comme Montréal, par exemple, ressemblent d'avantage à celles d'une municipalité de banlieue de taille modeste comme Chambly (moins de 28 000 habitants) qu'elles ne ressemblent à celles d'une ville de taille similaire, comme Philadelphie, en Pennsylvanie. Cette dernière affiche d'ailleurs plus d'affinité avec le village de Jackson (moins de 3 700 habitants) quant à ses sources de financement, qu'elle ne ressemble à Montréal. Ces observations peuvent être interprétées comme une indication que les effets de volume ne sont pas nécessairement significatifs dans la pratique du financement des municipalités. Il semble que les municipalités ayant des tailles très différentes fonctionnent dans des cadres institutionnels relativement homogènes dans la plupart des territoires à l'étude. Évidemment, le cas de la Ville de New York n'est pas traité dans notre analyse. Il existe très certainement des cas d'exception et des nuances à apporter à cette analyse.

4- Le rôle des transferts dans le financement des organismes municipaux au Québec

L'un des aspects importants de la négociation du pacte fiscal entre le gouvernement du Québec et les municipalités est celui des transferts. Les concessions accordées dans le cadre du pacte fiscal transitoire de 2015 par les municipalités concernaient d'ailleurs essentiellement les transferts. Certaines municipalités, comme Laval et Longueuil, ont même choisi de compenser le manque à gagner dans les transferts en 2015 par une hausse de leurs recettes autonomes, non sans créer un conflit avec leur vis-à-vis provincial.

Comme nous l'avons montré dans les chapitres précédents, les transferts représentent 12,8 % des recettes des municipalités locales au Québec et 29,9 % des recettes du palier supralocal (tableau 2.3). Quelle est la nature de ces transferts ? Et comment ont-ils évolué aux cours des dernières années ? Pour répondre à ces questions, ce chapitre propose un survol de l'évolution des transferts sur les cinq années les plus récentes pour lesquelles nous disposons de données, soit la période 2010-2014 (ou 2010/2011-2014/2015 lorsqu'il s'agit de l'année financière du gouvernement du Québec). Il présente également l'évolution récente des activités financières de la Société de financement des infrastructures locales (SOFIL).

Les données utilisées dans ce chapitre sont tirées des rapports financiers des organismes municipaux publiés en ligne par le MAMOT, et plus précisément de la section « transferts » de l'analyse de revenus consolidés. Les données de 2007 à 2014 sont disponibles sous la forme consolidée, c'est pourquoi nous n'utilisons que cette période pour l'étude. Les données détaillées de fonctionnement ainsi que ceux d'investissement ne sont séparés que dans les années 2010-2014, ce qui nous permet, durant ces années, de mieux comprendre les divers transferts du gouvernement vers les organismes municipaux. Les rapports annuels de la SOFIL sont utilisés dans la dernière partie de ce chapitre pour les sommes détaillées et agrégées des revenus et transferts ainsi que les surplus/dépenses du gouvernement du Québec.

4.1 L'évolution des transferts

Le tableau 4.1 présente l'évolution des transferts pour les organismes municipaux au Québec (municipalités locales et MRC). On constate que les transferts vers les municipalités locales ont été réduits de manière significative au cours de la période. Ils sont passés de 2 528 millions \$ à 2 045 millions \$ entre 2010 et 2014.

Comme discuté plus bas ceci est un artefact comptable ; les ressources mises à disposition des organismes municipaux n'ont pas diminué mais ce qui transite par un transfert a diminué. Leur part dans le financement des municipalités locales a également diminué significativement, passant de 16,1 % à 11,8 %. Les transferts vers les MRC sont quant à eux un peu plus stables. Ils ont atteint un sommet de 236 millions \$ en 2012, pour redescendre à 213 millions \$ en 2014.

La part des transferts dans les recettes des MRC est donc passée de 31,1 % en 2012 à 28,7 % en 2014.

Tableau 4.1 Montant des transferts et part dans les recettes totales des principaux organismes municipaux du Québec 2010-2014

	Municipalités locales		MRC (palier supralocal)	
	Montant des transferts (M\$)	Part des recettes totales (%)	Montant des transferts (M\$)	Part des recettes totales (%)
2010	2 528	16,1	190	30,2
2011	2 478	15,1	206	30,7
2012	2 489	14,7	238	31,1
2013	2 168	12,8	230	30,6
2014	2 045	11,8	213	28,7

Source : Rapports financiers des organismes municipaux du MAMOT.

4.2 La nature des transferts

Le tableau 4.2 présente les parts des transferts pour fonctionnement et pour investissement ainsi que la part des transferts dit de droit aux municipalités locales dans leurs transferts totaux pour la période 2010-2014. Les transferts de droit sont des transferts sans condition tels que le remboursement de la TVQ et la péréquation. Nous observons une chute importante des transferts de droit en 2014 qui est causée par un changement dans la somme absolue des transferts de droit qui sont passés de 667 millions \$ à 229 millions \$ entre 2013 et 2014. La baisse des transferts de droit aux municipalités est due au fait qu'à partir de l'année 2014, les municipalités ne recevaient plus les transferts de droits pour compensation des montant versés en taxe de vente du Québec. Ils comptabilisaient plutôt leurs dépenses nettes de la TPS et de la TVQ ; ceci réduit leurs dépenses d'un montant équivalent au transfert qui n'est plus versé explicitement comme transfert. Le montant attendu de remboursement en 2014 de 482 M de \$ est similaire au montant du transfert en 2013 de 472 M de \$, ce qui fait que l'enveloppe de ressources reste à peu près la même.¹²

Tableau 4.2 Montant total des transferts aux municipalités locales du Québec et répartition selon leur nature 2010-2014

	Part du montant total des transferts			Montant total des transferts (M\$)
	Fonctionnement municipalité (%)	Investissement municipalité (%)	De Droit municipalité (%)	
2010	26,9	58,2	15,0	2 528

¹² <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2013/n-11-17-octobre-2013/>

Nous ne disposons pas de l'information sur les montants effectivement versés.

2011	30,2	52,9	16,9	2 478
2012	33,8	46,1	20,1	2 489
2013	44,0	29,6	26,4	2 168
2014	45,6	44,5	9,9	2 045

Source : Rapports financiers des organismes municipaux du MAMOT.

La part des transferts pour soutenir les dépenses d'investissement des municipalités augmentent en 2014, mais cela ne permet pas de compenser les transferts de droit de municipalité qui diminuent considérablement.

Le tableau 4.3 présente la part des cinq plus importants types (programmes) de transferts aux municipalités locales pour la période 2010-2014. Ces cinq plus importants transferts comptent pour 81,6 % des transferts municipaux sur la période. Le plus important transfert aux municipalités est associé au transport régulier. Il est surtout lié aux dépenses de transport en commun. On note également l'importance des remboursements de TVQ aux municipalités. La chute en 2014 des transferts pour taxe de vente est importante. Ces transferts représentaient 18,6 % des transferts reçus par les municipalités en 2013 et seulement 1,8 % en 2014.

Tableau 4.3 Transferts vers les municipalités locales selon le type de transfert

	Voirie municipale (%)	Transport régulier (%)	Réseau de distribution de l'eau potable (%)	Réseaux d'égout (%)	Taxe de vente Québec (%)	Montant total des transferts (M\$)
2010	10,4	22,3	9,9	7,2	8,4	2 528
2011	11,1	19,1	9,4	5,9	9,9	2 478
2012	9,0	17,0	10,0	6,9	12,9	2 489
2013	11,2	20,9	7,2	4,9	18,6	2 168
2014	8,9	25,6	9,9	7,6	1,8	2 045

Source : Rapports financiers des organismes municipaux du MAMOT.

Les tableaux 4.4 et 4.5 offrent un portrait désagrégé des transferts aux municipalités locales. Le tableau 4.4 présente les parts des cinq principaux transferts aux municipalités qui sont associés aux recettes de fonctionnement pour la période 2010-2014. Nous observons que la part la plus importante de ces transferts est pour le transport régulier (qui inclut le transport en commun), avec une part moyenne de 24,2% entre 2010 et 2015, suivi de la voirie municipale avec une part moyenne de 10,9%.

Tableau 4.4 Transferts vers les municipalités selon le type de transfert pour les dépenses de fonctionnement

	Voirie municipale (%)	Transport régulier (%)	Transport adapté (%)	Collecte et transport de matières recyclables (%)	Promotion et développement économique (%)	Montant total des transferts (M\$)
--	--------------------------	---------------------------	-------------------------	--	--	---------------------------------------

2010	12,2	27,6	3,2	6,1	8,9	1 094
2011	11,4	22,0	7,1	8,4	9,9	1 221
2012	10,6	23,5	6,8	7,8	9,4	1 368
2013	11,4	23,8	6,0	6,5	7,5	1 527
2014	9,4	24,7	6,0	5,1	6,6	1 131

Source : Rapports financiers des organismes municipaux du MAMOT.

Le tableau 4.5 présente quant à lui la part des principaux transferts en investissement des municipalités locales. On constate que le transport régulier est le plus important des transferts à des fins d'investissement des municipalités locales. Ces transferts représentent 26 % du total des transferts vers les municipalités pour motif d'investissement en moyenne entre 2010 et 2014. Ils sont suivis par les transferts pour le réseau de distribution de l'eau potable (qui comptent pour 18,4 % des transferts en moyenne sur la période).

On observe une certaine variance dans l'importance relative des différents transferts sur la période. On note également la hausse importante dans les années 2013-2014 de l'investissement dans le transport régulier.

Tableau 4.4 Transferts vers les municipalités selon le type de transfert pour les dépenses d'investissement

	Voirie municipale	Transport régulier	Eau potable	Réseau de distribution de l'eau potable	Réseaux d'égout	Montant total des transferts
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(M\$)
2010	12,3	25,6	11,5	16,5	11,9	1 434
2011	14,5	23,5	13,0	17,1	10,5	1 257
2012	11,6	19,6	14,5	20,6	13,4	1 121
2013	20,9	35,2	9,8	19,2	12,0	642
2014	10,4	32,3	8,4	18,6	13,7	914

Source : Rapports financiers des organismes municipaux du MAMOT.

Finalement, le tableau 4.5 présente l'évolution sur la période 2010-2014 des parts des cinq principaux transferts aux MRC. Nous notons que les transferts portant sur la promotion et le développement économique ainsi que ceux pour la collecte et le transport de matières recyclables ont beaucoup augmenté entre 2010 et 2014. Ces cinq plus importants postes de dépense comptent pour 89 % des transferts aux MRC sur la période 2010-2014.

Tableau 4.5 Transferts vers les MRC selon le type de transfert

	Transport adapté	Collecte et transport de matières recyclables	Rénovation urbaine	Promotion et développement économique	Autres transferts en aménagement, urbanisme et développement	Montant total des transferts
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(M\$)
2010	4,4	2,0	7,0	33,7	10,8	190
2011	4,5	8,0	7,7	34,3	11,0	206

2012	5,4	13,2	7,5	31,4	9,4	238
2013	4,6	10,8	8,4	31,5	10,9	230
2014	5,1	10,9	6,9	29,5	12,6	213

Source : Rapports financiers des organismes municipaux du MAMOT.

4.3 Les transferts fédéraux et la SOFIL

Le gouvernement fédéral verse des transferts aux municipalités québécoises en vertu de divers programmes. Un des plus importants en termes de pérennité (10+ans) et de montant versé est le Fonds sur la taxe sur l'essence établi en 2005¹³. Fixé initialement à 1 milliard de \$, son enveloppe est doublé à 2 milliard en 2009; ce montant doit être indexé (2% par année en tranche de 100 millions) depuis le renouvellement de ce fonds en 2014. Divers fonds sont mis en place au cours de la période 2005-2016¹⁴. En 2014-2015 l'examen des comptes publics fédéraux¹⁵ indique 657 Millions de \$ de transfert fédéraux au Québec pour des fins d'infrastructure municipale provenant de six sources qui sont (par ordre décroissant d'importance) :

- Fonds sur la taxe sur l'essence renouvelé-458 M de\$ soit 69% du total;
- Fonds canadiens sur l'infrastructure stratégique-115Mde\$ et 17%;
- Fonds chantier Canada –volet grande infrastructure- 37Mde\$ et 6%;
- Fonds chantier Canada-volet collectivités-29Mde\$ et 4%;
- Fonds sur l'infrastructure frontalière -21Mde\$ et 3%;
- Fonds sur l'infrastructure municipale rurale- 7Mde\$ et 1%.

On constate donc que deux sources de financement comptent pour 86% des transferts fédéraux. La plus importante source en 2014-2015 soit la taxe sur l'essence est également la plus importante en 2010-2011 avec 62% pour les fonds de même nature¹⁶. Cette année-là le fonds temporaire de *Stimulation de l'infrastructure* est la plus importante source de transferts dans ce domaine.

Vu l'importance et la pérennité des transferts associés à la taxe sur l'essence, nous examinons le mécanisme utilisé pour déboursier ces fonds soit la SOFIL. Elle

¹³ Pour les programmes avant 2005 voir Federal Grants to Municipalities in Canada : Nature , Importance and Impact on Municipal Investments, from 1990-to 2005,'par François Vaillancourt, Fabio Bojorques et Éric Champagne) *Canadian Public Administration*, 2009 52(3) 439-455

¹⁴ *Le soutien fédéral à l'appui de l'infrastructure municipale durable* http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_cesd_201605_01_f.pdf

¹⁵ Comptes publics du Canada 2014-2015 volume 6 Bureau de l'infrastructure du Canada p109-111 <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/2015/vol3/ds6/index-fra.html>

¹⁶ Comptes publics du Canada 2010-2011 volume 6 travaux publics et services gouvernementaux http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/comptes_publics_can/pdf/2011/44-fra.pdf p276-279

a été mise sur pied en décembre 2004¹⁷ et a pour mission ¹⁸de verser une aide financière aux organismes municipaux afin de contribuer à la réalisation de projets d'infrastructures en matière d'eau potable, d'eaux usées, de voirie locale et de transport en commun et de projets d'infrastructures ayant des incidences économiques, urbaines ou régionales. Un des rôles de la SOFIL est de s'assurer de la cohérence des actions fédérales et provinciales en matière de transferts aux municipalités. Ceci est fait en combinant les transferts fédéraux provenant de la taxe sur l'essence avec certains des transferts du Gouvernement du Québec.

Les revenus de la Société proviennent de quatre sources :

- Une partie des recettes de la taxe fédérale d'accise sur l'essence;
- Les droits additionnels d'immatriculation applicables aux véhicules de forte cylindrée;
- Les contributions additionnelles du gouvernement du Québec;
- Les revenus de placements.

Le tableau 4.6 représente les revenus, dépenses et surplus/déficit de 2010-2011 à 2014-2015 de la SOFIL. Depuis 2012-2013, nous observons une rapide augmentation des surplus qui est due à une diminution importante des transferts (soit l'essentiel des dépenses du SOFIL) ainsi qu'à une augmentation des revenus.

Tableau 4.6 Revenus et dépenses de la SOFIL 2010-2015 (\$ 000)

	Revenu total	Transfert total	Surplus/déficit
2010-2011	190 970	187 326	1 803
2011-2012	501 183	555 668	-59 408
2012-2013	710 951	651 139	56 819
2013-2014	576 602	554 409	17 994
2014-2015	745 031	223 328	515 909

Source : Rapport annuels (états financiers) du SOFIL

En moyenne, les transferts de la taxe sur l'essence du fédéral représentent 67,1 % des revenus de la SOFIL, suivis par les transferts du gouvernement du Québec qui représentent 18,9 % du total.

Nous observons au tableau 4.7 que les montants provenant du gouvernement du Québec ont augmenté entre 2010 et 2014 de 0 % à 63,8 % du total. Les revenus de transferts de la taxe sur l'essence du fédéral ont fortement diminué en 2014, ce qui s'explique par un hiatus dans l'entente de transfert Canada-Québec¹⁹. Les transferts provenant de la taxe sur l'essence du gouvernement fédéral sont maintenant versés au Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du

¹⁷ Loi créant la Société de financement des infrastructures locales du Québec (L.R.Q, c. S-11.0102)

¹⁸ http://www.sofil.gouv.qc.ca/pub/AUTFR_Rapport_SOFIL.pdf p7 du *Rapport d'activité Société de financement des infrastructures locales du Québec* exercice financier se terminant le 31 mars 2006

¹⁹ Une nouvelle entente a été signée en juin 2014 <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/infrastructures/programme-de-transfert/programme-de-la-taxe-sur-lescence-et-de-la-contribution-du-quebec-2014-2018-tecq/#c12904>

Québec (TECQ 2014-2019)²⁰. Pour ce qui est des revenus d'immatriculation, ils ont connu une baisse en 2011 comme source de revenus et sont demeurés quasi constant par la suite.

Tableau 4.7 Sources de revenu de la SOFIL(%),2010-2015

	Fédéral essence	Québec	Immatriculations
2010-2011	65,1%	0,0%	32,5%
2011-2012	85,3%	0,0%	13,3%
2012-2013	83,3%	5,7%	9,9%
2013-2014	86,2%	0,0%	12,7%
2014-2015	25,0%	63,8%	10,0%

Source : Rapport annuels (états financiers) SOFIL

Le tableau 4.8 présente la part des dépenses de la SOFIL par objet pour 2010-2014. Nous pouvons observer que la part des dépenses en eaux et voirie a augmenté jusqu'en 2013 pour ensuite diminuer légèrement en 2014. Les dépenses en frais d'administration ont augmenté en 2014 passant de 0,8% en 2013 à 3,6% en 2014. Pour la période, la grande majorité des dépenses sont en eaux et voirie avec 95,9% des dépenses totales.

Tableau 4.8 Principaux postes de dépenses de la SOFIL(%),2010-2015

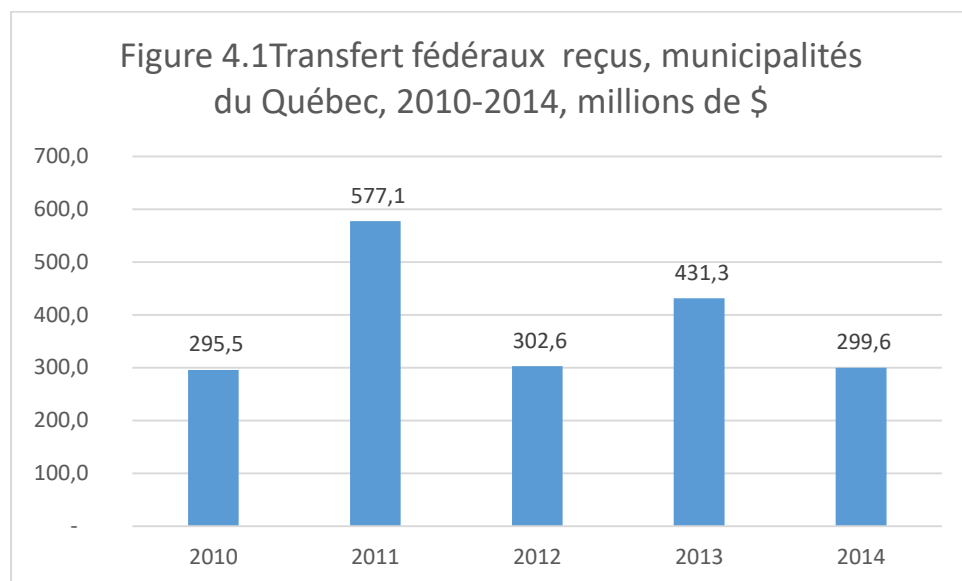
	Eaux voirie (%)	Fond pour l'Investissement municipal rural I(FIMR) (%)	Fond canadien sur l'infrastructure stratégique FCIS (%)	Programme d'infrastructure Québec – municipalités PIQM (%)	Frais admin+ (%)
2010-2011	82,0	9,1	2,6	5,1	1,2
2011-2012	90,0	5,6	1,4	1,9	1,1
2012-2013	97,2	1,6	0,3	0,3	0,5
2013-2014	97,9	0,7	0,3	0,2	0,8
2014-2015	91,5	2,7	1,4	0,8	3,6

Source : rapport annuels (états financiers) SOFIL

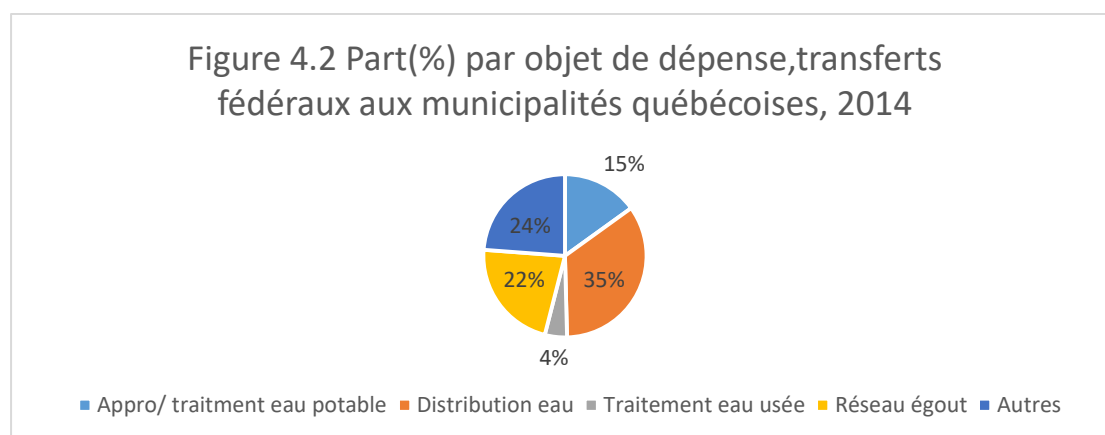
Finalement on peut également appréhender l'importance et la nature des transferts fédéraux aux municipalités du Québec en utilisant les données du MAMOT. Nous nous limitons à celles-ci car les municipalités reçoivent entre 98% (2013) et 100% (2010,2011) des transferts fédéraux versés aux organismes municipaux. La figure 4.1 présente leur importance en M de \$ sur la période 2010-2014 et la figure 4.2 leur répartition en 2014 par objet de dépense. L'évolution de la courbe à la figure 4.1 est en accord avec la variabilité des montants rapportée aux tableaux 4.6 et 4.7 ; la figure 4.2 nous permet de mieux

²⁰ <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/infrastructures/programme-de-transfert/programme-de-la-taxe-sur-lessece-et-de-la-contribution-du-quebec-2014-2018-tecq/>

appréhender la nature des transferts rapportés au tableau 4.8 sous la rubrique générale eau-voirie.



Source : données MAMOT



Source : données MAMOT

Pour conclure, on constate la dépendance des municipalités québécoises à des transferts surtout ciblés et diminuant leur relative autonomie ainsi que la dispersion des transferts entre divers programmes d'une certaine complexité. Est-ce qu'un transfert à des fins d'investissement dont l'allocation entre objets se ferait au niveau municipal ne serait pas générateur de dépenses locales mieux ciblées?

5- Conclusions

Nos conclusions de recherche sont semblables à celles d'études similaires réalisées ailleurs au Canada (McMillan et Dalhby, 2014, Mintz 2006). Au regard des fonctions remplies par les municipalités du Québec, et des sources de financement dont elles disposent, la situation actuelle semble adéquate. Les fonctions des municipalités québécoises sont surtout orientées vers les services à la propriété. Or, l'impôt foncier, sur lequel repose l'essentiel de leur financement autonome, représente justement la meilleure source de financement pour ce type de responsabilité. Notre étude montre que les contribuables québécois ne paient pas plus d'impôt foncier que les citoyens de la plupart des autres territoires étudiés. Rien n'indique non plus que le recours à l'impôt foncier exerce ici une pression plus néfaste sur l'économie. Il est vrai que cet impôt occupe une part importante du financement des municipalités québécoises, mais leur degré de dépendance n'est pas sans commune mesure avec ce qui est observé ailleurs.

Deux questions méritent tout de même d'être soulevées. La première découle des conclusions du chapitre 3 sur la tarification. La diversification des sources de financement des municipalités du Québec, si elle est nécessaire, ne devrait-elle pas passer d'abord par un recours à la tarification ? Après tout, ce qui démarque le plus le financement des municipalités du Québec des autres systèmes de financement municipaux est surtout la faible part qu'occupe la tarification dans les recettes totales. Sachant que les recettes actuelles de la tarification au Québec proviennent surtout du transport en commun, de la vente d'électricité et des stationnements, il y aurait peut-être lieu d'explorer d'autres avenues au niveau de la distribution de l'eau, de la collecte des matières résiduelles ou de la tarification routière. C'est notamment ce que proposait au gouvernement du Québec le rapport du Groupe de travail sur la tarification des services publics en 2008 (Montmarquette, 2008). Certains auteurs comme Hamel (2013) ou Kinnaman et Fullerton (2000) expriment toutefois certaines réserves quant à la généralisation de l'usage des tarifs dans le secteur résidentiel pour la consommation de l'eau ou la collecte des matières résiduelles. Les coûts de gestion de tels systèmes de tarification sont parfois plus élevés que les bénéfices encourus par la tarification. Dans les secteurs industriel et commercial, les bénéfices potentiels semblent toutefois plus évidents.

La deuxième question soulevée découle des travaux faits dans le cadre de cette étude et qui ont exigés de nous familiariser avec les données du MAMOT sur les transferts. Ils nous ont appris que les transferts aux municipalités du Québec sont versés dans le cadre d'un grand nombre de programmes, chacun avec ses règles, ce qui génère une certaine rigidité dans la provision des services publics locaux. Nous n'avons pas creusé cette question mais il nous semblerait utile d'examiner s'il n'y aurait-il pas lieu de simplifier les transferts aux municipalités en réduisant le nombre de programmes et en augmentant le caractère « non conditionnel » de ces transferts. Cela aurait pour effet d'accroître l'autonomie locale et pourrait inciter à de meilleurs choix quant aux dépenses publiques.

Enfin, un autre élément qui ressort de notre recherche est la pertinence des statuts spéciaux pour assurer le financement des grandes villes du Québec. Comme nous l'avons fait ressortir dans le chapitre 3, il ne semble pas y avoir de lien entre la taille d'une ville en termes de population ou en termes de dépenses et le recours à certains outils de financement. Dans la presque totalité des endroits étudiés, toutes les municipalités, peu importe leur taille, arrivent à financer leurs activités avec des sources de revenus semblables. Les flux de recettes sont très différents et les catégories de recettes « autres » masquent peut-être la complexité des systèmes développés dans les plus grandes villes. Cela dit, sur le plan des recettes, tant que les grandes villes assument des fonctions similaires au plus petites, il apparaît toute à fait pertinent de mettre à leur disposition les mêmes outils de financement. Ce n'est pas la taille des villes qui les distingue sur le plan financier.

Pour terminer, on peut mentionner que les fiches produites pour réaliser l'analyse comparative présentée dans le chapitre 3 contiennent plus d'information qu'il nous a été possible de traiter. Elles présentent notamment des informations sur les pratiques et la mécanique de l'impôt foncier dans les 10 territoires à l'étude. Cette documentation demeure accessible dans le document annexe et pourra servir à de futurs travaux de recherche.

Références

Alm, J., (1996), « What is an 'Optimal' Tax System? », *National Tax Journal* (49), 117-134.

Bell, M. E., 2012. Chapter 11: Real Property Tax. In: *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*. New York, NY: Oxford University Press, pp. 271-299.

Blöchliger, H., 2015. *Reforming the Tax on Immovable Property: Taking Care of the Unloved*. OECD Economics Department Working Papers, No. 1205, Paris : OECD.

Boadway, R. W. et Kitchen H. M., 1999. *Canadian Tax Policy*, 3rd edition, Canadian Tax Paper no. 103, Association canadienne d'études fiscales, 504 p.

Boadway, R. W. et Shah, A., 2009. *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press.

Carroll, D. A., 2009. Diversifying Municipal Government Revenue Structures: Fiscal illusion or Instability. *Public Budgeting & Finance*, 29(1), pp. 27-48.

Chernick, H., Langley, A. & Reschovsky, A., 2011. *Revenue Diversification in Large U.S. Cities*, Munk School of Global Affairs: IMFG Papers on Municipal Finance and Governance.

Cole, R. L. & Kincaid, J., 2000. Public Opinion and American Federalism: Perspectives on Taxes, Spending, and Trust - An ACIR Update. *Publius. The Journal of Federalism*, 30(1), pp. 189-201.

Dafflon B. et Vaillancourt, F., 2016 (à paraître). Financement des infrastructures inter entités : Pratiques internationales, principes et réflexions sur le cas canadien. *Le Québec économique*, 6.

Hamel, P. J., 2013. *Remettre en question les compteurs d'eau domestiques*. INRS, Groupe de recherche sur l'innovation municipale.

Kinnaman, T. C., et Fullerton, D., 2000. Garbage and recycling with endogenous local policy. *Journal of Urban Economics*, 48(3), 419-442.

Kitchen, H. M., 2003, *Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada*, Canadian Tax Paper no. 107, Association canadienne d'études fiscales, 350 p.

McMillan, M. et Dahlby, B., 2014. *Do local governments need alternative sources of tax revenue ? An assessment of the options for Alberta cities*. University of Calgary, School of Public Policy, SPP research paper, 7 (26).

Mieszkowski, P., 1972. The property tax: An excise tax or a profits tax?. *Journal of Public Economics*, 1(1), 73-96.

- Mintz, J. M. & Roberts, T., 2006. Running on Empty: A Proposal to Improve City Finances. *C.D. Howe Institute Commentary*, Issue 226.
- Montmarquette, C., Facal, J., & Lachapelle, L., 2008. *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*. Rapport du groupe de travail sur la tarification des services publics.
- Pigou, A. C., 1920. *The Economics of Welfare*. Transaction Publishers.
- Ramsey, F. P., 1927. A Contribution to the Theory of Taxation. *The Economic Journal*, 37(145), 47-61.
- Rosen, H. S., Boothe, P., Dahlby, B. and Smith, R. S., 1999. *Public Finance in Canada*, McGraw-Hill Ryerson, 758 p.
- Sjoquist, D. L. & Stoycheva, R., 2012. Chapter 17: Local Revenue Diversification: User Charges, Sales Taxes, and Income Taxes. In: *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*. New York, NY: Oxford University Press.
- Slack, E., 2010. *OECD Experience on Municipal Finance under Federalism: Implications for India*. s.l.:Korea Institute of Public Finance.
- Slack, E., 2011. *Financing Large Cities and Metropolitan Areas*, Munk School of Global Affairs: IMFG Papers on Municipal Finance and Governance.
- Tassonyi, A., Bird, R. M. & Slack, E., 2015. *Can GTA Municipalities Raise Property Taxes? An Analysis of Tax Competition and Revenue Hills*, Munk School of Global Affairs: IMFG Papers on Municipal Finance and Governance.
- Union des municipalités du Québec, 2012. *Livre Blanc Municipal - L'avenir a un lieu*, Montréal, QC: s.n.
- Vaillancourt, F., 1980. Financing Local Authorities in Québec - The reform of Bill 57, *Canadian Tax Journal* 28, 274-288.
- Vaillancourt F. Roy-César, E. et Barros, M. S., 2013. *The Compliance and Administrative Costs of Taxation in Canada 2013*, Fraser Institute. Studies in tax policy.



1130, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1400, Montréal (Québec) H3A 2M8

Tél. : 514-985-4000 • Téléc. : 514-985-4039

www.cirano.qc.ca • info@cirano.qc.ca