

Intervention centrale en matière de finances locales

**Rapport remis au
Ministère des Affaires municipales**

Nicolas Marceau, UQAM et CIRANO
Véronique Le Gallo, CIRANO



CIRANO
Centre interuniversitaire de recherche
en analyse des organisations

Montréal
Version finale, mars 1999

Table des matières

1. Introduction.....	2
2. Regroupement des municipalités.....	3
2.1. Avantages et inconvénients économiques des regroupements de municipalités	3
2.2. Études empiriques sur les structures municipales.....	4
2.2.1. Économies d'échelle.....	4
2.2.2. Déséconomies d'échelle	6
2.2.3. Études de cas de regroupements de municipalités au Canada	7
2.3. Conclusion.....	13
3 Dette municipale.....	16
3.1. Avantages et inconvénients des restrictions visant à limiter la capacité d'emprunt des municipalités.....	16
3.2. Études empiriques sur la dette municipale	17
3.2.1. Rendement de la dette.....	17
3.2.2. Politiques centrales en matière d'endettement municipal.....	18
3.2.3. Les politiques provinciales canadiennes.....	19
3.2.4. Plafond de la dette	21
3.2.5. Déficits municipaux.....	21
3.2.6. Dépendance envers les revenus futurs	22
3.3. Conclusion.....	23
4. Assiette fiscale	24
4.1. Avantages et inconvénients d'un mélange d'impôts locaux dans lequel l'impôt foncier est le plus	24
4.2. Études empiriques sur l'assiette fiscale locale	25
4.2.1. Tendance au niveau mondial	25
4.2.2. Tendance à l'échelle du Canada	26
4.2.3. Impact des différentes formes de taxation	30
4.2.4. Innovations en matière d'impôt local aux États-Unis.....	31
4.3. Conclusion.....	33
5. Difficultés d'implantation de la tarification à l'usager.....	34
1.1. Avantages et inconvénients de la tarification	34
5.2. Études empiriques sur la tarification	35
5.2.1. Objectifs de la tarification	35
5.2.2. Utilisation de la tarification au Canada et aux États-Unis	36
5.2.3. Établissement des tarifs	39
5.3. Conclusion.....	42
6. Péréquation municipale.....	44
6.1. Avantages et inconvénients d'un programme de péréquation municipale.....	44
6.2. Cas de péréquation horizontale.....	46
6.3. Étude de la formule québécoise de la péréquation municipale.....	46
7. Concurrence entre municipalités	49
7.1. Avantages et inconvénients d'une concurrence entre municipalités.....	49
7.2. Études empiriques sur la concurrence entre municipalités	49
7.2.1. La théorie et la pratique	50
7.2.2. Le cas de la France	53
7.2.3. Le cas canadien.....	54
7.3. Conclusion.....	56
8. Conclusion.....	57

1. Introduction

Les municipalités québécoises font désormais face à une période critique du point de vue financier. Leurs deux sources de revenus traditionnels, transferts gouvernementaux et impôts fonciers, s'appauvrissent pendant que les demandes des contribuables se multiplient. En effet, la crise économique a fait ralentir le taux de croissance des investissements commerciaux et industriels, réduisant ainsi l'assiette fiscale locale et les sources de revenus propres. De plus, chaque niveau de gouvernement supérieur ayant mis la priorité sur la réduction de leur déficit, les transferts intergouvernementaux vers les municipalités ont été réduits.

Mais cette situation n'est pas particulière au Québec. Partout dans le monde, les municipalités se sont vues imposer un plus grand nombre de responsabilités depuis la seconde guerre mondiale, elles ont vu leur budget être réduit depuis les années 80. Nous examinerons donc, dans ce rapport, les mesures prises par les gouvernements centraux en réponse à la situation financière difficile des municipalités et aux impératifs d'autant plus grands d'une gestion efficace.

Le rapport se divise en six parties, chacune analysant, du point de vue économique, des mesures entreprises par les gouvernements centraux en réponse aux problèmes financiers municipaux. Ces six parties portent donc sur le regroupement municipal, le contrôle de la dette municipale, l'assiette fiscale en général, l'utilisation de la tarification à l'usager, la péréquation municipale et la concurrence entre municipalités. Chaque partie expose en premier lieu les avantages et les inconvénients de chaque mesure puis tente de tirer quelques conclusions pertinentes au cas du Québec grâce aux études empiriques.

2. Regroupement des municipalités

2.1. Avantages et inconvénients économiques des regroupements de municipalités

- **Avantages**

1. Les petites municipalités fournissant toutes un certain nombre de biens et services identiques peuvent, si elles se regroupent, réaliser des économies d'échelle. Pour qu'il y ait économies d'échelle, il faut que le coût moyen de la fourniture d'un bien décroisse lorsque la quantité produite croît.
2. Des biens et services fournis par une municipalité (plus généralement, toute mesure publique adoptée par une municipalité) peuvent générer des externalités positives (bénéfices) ou négatives (coûts) à des résidents d'autres municipalités. Le regroupement de municipalités suppose que le gouvernement local a à cœur le bien-être des citoyens de toutes les anciennes municipalités et c'est pourquoi tous les coûts et bénéfices des diverses décisions seront pris en compte (internalisation des coûts et bénéfices).
3. Le regroupement de municipalités qui se livrent une concurrence menant à des inefficacités (par exemple, la fourniture sous-optimale d'un bien ou service) peut, en éliminant la concurrence, restaurer l'efficacité.
4. Parce qu'elle diminue le nombre d'agents économiques ayant des activités dans des municipalités qu'ils n'habitent pas, le regroupement permet de réduire l'exportation de leur fardeau fiscal par les municipalités.
5. Dans le cas d'une région métropolitaine en déclin, le regroupement des villes de périphérie et de la ville-centre rend plus élastique cette dernière, qui peut alors profiter de la croissance de la périphérie, et permet de la revitaliser tout en favorisant une plus forte croissance de l'ensemble de la région métropolitaine.
6. Toute fragmentation de la structure municipale oblige les investisseurs potentiels à faire approuver leur projet par plusieurs entités, ce qui accroît le temps nécessaire à l'approbation des projets de même que l'incertitude entourant leur mise en œuvre. De tels inconvénients peuvent se révéler dissuasifs pour les investisseurs qui cherchent à minimiser le nombre d'interlocuteurs.
7. Un dernier avantage que l'on peut attribuer aux regroupements est la possibilité pour les plus grandes entités d'emprunter à un taux d'intérêt plus avantageux.

- **Inconvénients**

1. Les municipalités relativement grandes (ayant plus de 100 000 habitants) qui fournissent toutes un certain nombre de biens et services identiques risquent, si elles se regroupent, d'enregistrer des déséconomies d'échelle. Pour qu'il y ait déséconomies, il faut que le coût moyen de la fourniture d'un bien croisse lorsque la quantité produite croît.
2. À la suite d'un regroupement de municipalités, il est possible que la fourniture des biens et services soit la même partout sur le territoire de la nouvelle municipalité. Le regroupement est alors désavantageux car il ne permet pas que la fourniture de biens et services reflète les préférences des résidents de quartiers différents (auparavant, des villes différentes fournissaient des niveaux de biens et services différents).
3. On observe parfois un nivellement des services vers le haut à la suite d'un regroupement de municipalités, nivellement qui entraîne une hausse des coûts de gestion (par exemple, on peut observer une augmentation des coûts de main d'œuvre).
4. Le regroupement de municipalités, en créant une municipalité plus grande que celles qui existaient auparavant, accroît la distance entre les citoyens et leurs représentants. Les responsables des décisions deviennent alors plus difficiles à identifier, ce qui réduit, pour eux, les conséquences de mauvaises décisions. Un regroupement conduit donc à une réduction du degré de responsabilité des décideurs.

2.2. Études empiriques sur les structures municipales

2.2.1. Économies d'échelle

Le débat sur la taille optimale des municipalités n'est guère récent. Les économistes invoquent les économies d'échelle et les méfaits de la concurrence féroce entre petites municipalités avoisinantes depuis longtemps pour encourager la consolidation des municipalités. Annexion et regroupement sont devenus des termes courants dans les milieux municipaux. Mais c'est seulement depuis la crise financière des municipalités que l'on voit apparaître des études sur l'impact financier de la taille des villes. Les études empiriques sont encore rares, non pas par manque de volonté mais à cause des difficultés liées à la collecte et à la comparaison des données financières de différentes municipalités. De plus, il est particulièrement difficile d'isoler les impacts financiers imputables strictement au regroupement des municipalités, de ceux qui sont dus à d'autres facteurs évolutifs du milieu tels que la croissance économique et les changements de leader politique. Nous allons cependant considérer quelques études empiriques dans cette partie et essayer d'en tirer des enseignements quant aux bienfaits des regroupements de municipalités sur les coûts de production des services.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la tendance dans les pays industrialisés est à la consolidation des gouvernements locaux, même si dans quelques rares pays, la population moyenne des gouvernements locaux demeure très basse.¹ La plupart des pays ont subi une réorganisation complète de leurs gouvernements régionaux et municipaux, et on assiste à une réduction drastique du nombre des municipalités ainsi qu'à une décentralisation des pouvoirs. C'est ainsi qu'entre 1961 et 1991, le nombre des municipalités est passé de 1386 à 275 au Danemark, de 1006 à 286 en Suède, de 24199 à 8413 en Allemagne, de 1086 à 401 en Angleterre, tandis que les réductions étaient moins importantes dans les pays de l'Europe du Sud et dans les pays fédéraux (où entre 10 et 30% des municipalités ont disparu).²

La tendance à la consolidation est donc indéniable. Mais étant donné la structure géographique du Québec, on ne peut guère comparer les économies d'échelle probables avec ce que l'on observe en Europe. Entre l'Europe et l'Amérique du Nord, la densité de population varie grandement, et toute comparaison risquerait d'entraîner des biais dans l'analyse comme dans les conclusions.

En ce qui concerne les économies d'échelle, on dispose de l'étude effectuée par McDavid³ sur les coûts de collecte des déchets résidentiels⁴ au Canada. Le tableau suivant est particulièrement parlant en matière d'économies d'échelle : il révèle une tendance à la baisse des coûts par foyer au fur et à mesure que la taille de la municipalité s'accroît, sauf en ce qui concerne la deuxième catégorie (ce fait peut être expliqué par des accords entre municipalités de cette taille).

Tableau 1 : Coût de la collecte de déchets / foyer selon la taille de la municipalité et le type de production

	1000-4999		5000-9999		10000-49999		> 50000		Moyenne	
	Coût	Nb cas	Coût	Nb cas	Coût	Nb cas	Coût	Nb cas	Coût	Nb cas
<i>Privé</i>	59,36 \$	50	46,00 \$	38	51,02 \$	67	38,56 \$	30	50,22 \$	185
<i>Public</i>	76,97 \$	24	62,39 \$	17	57,20 \$	22	51,14 \$	27	61,44 \$	94
<i>Tous</i>	65,07 \$	74	51,27 \$	56	52,65 \$	91	44,63 \$	58	54,00 \$	279

Mais il serait erroné de conclure de cet exemple que le regroupement est la solution infaillible aux problèmes financiers des villes. Pour Andrew Sancton,⁵ par exemple, il n'existe pas de preuves montrant que la consolidation engendre des épargnes. Les déséconomies d'échelle et les coûts liés au regroupement des municipalités ne sont pas à négliger comme on va le voir par la suite.

¹ Par exemple, en Hongrie, les trois quarts des nouveaux gouvernements locaux ont moins de 2000 habitants.

² McMillan, M.L. (1995): « A Local Perspective on Fiscal Federalism » dans Anwar Shah (dir.), *Fiscal Federalism : Principles and Practices*, août 1995, The World Bank, Washington, D.C.

³ McDavid, James C. (1998): « Benchmarking Local Government in Canadian Municipalities », Local Government Institute, University of Victoria, juin 1998.

⁴ Les études sur la collecte des déchets sont les plus courantes en matière de *benchmarking* car c'est le service municipal par excellence où la définition est claire et commune à toutes les municipalités.

⁵ Sancton, Andrew (1996) : « Reducing Costs by Consolidating Municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario », Canadian Public Administration.

2.2.2. Déséconomies d'échelle

Une étude effectuée par Wendell Cox Consultancy⁶ pour la ville de Toronto et analysant 171 villes des États-Unis montre que :

- Les villes des États-Unis ayant une population supérieure à un million d'habitants dépensent 21 % de plus par habitant que les villes ayant entre 500 000 et 1 million d'habitants, 18 % de plus que les villes entre 100 000 et 500 000 habitants et 13 % de plus que la moyenne nationale des villes.
- Les comtés des États-Unis regroupant plus d'un million d'habitants dépensent 42 % de plus par habitant que les comtés ayant entre 300 000 et 500 000 habitants et 30 % de plus que la moyenne nationale des comtés.
- Les commissions scolaires du primaire et du secondaire aux États-Unis regroupant plus de 50 000 étudiants dépensent 18 % en plus par élève que les commissions scolaires regroupant entre 15 000 et 25 000 et 6 % de plus que la commission moyenne.
- Les systèmes de transport public gérant plus de 1000 autobus ont des coûts par heure de service de 26 % de plus que les systèmes gérant entre 300 et 500 bus et 19 % de plus que la moyenne des systèmes nationaux de transport.⁷

Cette étude montre bien que si des économies d'échelle sont possibles lors de consolidations moyennes aux États-Unis (jusqu'à 500 000 habitants), des déséconomies d'échelle doivent être envisagées lorsque la municipalité amalgamée devient trop importante. Il est cependant important de noter que seules 21 villes québécoises (sur un total de 1395) ont une population de plus de 50000 habitants et que des regroupements de l'ampleur de celles de cette étude américaine sont peu probables au Québec.

2.2.3. Études de cas de regroupements de municipalités au Canada

En effet, le regroupement des petites municipalités québécoises serait même financièrement rentable. Une étude effectuée par G. Brisson,⁸ sur l'impact financier de 21 cas de regroupements réalisés entre 1986 et 1993, donne à croire que le regroupement des petites municipalités a permis aux municipalités regroupées d'augmenter de façon significative la gamme des services offerts aux citoyens tout en réduisant sensiblement la part des dépenses totales consacrées à l'administration générale. Selon Brisson :

⁶ Wendell Cox Consultancy (1997): *Toronto Amalgamation : Less Democracy and Higher Costs*. Rapport préparé pour la ville de Toronto, le 10 janvier 1997.

⁷ Il faut cependant noter que les coûts supplémentaires sont, au moins en partie, également imputables à la congestion de la circulation des grandes villes.

⁸ Brisson, Gilbert (1996) : « Les regroupements réduiraient les dépenses des municipalités », *MUNICIPALITÉ*, juin-juillet 1996.

« La coïncidence entre la décision de se regrouper et les améliorations observées constitue un témoignage éloquent et important de leur bien-fondé de même qu'un signe à poursuivre dans cette direction »

Les résultats d'un sondage effectué par J. Ruel⁹ auprès de 79 municipalités québécoises regroupées depuis 1993, abondent dans le même sens. Bien que Ruel trouve que les services municipaux et le nombre d'employés municipaux ont tendance à augmenter lorsque les municipalités sont regroupées depuis plus de trois années, il constate que les dépenses et les taxes n'augmentent pas plus qu'à court terme et que le service de la dette suit sensiblement cette tendance.

En ce qui concerne le Canada, une étude très intéressante par Igor Vojnovic¹⁰ sur les répercussions de regroupements municipaux dans cinq provinces canadiennes (Colombie-Britannique, Ontario, Québec, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse) montre que les politiques en cette matière diffèrent grandement d'une province à l'autre. Cette étude est d'autant plus importante pour le Québec que le regroupement fait partie des outils de restructuration municipale et est encouragé par le gouvernement provincial. Si le grand nombre de petites municipalités que l'on retrouve au Québec peut poser problème, il est important de comprendre qu'un regroupement mal géré peut intensifier certains de ces problèmes. La discussion qui suit est, en grande partie, tirée de l'étude d'Igor Vojnovic.

Des cinq provinces étudiées dans le rapport, la Colombie-Britannique est la seule n'ayant pas pris des mesures pour promouvoir la consolidation municipale. Ceci a été attribué, en grande partie, aux succès des districts régionaux de la Colombie-Britannique et notamment à leur capacité de s'ajuster de façon efficace aux changements dans la prestation des services.

2.2.3.1. Coûts de transition

Dans l'échantillon considéré par Vojnovic, les coûts de transition d'un regroupement ne sont pas négligeables : ils oscillent entre 137 000 dollars et 25 millions de dollars selon les cas étudiés (voir tableau 2) et peuvent monter jusqu'à une somme aussi élevée que 75,75 \$ par habitant dans le cas d'Halifax. Si l'aide provinciale est nécessaire à la plupart des regroupements municipaux, il faut être assuré que ce coût fixe sera comblé par la croissance dans l'efficacité de la prestation des services. Cependant, l'aide provinciale ne doit pas devenir une motivation pour des regroupements tous azimuts afin de bénéficier d'un transfert supplémentaire. L'étude de J. Ruel (1998) montre que 29% des répondants de l'échantillon invoquent les subventions de regroupement offertes par le gouvernement comme étant un motif à l'origine du regroupement. Les répercussions d'un tel phénomène mériteraient d'être analysées plus en profondeur.

⁹ Ruel, Jimmy (1998) : « Sondage auprès des municipalités regroupées depuis 1993 », document préparé par le service des politiques municipales des Affaires municipales, Gouvernement du Québec, 1998.

¹⁰ Vojnovic, Igor (1997) : *Municipal Consolidation in the 1990s : An Analysis of Five Canadian Municipalities*, Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research, ICURR Press, Toronto, août 1997.

Tableau 2 : Comparaison des coûts de transition

<i>Municipalité</i>	<i>Population</i>	<i>Coûts de transition</i>	<i>Coût par habitant</i>
<i>Aldborough (Ontario)</i>	3 890	144 000 \$	37,02 \$
<i>Miramichi (N.-B.)</i>	21 000	180 000 \$	8,57 \$
<i>Victoriaville (Québec)</i>	38 000	137 000 \$	3,60 \$
<i>Abbotsford (C.-B.)</i>	87 000	1 150 000 \$	13,21 \$
<i>Halifax (N.-É.)</i>	330 000	25 000 000 \$	75,75 \$

Source : Vojnovic, ICURR, 1997, p. 116.

À titre de comparaison, KPMG estime le coût de transition de Metro Toronto entre 150 et 200 millions de dollars, soit entre 75 et 100 \$ par habitant. Mais les coûts de transition ne sont pas les seuls coûts supplémentaires engendrés par le regroupement des municipalités. Une plus grande spécialisation du personnel implique généralement des salaires plus élevés.

2.2.3.2. Impacts sur les coûts d'administration

Ainsi, avant le regroupement de Victoriaville, de Sainte-Victoire et d'Arthabaska au Québec en 1993, les trois municipalités employaient 183 personnes à temps plein. Les salaires de ces 183 employés représentaient 35 % du budget total. À Arthabaska, les cols blancs n'étaient pas syndiqués avant le regroupement. Les coûts d'administration après le regroupement ont augmenté de 400 000 \$ à cause de salaires municipaux plus élevés. Aucune économie de personnel n'a été réalisée à la suite du regroupement. Dans l'année fiscale de 1994, les salaires des exécutifs ont augmenté jusqu'aux standards les plus élevés (78 000 \$ de plus par année) et l'adoption des standards les plus élevés pour les cols bleus et cols blancs a entraîné une hausse de la masse salariale de 118000\$. Les honoraires totaux des élus ont été réduits, en dépit d'une augmentation des dédommagements, grâce à une réduction de moitié du nombre de conseillers. Cependant, le paiement des honoraires totaux n'a baissé que de 32 000 dollars (de 227 000 à 195 000 \$) alors que le nombre d'élus était réduit de moitié.

Cette hausse des salaires après un regroupement n'est pas unique, il en a été de même à Aldborough, où les dépenses pour les salaires des employés à temps plein ont augmenté de 15 % l'année suivant le regroupement et de 5 % supplémentaire l'année suivante.

Dans le cas de Miramichi, des hausses de salaires étaient attendues mais la réalité a dépassé fortement les attentes, incommodant fortement les résidents. La hausse de ces salaires est illustrée dans le tableau 3 :

Tableau 3 : Augmentation des salaires après le regroupement de Miramichi (Nouveau-Brunswick).

<i>Emploi</i>	<i>Salaires avant</i>	<i>Salaires après</i>	Δ	$\Delta\%$	<i>Salaire minimum possible</i>	<i>Salaire maximum possible</i>
<i>Manager</i>	62534	77000	14646	23,49	64000	84000
<i>Treasurer</i>	59850	68000	8150	13,62	60000	75000
<i>Police chief</i>	N/a	62500	N/a	N/a	55000	70000
<i>Dir Engineering</i>	54823	60000	5177	9,44	50000	65000
<i>Dir, PW/Water</i>	48000	57500	9500	19,79	50000	65000
<i>Fire chief</i>	49192	57500	8308	16,89	50000	65000
<i>Rec. Director</i>	47016	55000	7984	16,98	45000	60000
<i>Clerk</i>	42105	52500	10395	24,69	45000	60000
<i>Pub Work Super</i>	40568	50000	9432	23,25	45000	55000
<i>Pub Work Super</i>	47825	50000	2175	4,55	45000	55000
<i>Dep Police chief</i>	N/a	50000	N/a	N/a	45000	60000
<i>Human resources</i>	34480	47500	13020	37,76	40000	55000
<i>Dep fire chief</i>	37500	47500	10000	26,67	40000	55000
<i>Dypmt/Tourism</i>	36000	45000	9000	25,00	40000	55000
<i>Asst Man Hum Res</i>	32758	40000	7242	22,11	35000	45000
<i>Asst Rec Dir</i>	34894	40000	5106	14,63	30000	45000
<i>Asst Super</i>	38368	40000	1632	4,25	35000	45000
<i>Legislative Asst</i>	27974	38333	10359	37,03	35000	45000
<i>Asst treasurer</i>	27600	35000	7400	26,81	30000	45000
<i>Office clerk 2</i>	24941	27333	2392	9,59	26000	30000
<i>Secretary 2</i>	25762	27000	1238	4,81	27000	32000
<i>Secretary 2</i>	25762	27000	1238	4,81	27000	32000
<i>Office clerk 2</i>	24941	26667	1726	6,92	26000	30000
<i>Secretary 1</i>	23609	25333	1724	7,30	27000	32000
<i>Secretary 1</i>	24941	25333	392	1,57	27000	32000
<i>Secretary 1</i>	21000	23667	2667	12,70	27000	32000
<i>Office clerk 1</i>	16000	23000	7000	43,75	26000	30000
<i>Office clerk 1</i>	19081	23000	3919	20,54	26000	30000
<i>Office clerk 1</i>	22880	23000	120	0,52	26000	30000

Source : The Miramichi Leader, mercredi 8 mars 1995, A1.

En ce qui concerne les salaires municipaux, les municipalités étudiées dans le rapport ont réagi très différemment devant l'augmentation de travail et de spécialisation. Ainsi, à Abbotsford et à Halifax, les hausses de salaires ont été moins spectaculaires. Le cas d'Abbotsford, où les salaires ont augmenté en moyenne de 1,5 %, montre que la spécialisation n'implique pas obligatoirement une hausse de salaires. Le succès d'une telle initiative dépend d'accords préalables et explicites au sujet de l'impact du regroupement sur le niveau des salaires.

La municipalité régionale d'Halifax n'a pas connu non plus de fortes hausses de salaires. Ceci n'est pas dû aux accords du processus de regroupement mais plutôt au *Public Sector Compensation Act* de 1994 qui restreint les changements dans les salaires des employés, leurs bénéfices et leur charge de travail lorsque les municipalités d'une région optent pour la consolidation. Bien entendu, le *Compensation Act* a fait beaucoup de mécontents, puisque, une fois les villes regroupées, les employés municipaux reçoivent, pour un même emploi, des salaires et des bénéfices différents et ne travaillent pas le même nombre d'heures.

2.2.3.3. Impact sur les taux d'imposition et sur la dette

De telles augmentations dans les coûts d'administration des entités consolidées vont surtout se répercuter à un endroit, à savoir dans l'augmentation des taux de taxation. Et c'est en effet ce que l'on observe dans la plupart des villes impliquées.

Une des exceptions est Abbotsford, où l'on ne peut savoir si la baisse des taux d'impôts fonciers est due au regroupement ou à la forte croissance qu'a connue la région avant le regroupement. Ainsi, comme on peut le constater dans le tableau ci-dessous, les taux d'impôts fonciers avaient commencé à baisser avant le regroupement (1994) de Matsqui et d'Abbotsford grâce à la forte croissance que connaissait la région (la valeur estimée des propriétés des deux municipalités est passée de 5,36 milliards de dollars en 1993 à 6,77 milliards de dollars en 1996). Ce qui représente une augmentation de 26 % sur une période de 3 ans. Néanmoins, les taux d'imposition pour les industries et les utilités ont augmenté (voir tableau 4).

Tableau 4 : Taux d'imposition municipale pour Abbotsford et Matsqui (Colombie-Britannique)

	<i>Abbotsford</i>		<i>Matsqui</i>	
	<i>Changements dans les taux résidentiels</i>			
1993	6,5918		7,1260	
1994	5,9570	(-9,63 %)	6,8882	(-3,41 %)
1995	5,8705	(-1,45 %)	6,8338	(-0,72 %)
1996	5,6450	(-3,84 %)	6,5904	(-3,56 %)
	<i>Changements dans les taux commerciaux</i>			
1993	20,2932		14,5181	
1994	18,5013	(-8,83 %)	14,3781	(-1,17 %)
1995	19,5381	(5,60 %)	14,2761	(-0,71 %)
1996	17,9474	(-8,14 %)	14,4541	(-5,76 %)
	<i>Changements dans les taux pour l'industrie légère</i>			
1993	28,3835		9,8417	
1994	24,9886	(-11,65 %)	9,4523	(-3,96 %)
1995	26,1371	(4,60 %)	11,4986	(21,65 %)
1996	24,2424	(-7,25 %)	11,9585	(4,00 %)
	<i>Changements dans les taux pour les industries majeures</i>			
1993	25,5643		26,9202	
1994	22,5488	(-11,80 %)	28,3342	(5,25 %)
1995	28,0934	(24,59 %)	22,4785	(-20,67 %)
1996	30,5262	(8,66 %)	22,4855	(0,03 %)
	<i>Changements dans les taux pour les utilités</i>			
1993	44,6780		35,0022	
1994	46,3203	(3,68 %)	36,6880	(4,82 %)
1995	49,7782	(7,47 %)	37,9795	(3,52 %)
1996	48,2781	(-3,01 %)	38,4389	(1,21 %)

* par 1000 \$ de valeur imposable, n'incluant pas les taxes scolaires

Source : Igor Vojnovic, ICURR, 1997.

Les taux de taxation de la période pré-consolidation seront ramenés à un taux uniforme sur une période de 5 ans, au rythme de 20% par an. Durant cette période, les taux non résidentiels augmenteront dans chaque classe de propriété tandis que les taux résidentiels augmenteront dans

le quartier d'Abbotsford et diminueront dans le quartier de Matsqui. Le but est de déplacer 2,6 % des revenus d'impôts fonciers des résidences vers les propriétés non résidentielles.

En ce qui concerne les dettes respectives des deux municipalités, comme elles ne présentaient pas de différence majeure, elles ont été amalgamées et reprises par la *City of Abbotsford*. La ville reconnaît également les ententes de projets d'investissement qui avaient été prises par les municipalités et qui représentent environ 8 millions de dollars. Cependant, en Colombie-Britannique, une consolidation municipale ne s'accompagne pas obligatoirement de la fusion des dettes municipales respectives. Ainsi, dans le cas de la vallée de Comox, le ministère des Affaires municipales et du Logement de la Colombie-Britannique a indiqué en 1996 que les mesures financières prises dans le cas d'une restructuration des villes de Courtenay et de Comox permettraient d'assurer que les dettes des municipalités demeuraient des responsabilités séparées.

En Ontario, par contre, la situation économique était moins florissante en 1993, moment où les villages de Rodney (1087 habitants) et d'Aldborough (2802 habitants) se regroupaient pour former le *Township of Aldborough* (3889 habitants). Entre 1991 et 1994, la population est tombée à 3772 habitants (une diminution de 3 % sur 3 ans). Dans la période précédant la consolidation, de considérables différences existaient entre les assiettes fiscales des deux localités. Au moment de la consolidation, il y avait une variance de 22 pour mille dans les taux de taxation des deux localités. Dans la période suivant le regroupement, tous les taux d'imposition ont augmenté; dans l'ancienne ville d'Aldborough, les taux ont augmenté de 10%, tandis qu'ils augmentaient de 20 % dans l'ancienne ville de Rodney.

Le cas de Victoriaville au Québec est quelque peu différent. Les taux d'impôt foncier n'ont pas augmenté immédiatement après le regroupement mais deux ans plus tard, comme on peut le constater à la lecture du tableau 5. Après le regroupement, les taux d'imposition dans les trois villes n'ont pas été harmonisés. Pour l'année fiscale 1997, les taux d'impôt foncier dans l'ancienne ville de Victoriaville sont 37 % plus élevés, et dans Arthabaska 9 % plus élevés que dans l'ancienne ville de Sainte-Victoire. Les différences dans les taux de taxation sont attribuables à la différence dans les niveaux de dette à long terme (qui sont restées des responsabilités séparées après le regroupement), ainsi qu'aux différences dans les surplus et dans le montant des transferts de regroupement de la province. La baisse dans le taux d'imposition pour Victoriaville et Arthabaska est attribuable au transfert provincial de regroupement. Comme on le voit dans le tableau 5, depuis 1993, les taux d'impôt foncier dans l'ancienne Victoriaville et Arthabaska ont été réduits respectivement de 10,6 % et 14,8 %. Durant la même période les taux d'impôt foncier à Sainte-Victoire ont augmenté de 10 %.

Tableau 5 : Taux d'impôt foncier* pour Victoriaville, Québec (1993-1997)

	<i>Ancienne Victoriaville</i>	<i>Arthabaska</i>	<i>Sainte-Victoire</i>
1993	17,00	14,20	10,10
1994	16,20 (-4,7 %)	13,60 (-4,2 %)	9,60 (-0,2 %)
1995	14,70 (-9,3 %)	11,70 (-14 %)	8,80 (-8,3 %)
1996	14,90(+1,4 %)	12,00 (+2,5 %)	9,50 (-8,0 %)
1997	15,20(+2,0 %)	12,10 (+0,8 %)	11,11 (+10 %)

* par 1000 \$ de valeur estimée

Afin de faciliter le regroupement, la province du Québec a distribué des transferts de consolidation à la ville de Victoriaville. Ces transferts ont été utilisés pour réduire le service de la dette et, par conséquent, les taux d'impôts fonciers. Étant donné les différences considérables qui existaient entre les dettes à long terme des trois municipalités avant la consolidation, chaque localité a conservé la responsabilité pour sa propre dette. L'ancienne Victoriaville est responsable pour 75 % de la dette totale, Arthabaska pour 18,67 % et Sainte-Victoire pour 6,33 %. Ces dettes séparées sont supposées être entièrement remboursées en l'an 2014. Cependant, toutes les dettes contractées après le regroupement sont la responsabilité de la nouvelle Victoriaville.

Par contre, on n'observe pas la même baisse des impôts locaux dans le cas de Miramichi, au Nouveau-Brunswick. La responsabilité des régions non incorporées avant le regroupement se limitait à la protection contre l'incendie et l'éclairage des rues, la plupart des services municipaux (police, collecte des ordures et transport) étant fournis par la province puisque ces régions étaient classées comme juridictions rurales.

Il existait une forte variance dans l'assiette fiscale de chacune des communautés ainsi que dans les taux d'imposition. L'harmonisation des taux de taxation a entraîné une augmentation de tous les taux de taxes sur le territoire, comme on peut le constater dans le tableau suivant :

Tableau 6 : Implications du plan d'harmonisation sur les taux de taxation Miramichi, Nouveau-Brunswick :

<i>Taxes résidentielles</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
<i>Towns</i>	12,607	13,035	13,235	13,435
<i>Villages</i>	11,851	12,514	12,970	13,435
<i>Local Service Districts</i>	9,82	10,949	12,176	13,435
<i>Taxes non résidentielles</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
<i>Towns</i>	18,911	19,553	19,853	20,153
<i>Villages</i>	17,777	18,771	19,455	20,153
<i>Local Service Districts</i>	14,373	16,424	18,264	20,153

Source: Igor Vojnovic, ICURR, 1997.

Par ailleurs, toutes les dettes des juridictions ont été amalgamées et reprises par la ville de Miramichi. La ville a également honoré tous les projets d'investissement (environ 600 000 \$) contractés par les anciennes autorités locales.

2.2.3.4. Impact sur la représentativité

Le budget d'une municipalité ainsi que la distance entre les élus et les concitoyens sont des fonctions croissantes de la taille de cette municipalité. En ce qui concerne la perte de représentativité dans les villes amalgamées considérées dans l'étude, elle ne semble pas tenir des proportions considérables sauf en ce qui concerne l'ancienne ville de Bedford où le nombre de résidents par élu municipal est passé de 1660 à 13875 à la suite du regroupement:

Tableau 7 : Impact du regroupement sur la responsabilité des élus locaux

<i>Nombre de résidents/élu municipal</i>		<i>Avant regroupement</i>	<i>Après regroupement</i>
<i>Aldborough</i>	<i>Ontario</i>	560	754
<i>Rodney</i>		217	754
<i>Matsqui</i>	<i>Colombie-Britannique</i>	9700	7900
<i>Abbotsford</i>		2700	7900
<i>Victoriaville</i>	<i>Québec</i>	2489	3391
<i>Arthabaska</i>		1083	3391
<i>Sainte-Victoire</i>		1045	3391
<i>Bedford</i>	<i>Nouvelle-Écosse</i>	1660	13875
<i>Dartmouth</i>		4520	13875
<i>Halifax County</i>		5479	13875
<i>Halifax City</i>		8804	13875
<i>Chatham</i>	<i>Nouveau-Brunswick</i>	727	1663
<i>Newcastle</i>		635	1663
<i>Douglstown</i>		259	1663
<i>Loggieville</i>		152	1663
<i>Nelson-Miramichi</i>		346	1663

Source: Igor Vojnovic, ICURR, 1997.

Dans le cas des plus grandes municipalités, où le niveau de représentativité peut poser problème, la délégation partielle du pouvoir décisionnel à des commissions ou à des conseils de quartiers, comme on en trouve en Colombie-Britannique, au Québec et en Nouvelle-Écosse, permet souvent de corriger l'image que les citoyens se font du gouvernement dans le sens d'une plus grande accessibilité.

2.3. Conclusion

Afin de pouvoir comparer les coûts avant et après un regroupement de municipalités, il est important d'avoir estimé au préalable les coûts de prestation des différents services. Or, tant que les budgets ne détailleront pas le coût exact de chaque service, il sera difficile d'effectuer des comparaisons.

En matière de regroupement municipal, cette section nous montre une voie à explorer. En effet, l'étude de Vojnovic indique que les coûts d'administration augmentent suite aux regroupements des municipalités et que cette augmentation se répercute dans les taux de taxation qui augmentent sauf en cas de transferts spéciaux accordés par les provinces (exemple du Québec) pour subvenir aux besoins du regroupement. Il serait intéressant de poursuivre cette analyse et de voir en quelle mesure ces augmentations sont prévalentes et perdurent. Les regroupements de municipalité étant l'un des outils employés par le Québec, il est primordial de connaître les répercussions sur les finances locales des entités consolidées. En dépit de leurs différends, l'IRIR et Ahmed Naciri sont d'accord sur un point, à savoir que "la majorité des emplois présente un salaire plus élevé dans la

strate des municipalités de 500 employés et plus. Pour les cols bleus, la différence n'est pas significative." ¹¹

De plus, les coûts de transition étant loin d'être négligeables, allant jusqu'à 25 millions de dollars dans les cas considérés par Vojnovic, il est nécessaire que les bénéfices à long terme permettent d'absorber les coûts. Or, lorsque les coûts de fourniture augmentent, il est justifié de se demander si, dans le cas du Québec, les accords intermunicipaux pour la prestation de services spécifiques ne seraient pas des alternatives plus raisonnables aux regroupements des municipalités.

Parce que les municipalités québécoises sont relativement petites, il est probable que des regroupements de municipalités permettraient de réaliser des économies d'échelle dans la fourniture des services municipaux. Ces économies ne se réaliseront cependant que si les municipalités regroupées exploitent au maximum les diverses possibilités de réduction de coûts que permet un regroupement (possiblement : utilisation plus intensive des équipements, réduction des effectifs de certaines catégories de personnel, diminution de l'encadrement, etc.). Par ailleurs, les coûts de transitions ne doivent pas être négligés mais ne doivent pas non plus être un obstacle à la concrétisation de regroupements générant des économies nettes à long terme. Enfin, il faut noter qu'il n'y a pas d'évidence que des économies d'échelles peuvent être réalisées pour des municipalités de grande taille telle Montréal.

Mais le regroupement municipal n'est pas seulement un remède à l'inefficacité de la prestation des services (coût moyen plus faible). Les avocats de la consolidation¹² affirment également que de plus grandes unités locales sont plus efficaces dans leurs activités de développement économique et prétendent que la concurrence entre petites municipalités adjacentes pour les investissements commerciaux et industriels se révèle coûteuse pour les municipalités et peut créer des inefficacités dans les économies urbaines. Un autre inconvénient lié à la fragmentation de la structure municipale tient au fait que les investisseurs potentiels doivent faire approuver leur projet par plusieurs entités, ce qui accroît le temps nécessaire à l'approbation des projets de même que l'incertitude entourant leur mise en œuvre. De tels inconvénients peuvent se révéler dissuasifs pour les investisseurs qui cherchent à minimiser le nombre d'interlocuteurs. La consolidation peut être vue comme un moyen de réduire la concurrence inefficace entre les municipalités. Nous abordons ce sujet dans la partie 7 de ce rapport.

Dans la mesure où nous sommes convaincus que la concurrence entre municipalités est coûteuse, le regroupement de municipalités peut également se justifier de par sa capacité à la réduire. Ce type d'argument pourrait être raisonnablement invoqué dans le cas des villes de la région montréalaise.

¹¹ Naciri, Ahmed (1997): "La rémunération de l'Administration Municipale : de l'IRIR à la Réalité", chaire d'études socio-économique de l'UQÀM, Mars 1997, p16.

¹² Vojnovic, Igor (1997): « Municipal consolidation in the 1990's : an analysis of five canadian municipalities », ICURR Press, Toronto, p. 18-19.

Cependant, les cas de regroupements considérés dans cette étude sont trop récents pour pouvoir considérer leurs avantages en matière de développement économique. Il ne faut pas non plus écarter les options autres que le regroupement municipal. Ainsi, les opposants de la consolidation avancent que celle-ci n'est pas nécessaire pour promouvoir le développement économique; on peut citer en exemple le cas du *Greater Moncton Economic Commission* (GMEC), un accord intermunicipal de développement économique. Avec son bassin de travailleurs bilingues, le GMEC, composé de 11 municipalités, a réussi à attirer des entreprises en télécommunication. Moncton est souvent cité comme exemple de collaboration intensive entre villes avoisinantes.¹³ Il est également possible de considérer comme alternative au regroupement municipal les *Regional Districts* de la Colombie-Britannique, les MRC et communautés urbaines du Québec ainsi que le cas français de l'intercommunalité que nous allons traiter dans la section 6 de ce rapport.

¹³ Skelly Michael J. (1995) : « The Role of Canadian Municipalities in Economic Development », Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research, ICURR Press, Toronto, janvier 1995.

3 Dette municipale

3.1. Avantages et inconvénients des restrictions visant à limiter la capacité d'emprunt des municipalités

- **Avantages**

1. Dans le cas de la restriction imposant aux municipalités de n'emprunter qu'auprès d'un fonds municipal centralisé, le taux d'intérêt auquel les emprunts peuvent être contractés est plus faible parce que le fonds agit comme mécanisme de diversification du risque de non-paiement.
2. Les restrictions imposées aux municipalités – emprunts préalablement approuvés par le gouvernement central, dette inférieure à un certain pourcentage des revenus locaux – sont avantageuses si le gouvernement central est l'ultime responsable de la dette des municipalités.

- **Inconvénients**

1. Une application sans flexibilité des restrictions imposées aux municipalités pourrait empêcher, ou reporter à une date lointaine, la réalisation de projets économiquement avantageux (par exemple, un investissement dans des infrastructures).
2. En l'absence de contrôles, les dettes devenant trop lourdes pour les municipalités, devront être prises en charge par le gouvernement central et risqueront alors de nuire à l'atteinte de ses autres objectifs.
3. Sans intervention du gouvernement central, il est possible que les municipalités les plus pauvres ne parviennent pas à obtenir des crédits sur le marché libre financier.

3.2. Études empiriques sur la dette municipale

3.2.1. Rendement de la dette

Un avantage que l'on pourrait attribuer à la consolidation est la possibilité pour les plus grandes entités d'emprunter à un taux plus avantageux. En effet, Stover,¹⁴ en examinant le bien-fondé de l'évaluation des émissions d'obligations municipales aux États-Unis par des firmes indépendantes, montre que la seule variable qui influence l'évaluation de crédit des municipalités de son échantillon est la population totale de la municipalité. Dans le cas américain, une plus grande assiette fiscale est nécessairement moins vulnérable au risque de non-paiement. Il faut cependant noter que l'extrapolation d'un tel résultat ne peut être effectuée au cas québécois sans tenir compte des disparités entre les deux systèmes d'accès à l'emprunt des municipalités. De plus, comme nous allons le voir par la suite, les grandes villes canadiennes bénéficient d'une plus grande autonomie en matière d'endettement, ce qui confirme le point de vue selon lequel le regroupement peut permettre aux municipalités d'avoir accès au capital à des taux d'intérêt plus avantageux.

Cependant, si la taille de la municipalité influence l'évaluation, le fardeau de la dette existante influence également le rendement des obligations. Capeci,¹⁵ en se basant sur un échantillon de municipalités du New-Jersey, présente une étude empirique sur les effets sur le coût d'emprunt des décisions fiscales d'un gouvernement local. Les résultats montrent que les décisions fiscales dans la période courante ont effectivement un impact. En particulier, le coût d'emprunt est positivement corrélé au montant emprunté/dollar de valeur foncière (on retrouve l'effet de la taille de la municipalité), même après avoir contrôlé pour l'effet indépendant d'évaluation de crédit (*credit rating*) par *Standard & Poor* ou *Moody*. Capeci montre également qu'un emprunt d'un écart-type supérieur à la moyenne des emprunts se traduit par un rendement annuel exigé supérieur de 66 points de base. Cela prouve que le niveau de la dette est associé à des coûts accrus reliés au risque de non-paiement, coûts qui doivent être pris en compte lorsque les municipalités doivent choisir entre taxation et endettement.

Les gouvernements locaux et d'État financent en général les investissements d'infrastructure en émettant des obligations et en utilisant les revenus courants. Temple¹⁶ présente un modèle de la dépendance des gouvernements locaux et d'États envers les emprunts pour lesquels la part optimale des dettes dans le financement de l'investissement dépend des coûts relatifs de la taxe et du financement de la dette. Les résultats montrent que le niveau de revenus privés joue un rôle important dans les décisions financières et les investissements de la juridiction.

¹⁴ Stover, Roger D. (1991): « Bond Ratings and New Issue Municipal Bond Pricing: Path Analysis Results », *Quarterly Journal of Business and Economics*, 1991, p. 3-17.

¹⁵ Capeci, John (1994) : « Local fiscal policies, default risk, and municipal borrowing costs », *Journal of Public Economics*, vol. 53, p. 73-89.

¹⁶ Temple, Judy (1994): « The debt/tax choice in the financing of state and local capital expenditures », *Journal of Regional Science*, vol. 34, n° 4, p. 529-547.

Il est bien entendu que le marché des obligations municipales est fort développé aux États-Unis en comparaison avec le même marché au Canada. Le marché des obligations municipales est le quatrième marché financier aux États-Unis et il représente 1,3 trillion de dollars US. L'ampleur de ce marché est imputable au statut fiscal unique des obligations municipales. En effet, les revenus d'intérêts des obligations municipales sont exemptes d'impôt au niveau fédéral, et au niveau de l'État pour peu que la municipalité dans laquelle on investit soit dans le même État (à quelques exceptions près). De telles exemptions représentent en fait des transferts déguisés des gouvernements fédéral et d'État vers les municipalités.

3.2.2. Politiques centrales en matière d'endettement municipal

La taille de la municipalité, son fardeau fiscal et sa richesse sont loin d'être les seuls critères entrant en ligne de compte dans l'évaluation du crédit des municipalités. Les critères employés par S&P¹⁷ pour évaluer les émissions d'obligations par les municipalités couvrent plusieurs domaines, à savoir les relations intergouvernementales, les systèmes administratifs, la structure économique, les possibilités de croissance, la performance budgétaire, la flexibilité fiscale, la position financière ainsi que les politiques en matière de finance. On constate donc que les politiques provinciales ont un grand impact sur le *rating* des municipalités. Il faut également savoir que les agences de cotation ne jouent un rôle que pour les municipalités les plus importantes. Au Québec, seule une vingtaine de municipalités sont cotées.

Il est indéniable que les politiques (garantie implicite ou explicite des prêts, quantité de transferts, etc.) de la province en matière de contrôle des dettes municipales entrent largement en compte lors de l'évaluation d'une émission d'obligations par une municipalité. Peu d'importance est accordée à la qualité des gestionnaires municipaux. Ceci explique les contraintes sur l'endettement imposées aux municipalités par les provinces canadiennes, bien que ces contraintes ne soient pas aussi exigeantes qu'ailleurs dans le monde.

En effet, si aux États-Unis, les municipalités sont libres d'emprunter sur le marché financier, dans la plupart des autres pays, tout emprunt effectué par un gouvernement local ou d'État est strictement contrôlé par les gouvernements centraux qui considèrent généralement que les gouvernements locaux ou régionaux ne devraient pas avoir le droit d'encourir des déficits qui pourraient nuire à leur politique de stabilisation ou empiéter sur les emprunts de capitaux privés qui sont parfois plus efficaces, économiquement parlant, que les emprunts de gouvernements locaux.¹⁸ Dans l'optique d'éviter la faillite de certains gouvernements locaux, des gouvernements centraux garantissent implicitement la dette de ces derniers, laquelle risque alors de se transformer en une réclamation lourde et déstabilisante sur les ressources budgétaires. Afin de prévenir cela, les gouvernements centraux imposent en pratique bon nombre de restrictions sur les emprunts locaux :

- 1) ils ne permettent les emprunts que sur des projets d'infrastructures approuvés;

¹⁷ Eddy, Jane (1997): « Standard & Poor Criteria for Regional and Local Governments », *Standard & Poor's View Point on Local and Regional Government*, automne 97/hiver 98.

¹⁸ Voir *Financing sub-central government expenditure*, p. 192, paragraphe intitulé « Borrowing or debt financing ».

- 2) ils exigent l'approbation des contribuables locaux lorsque l'emprunt demandé excède un certain montant;
- 3) ils exigent une approbation du gouvernement central pour toute demande d'emprunt;
- 4) ils restreignent le montant de la dette à un certain pourcentage des revenus locaux ;
- 5) ils permettent des emprunts uniquement d'un fonds municipal centralisé;
- 6) et ils imposent d'autres restrictions sur le taux des intérêts et la période de remboursement.

Ainsi, au niveau mondial, si l'on fait abstraction de quelques exceptions, l'emprunt représente un dernier recours pour la plupart des gouvernements locaux. Cependant, au Canada, tout comme un foyer ou une entreprise, une municipalité peut avoir recours à un emprunt pour pouvoir faire face à des obligations courantes.¹⁹ La dette fait partie intégrante des finances municipales. En général, les municipalités contractent des dettes à court terme pour lisser leurs rentrées d'argent ou à long terme pour financer des projets d'investissement. Mais la réglementation provinciale restreint considérablement leur marge de manœuvre en matière d'endettement.

3.2.3. Les politiques provinciales canadiennes

La capacité des administrations municipales canadiennes d'assurer la prestation des services est d'un intérêt considérable pour les gouvernements provinciaux. Étant donné que les municipalités sont typiquement responsables de la fourniture de services à coefficient de capital élevé, tels que les services d'aqueduc, le traitement des eaux usées et le transport en commun, elles doivent avoir facilement accès à un bassin de capital. Cet accès est cependant fortement réglementé par les gouvernements provinciaux : ces derniers ont parfois dû intervenir lorsque les municipalités se sont montrées incapables de couvrir adéquatement leurs frais de fonctionnement et d'immobilisation, soit à cause de pressions sur le système fiscal municipal soit à cause d'une incapacité de la structure politique en place de tenir compte des retombées sur les municipalités avoisinantes ou d'établir une assiette fiscale suffisante pour financer des services à l'échelle régionale.²⁰

Ainsi, les emprunts à long terme des municipalités sont étroitement réglementés dans toutes les provinces. Dans certaines provinces, des agences spécialisées empruntent au nom des municipalités tandis que dans d'autres provinces, les municipalités empruntent directement sur le marché mais sont néanmoins contraintes de respecter les règles établies par le gouvernement provincial et de se soumettre à un processus d'approbation par le ministère ou une agence provinciale.

Considérons le cas ontarien. Le cadre de réglementation actuel pour l'Ontario est similaire à celui des années 30. L'*Ontario Municipal Board* (OMB) et l'*Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing* (OMMAH) jouent un rôle significatif dans le processus qui contrôle le niveau d'endettement et les affaires financières des municipalités. Récemment, des changements

¹⁹ Marshall, John et David J.A. Douglas (1997): *The viability of Canadian Municipalities: Concepts and Measurements*, ICURR Press, Toronto, p. 41.

²⁰ Tassonyi, Almos: « Municipal Debt Limits and Supervision: The 1930s and 1990s in Ontario », School of Policy Studies, Queen's University, Working paper, p. 94-12.

législatifs et administratifs ont eu lieu, réduisant le rôle de la Commission et amplifiant celui du ministère. En 1992, des changements significatifs ont eu lieu pour donner aux dirigeants municipaux un accès plus facile aux marchés financiers : possibilité de prêter et d'emprunter en monnaies étrangères et de varier la panoplie d'instruments utilisés. Un pouvoir de décision a également été accordé en ce qui concerne les dettes à long terme. Après le 1^{er} janvier 1993, les municipalités ont pu emprunter et contracter des obligations financières sans demander l'approbation de l'OMB, tant qu'une certaine limite de dette n'était pas dépassée. Cependant les commissions scolaires ont encore besoin de l'approbation de la Commission.

Le ministère ontarien calcule chaque année la dette limite que peut contracter chaque municipalité en utilisant la formule que la commission utilisait avant le changement législatif. Initialement, la formule impliquait que les paiements annuels reliés à la dette et aux obligations financières ne devaient pas dépasser 20 % des dépenses du fonds de revenus. En 1995, la formule indiquait que la dette limite ne devait pas dépasser 25 % des revenus propres. Ainsi, pour les municipalités qui dépendent largement de transferts, la dette limite a été réduite. Cependant, les municipalités qui contractent la plus grande part des emprunts (les régions et les grandes villes) ne sont pas contraintes par la nouvelle méthode de calcul.

Cette réforme a permis aux municipalités ontariennes d'utiliser plus efficacement les marchés financiers. Elle a le potentiel d'accroître le flux de revenus des fonds de réserve, ainsi que de réduire considérablement les coûts d'emprunt. Dans les deux cas, les contribuables bénéficient des retombées. Finalement, le passage d'un processus d'approbation de projets à un processus dépendant de l'action responsable des municipalités devrait permettre une gestion plus efficace du temps des employés et des ressources aux deux niveaux de gouvernement.

Les conseils municipaux ont également la responsabilité, avant d'adopter un règlement qui les autoriserait à faire un autre emprunt, de s'assurer que tous les engagements financiers encourus ou acquittés après la fin de l'année fiscale apparaissent dans leur dette limite mise à jour.

En Ontario, les réformes ont simplifié le processus et amélioré la capacité des municipalités à accéder aux innovations sur le marché financier, mais le système demeure plus complexe que celui qui prévaut en Colombie-Britannique où un corps provincial emprunte au nom des municipalités sauf en ce qui concerne Vancouver. Au Québec, l'approbation provinciale est nécessaire pour tout règlement d'emprunt municipal. En Alberta, un règlement provincial stipule le niveau d'endettement permis (1,5 fois le revenu municipal) et le niveau de service de la dette (25 % des revenus). Calgary et Edmonton obéissent à des dispositions spéciales : pour ces deux villes, le niveau d'endettement est le double du revenu municipal et le niveau maximal du service de la dette est établi à 35 %.

En général, les autorités provinciales admettent la nécessité de flexibiliser la réglementation. Il apparaît aussi qu'en Ontario, en Colombie-Britannique et en Alberta, les besoins des gouvernements métropolitains sont reconnus par des dispositions spéciales.

Des mesures comparées de la dette des différentes provinces canadiennes sont difficiles à établir, étant donné la divergence dans les attitudes, dans les politiques et l'accent sur les types de dettes. Selon la province ou le territoire, le niveau de la dette des gouvernements locaux fluctue grandement et les façons de mesurer ces niveaux diffèrent. De plus, le statut du déficit n'est pas

le même et l'importance accordée à la dette varie en fonction des gouvernements. Par exemple, le Yukon ne fait que contrôler la dette d'année en année, tandis que d'autres gouvernements, comme l'Ontario et l'Alberta, adoptent des mesures beaucoup plus coercitives en matière de gestion des deniers publics. La diversité des approches est encore compliquée par la variété des institutions financières. Dans certaines provinces, il existe une institution qui est chargée de financer la dette municipale (*The New Brunswick Municipal Finance Corporation, The Municipal Finance Authority of British Columbia*). Dans d'autres juridictions (Ontario), les gouvernements locaux peuvent financer leur dette à travers des institutions financières privées.

3.2.4. Plafond de la dette

Déterminer le plafond de la dette qu'une municipalité est autorisée à atteindre est une opération difficile. L'Ontario, par exemple, impose aux municipalités un plafond de dette calculé de façon arbitraire (selon Marshall et Douglas, 1997). Ce plafond artificiel limite la capacité des municipalités d'emprunter pour satisfaire leurs besoins d'investissements. Les municipalités peuvent demeurer viables au-delà de ce seuil imposé, surtout si leur dette consiste en des obligations à long terme. Une estimation plus adéquate consiste certainement à établir un indice du fardeau fiscal par habitant ou par foyer ainsi que les tendances de l'assiette de revenus locale. De tels indices peuvent être inclus dans la formule calculant les plafonds de dettes.

Certaines provinces utilisent le ratio Dette/Impôt pour déterminer les limites d'endettement municipal (Colombie-Britannique et Manitoba) ou les niveaux de transferts (Territoires du Nord-Ouest). Les autres ratios utilisés en relation avec la dette sont : Dette/Habitant; Dette/Foyer; Niveau du service de la dette en pourcentage des revenus d'exploitation; et Niveau du service de la dette en fonction des revenus propres.

Pour limiter le plafond de la dette, l'Alberta utilisait dans le passé le ratio Dette/Impôt. Aujourd'hui, elle n'utilise plus qu'un ratio de financement de la dette basé sur les revenus courants. Par règlement, la dette (à court et long terme) ne doit pas excéder 150 % des revenus et le service de la dette ne doit pas excéder 25 % du revenu.

En Alberta, le niveau de dette à court terme fait partie intégrante du calcul de la limite de dette. Les dettes à court terme sont définies comme la somme de tous les emprunts à rembourser à la fin de l'année fiscale, incluant la dette à court terme, une portion de la dette à long terme, tous les comptes fournisseurs, etc. Alors que l'utilisation d'emprunts à court terme est une façon acceptable de régler des problèmes de manque à gagner, un montant croissant de dettes à court terme à la fin de chaque année fiscale peut représenter un problème de non-viabilité. Il apparaît que l'accumulation de prêts à court terme et l'incapacité d'utiliser d'autres actifs pour les opérations signalent une perte de viabilité. De toutes les mesures de dettes et de déficits, celle-ci semble être le meilleur indicateur de perte de viabilité.²¹

²¹ Marshall, John et David J.A. Douglas (1997): *The viability of Canadian Municipalities : Concepts and Measurements*, ICURR Press, Toronto, p. 41.

3.2.5. Déficits municipaux

Chaque province traite le problème des déficits différemment et le déficit lui-même revêt une signification différente selon les provinces. Certaines ne permettent pas aux municipalités d'encourir un niveau de déficit d'exploitation et d'autres ne permettent des déficits que pour une période donnée.

L'Alberta, par exemple, ne permet des déficits d'exploitation que sur une période de trois ans et le paiement différentiel doit être effectué l'année suivante. Exprimé d'une autre façon, les municipalités sont tenues par le *Municipal Government Act* (section 244) d'équilibrer les dépenses totales avec les revenus et les transferts sur une période de trois ans.

En Colombie-Britannique, les déficits d'exploitation ne sont pas permis par la loi. Selon Marshall et David (1997), toute indication montrant que les dépenses courantes ont dépassé les revenus courants (plus appropriation du surplus pré-existant ou des réserves) engendre une réaction immédiate de la province.

3.2.6. Dépendance envers les revenus futurs

Au niveau local, le financement de la dette est souvent source d'inquiétude car les dettes doivent être payées à partir des revenus futurs. Tandis que les coûts sont échelonnés, le paiement de la dette est une obligation fixe qui peut limiter la flexibilité fiscale locale. La plupart des municipalités canadiennes sont dans l'impossibilité d'émettre des bons d'ordre général (lesquels doivent normalement être spécifiques à un projet d'investissement).

Dans les années 80, les municipalités ontariennes ont réduit leur dépendance face au marché financier et financé une part de plus en plus importante de leurs dépenses d'investissement grâce à leurs revenus courants. Les décideurs municipaux ont choisi la route *pay-as-you-go* afin de maintenir une certaine flexibilité dans leurs décisions de dépenses et en réaction au niveau élevé des taux d'intérêt. La répugnance des marchés financiers à financer des dettes à long terme (au-delà de 10 ans) a également renforcé cette tendance. L'option *pay-as-you-go* semble être la plus appropriée pour la fourniture de services déjà existants, d'entretien et de remplacement. Certains critères devraient gérer la sélection de cette option, en particulier la présence d'un lien clair entre les bénéficiaires et le service ainsi financé, un flux de revenu annuel suffisant, ainsi qu'un niveau de dépense pouvant être également réparti sur une période de temps précise. Cette approche peut également être appropriée lorsque l'assiette de revenus propres est très vulnérable aux changements externes.

L'expérience municipale récente et le contexte dans lequel elle a été réalisée (récession, programmes obligatoires de partage des coûts et mesures de réduction de déficits de tous les niveaux de gouvernements) ont dicté une prise de position conservatrice en matière de pratiques d'emprunt et ont généré un intérêt accru pour les méthodes alternatives de financement. L'approche *pay-as-you-go* peut être néfaste à long terme si l'entretien et le remplacement des infrastructures sont continuellement repoussés par manque de revenu et de volonté politique. De plus, il peut être argué qu'emprunter sur une longue période est une façon appropriée de financer

des projets d'investissement de grande envergure. Comme il est peu probable que des fonds suffisants aient été accumulés pour éviter une hausse significative des taux des taxes ou des tarifications, l'emprunt permet d'amortir l'impact sur les contribuables. De plus, étant donné la conjoncture économique, les taux d'intérêts peuvent rendre les emprunts financièrement avantageux.

Les problèmes d'équité intergénérationnelle doivent également être pris en compte. Que le financement des dépenses d'investissement par les sources de revenu courant accroisse injustement le fardeau fiscal des contribuables devrait être objet de débat, car des niveaux inefficaces d'investissement à long terme peuvent en résulter.

On note enfin que les accords public-privé,²² tels ceux mis en place à Winnipeg, constituent une alternative à l'endettement. Ainsi, en 1994, la ville de Winnipeg désirait faire construire un nouveau pont rapidement et sans accroître son niveau de dette. Elle a été chercher pour cela dans le secteur privé l'expertise qui lui faisait défaut à l'interne. Le partenaire privé a conçu les plans, construit et financé le pont de Charleswood, il en a la propriété pour 30 ans après quoi l'acte de propriété sera transféré à la ville. Entre temps, la ville paie un *lease* annuel au propriétaire privé. Le pont a été construit en un an au coût de 15 millions de dollars. La ville de Winnipeg avait estimé qu'il lui aurait fallu deux ans pour construire le pont à l'interne. Une telle solution pourrait être envisagée par les municipalités ayant un fardeau fiscal par habitant déjà contraignant.

3.3. Conclusion

La dette municipale est une lame à deux tranchants. Si un trop lourd fardeau risque de nuire et de mettre en péril la viabilité d'une municipalité, on ne peut ignorer qu'une grande part des services municipaux sont intensifs en capital. Décourager l'endettement peut mener à un sous-investissement dans les infrastructures municipales.

Au Québec, les emprunts municipaux sont implicitement assurés par la province. Le contrôle exercé ne permet pas aux gestionnaires municipaux de se différencier sur le marché financier et n'encourage pas les initiatives.

Depuis 1993, les municipalités ontariennes ont une plus grande flexibilité en matière d'emprunt, ce qui déplace une part de la responsabilité des emprunts du gouvernement provincial vers les gestionnaires locaux.

²² Pour de plus amples informations sur le partenariat public/privé, voir le texte de Boyer M., P. Lasserre, M. Patry, M. Poitevin et B. Sinclair-Desgagné (1996), « L'impartition municipale : l'argumentaire », CIRANO.

4. Assiette fiscale

4.1. Avantages et inconvénients d'un mélange d'impôts locaux dans lequel l'impôt foncier est le plus important

- **Avantages**

1. L'assiette de l'impôt foncier est peu mobile, sa taxation n'induisant que peu de distorsions. Les distorsions possibles sont que cet impôt peut mener à des changements dans la vocation des structures ou qu'il peut induire des changements dans l'entretien des structures. La portion de l'impôt sur les terrains génère peu de distorsions car ceux-ci sont difficilement altérables. Cet impôt n'est pas susceptible de mener à une concurrence néfaste entre juridictions.
2. Les recettes de cet impôt sont des recettes dites propres. Plus les recettes de l'impôt foncier sont importantes, moins les transferts des gouvernements supérieurs sont nécessaires. Bref, plus cet impôt représente une proportion importante des recettes, plus le degré de responsabilité des décideurs est élevé.
3. L'impôt foncier est relativement simple à administrer. Il se prête difficilement à l'évasion fiscale.
4. Entre les révisions de l'évaluation des propriétés, les recettes de cet impôt sont peu sujettes aux fluctuations de l'activité économique.

- **Inconvénients**

1. Une révision de l'évaluation municipale peu fréquente entraîne une redistribution des propriétés devenues surévaluées vers celles devenues sous-évaluées.
2. Le lien entre la valeur de la propriété et l'utilisation des services municipaux n'est qu'approximatif, ce qui implique que certains utilisateurs des services n'en perçoivent pas le véritable prix.
3. L'impôt foncier est probablement plus régressif que d'autres impôts car la proportion du revenu réservée à la consommation de biens immobiliers peut diminuer avec le revenu. Les taux de taxation ne dépendent d'ailleurs pas du revenu des propriétaires, mais plutôt de la valeur de la propriété qu'ils possèdent.
4. Il est possible que la portion de l'impôt foncier applicable aux terrains soit exportée lorsque des propriétaires de terrains habitent d'autres juridictions. La théorie voudrait qu'au niveau des municipalités, le prix payé par les contribuables pour les services municipaux se

rapproche le plus possible du bénéfice reçu. Si, au niveau de la localité, l'exportation du fardeau fiscal semble une bonne affaire, au niveau de la province, elle entraîne une mauvaise allocation des ressources en créant une distorsion dans les prix (les consommateurs de service ne sont plus conscients du prix véritable des services). Le problème est similaire à celui de la tarification.

4.2. Études empiriques sur l'assiette fiscale locale

Après avoir exposé les tendances de la fiscalité municipale au niveau mondial puis à l'échelle canadienne, nous considérerons les effets que chaque forme de taxation peut avoir sur les finances locales.

4.2.1. Tendances au niveau mondial

En ce qui concerne les systèmes d'impôts locaux, ils varient grandement d'un pays à l'autre et reflètent fortement la part de pouvoir que les gouvernements centraux sont prêts à déléguer aux paliers gouvernementaux inférieurs. Ainsi, les dépenses des gouvernements locaux représentent 6,8 % des dépenses publiques totales en Australie alors qu'elles en représentent 56 % au Danemark. Une telle disparité se retrouve également dans les responsabilités qui incombent aux différentes municipalités à travers le monde, notamment en ce qui concerne la santé et l'éducation.

Il est intéressant de noter que les gouvernements locaux des pays anglo-saxons tirent principalement leurs revenus des impôts fonciers, c'est-à-dire d'impôts établis sur la valeur de capital ou de location des terrains et des bâtiments : de tels impôts constituent 100 % des impôts locaux au Royaume-Uni et en Irlande, des pourcentages supérieurs à 80 % en Australie et au Canada et 75 % aux États-Unis. Les pays scandinaves, de leur côté, préfèrent laisser les autorités locales tirer leurs ressources des impôts sur le revenu et sur les profits; de tels impôts sont également fort utilisés en Belgique, en Allemagne, en Suisse et au Japon. Plusieurs pays, incluant le niveau régional des États-Unis, le Canada et l'Australie, prévoient des impôts sur la consommation qui peuvent être généraux (TPS) ou spécifiques (sur la vente de certains biens et services).

Comme on peut le constater dans le tableau suivant, les transferts représentent entre 17 % et 83 % des revenus des gouvernements locaux. Ils sont dans beaucoup de pays la source majeure des revenus locaux. Cependant, cette source de revenus est gérée différemment selon les pays.

Tableau 8 : Sources des revenus locaux dans différents pays de l'OCDE (1990)

	<i>Impôts locaux propres</i>		<i>Sources d'impôts locaux en % d'impôts locaux</i>			<i>Transfert en % des revenus locaux*</i>
	<i>En % de tous les impôts</i>	<i>En % de revenus locaux</i>	<i>Revenu</i>	<i>Ventes</i>	<i>Propriétés</i>	<i>Transferts</i>
<i>Australie</i>	3,3	43,2	0,0	0,0	99,6	20,9
<i>Autriche</i>	10,8	52,7	50,6	33,2	9,2	17,1
<i>Belgique</i>	5,0	37,4	76,8	0,0	0,0	56,4
<i>Canada</i>	9,1	39,1	0,0	0,3	84,5	45,8
<i>Danemark</i>	30,0	49,6	92,1	0,1	7,8	42,7
<i>Finlande</i>	25,6	45,0	99,1	0,0	0,9	35,5
<i>France</i>	8,9	44,3	14,7	4,9	34,2	35,1
<i>Allemagne</i>	8,7	36,7	81,9	0,3	17,1	27,3
<i>Grèce</i>	9,9	n.a	0,0	33,2	0,0	n.a
<i>Irlande</i>	2,2	6,2	0,0	0,0	100,0	71,3
<i>Italie</i>	1,8	3,6	41,7	22,3	0,0	79,6
<i>Japon</i>	25,9	n.a	61,0	11,5	22,4	n.a
<i>Luxembourg</i>	11,9	55,4	80,5	15,1	3,7	51,6
<i>Pays-Bas</i>	2,2	5,9	0,0	1,3	73,5	83,5
<i>Nouvelle- Zélande</i>	5,5	n.a	0,0	1,4	92,4	n.a
<i>Norvège</i>	20,9	n.a	88,9	0,0	7,6	37,7
<i>Portugal</i>	5,4	n.a	43,6	29,4	23,7	n.a
<i>Espagne</i>	11,3	57,3	31,7	29,6	27,1	32,5
<i>Suède</i>	27,6	61,1	99,6	0,4	0,0	20,8
<i>Suisse</i>	15,8	n.a	86,3	0,4	13,3	n.a
<i>Turquie</i>	10,1	n.a	41,0	37,4	3,4	n.a
<i>Royaume-Uni</i>	10,5	32,6	0,0	0,0	100,0	43,7
<i>USA</i>	12,2	40,0	6,0	15,3	74,2	36,8

Source : OCDE 1990.

*Source : Fonds Monétaire International 1990.

4.2.2. Tendances à l'échelle du Canada

Au niveau agrégé du Canada, la part de l'impôt foncier dans le revenu des municipalités canadiennes n'a pas changé entre 1980 et 1993, bien qu'au niveau désagrégé la situation se soit fort modifiée. C'est la Nouvelle-Écosse qui a enregistré la croissance la plus importante de l'impôt foncier, dont la part est passée de 4,2 % en 1980 à 32,9 % en 1993. Cette croissance s'explique par la part décroissante des transferts durant cette période.

Bien que les finances des gouvernements locaux canadiens semblent différer grandement selon les provinces, il existe néanmoins d'importantes similarités. Ainsi, dans toutes les provinces, l'impôt foncier et les transferts représentent les deux sources de revenus les plus importantes.

La principale source de revenus propres disponibles aux gouvernements locaux canadiens est l'impôt foncier. Dans certaines provinces, les gouvernements locaux prélèvent également d'autres taxes. Ainsi, les gouvernements locaux du Manitoba prélèvent une taxe de vente sur l'alcool et les chambres d'hôtel. Les gouvernements locaux de la Nouvelle-Écosse, du Québec et du Manitoba ont le droit de prélever une taxe sur le transfert de terrain. En pratique, seules quelques localités en Nouvelle-Écosse utilisent cette taxe et aucune au Manitoba ne la prélève. Terre-Neuve utilise

parcimonieusement un impôt par habitant (*poll tax*) et en Saskatchewan, la loi, bien qu'elle en autorise le prélèvement, n'est pas appliquée.

Le degré d'autonomie locale en ce qui concerne l'impôt foncier est un sujet épineux. Dans chaque province et territoire, l'assiette fiscale foncière est gérée par une loi provinciale. Cela implique que les municipalités ne peuvent modifier leurs revenus qu'à travers un changement dans les taux d'imposition. En fait, la tarification à l'utilisateur et la tarification de certains services (permis locaux, inspection, etc.) forment la seule source de revenu sur laquelle les représentants municipaux ont entièrement le contrôle. La tarification à l'utilisateur se retrouve principalement dans les services tels que l'eau, les égouts, les transports et les loisirs, bien que certaines municipalités fassent preuve d'imagination et y trouvent de nouvelles sources de revenu.²³

Tableau 9 : Évolution de l'impôt foncier et de la tarification à l'utilisateur en % des revenus municipaux

Province	Impôt foncier			Tarification à l'utilisateur		
	1980	1986	1993	1980	1986	1993
<i>Terre-Neuve</i>	35,7	33,5	44,7	12,2	12,7	13,6
<i>Île-du-Prince-Édouard</i>	34,0	15,3	32,0	20,1	35,5	27,7
<i>Nouvelle-Écosse</i>	4,2	28,1	32,9	15,6	16,0	14,1
<i>Nouveau-Brunswick</i>	35,8	30,4	38,5	15,0	17,9	17,5
<i>Québec</i>	52,3	56,2	58,0	12,3	15,7	15,2
<i>Ontario</i>	36,3	34,1	29,4	17,3	20,7	19,5
<i>Manitoba</i>	38,6	36,5	36,8	12,9	15,5	16,5
<i>Saskatchewan</i>	29,7	22,6	30,5	16,0	18,7	19,6
<i>Alberta</i>	17,2	22,8	23,7	27,3	20,8	23,8
<i>Colombie-Britannique</i>	33,5	41,8	38,5	24,7	21,0	24,5
<i>Territoires du N.-O.</i>	15,3	11,7	10,9	28,6	28,6	36,9
<i>Yukon</i>	29,3	25,1	28,8	16,9	15,0	17,9
Canada	36,1	37,1	36,1	17,9	19,2	19,3

Source : Harry Kitchen, « Pricing of Local Government Services », extrait de Hobson et St-Hilaire (dir.), *Urban Governance and Finance : a question of who does what*, IRPP, Montréal.

L'assiette fiscale basée sur la propriété est assez standard d'une province à l'autre. Elle dépend cependant largement des propriétés immobilières. Le processus d'estimations des valeurs foncières varie grandement selon les provinces. Dans certains cas, c'est la province qui se charge d'évaluer la valeur des propriétés, alors que dans d'autres cas, c'est aux gouvernements locaux de le faire. Toutes les provinces appliquent une structure de taux à la valeur estimée. À Terre-Neuve, au Québec et au Manitoba, un seul taux s'applique à toutes les catégories de logements alors que dans les autres provinces, le taux varie avec la catégorie (résidentiel pour une ou plusieurs familles, agricole, etc.).

L'impôt foncier n'est cependant pas le monopole des gouvernements locaux. Les gouvernements provinciaux prélèvent également cette taxe dans les régions où il n'y a pas de gouvernement local et où les services sont fournis directement par la province. Plus significatif encore, les provinces tendent à prélever l'impôt foncier pour le compte des municipalités. Dans l'Île-du-Prince-Édouard, la province récolte tous les impôts fonciers. Au Nouveau-Brunswick, la province

²³ Voir la section 4 de ce rapport pour de plus amples détails sur l'utilisation de la tarification à l'utilisateur.

prélève les impôts fonciers non résidentiels conjointement avec les gouvernements locaux. En Colombie-Britannique, en Alberta et au Manitoba, les provinces prélèvent les impôts fonciers non résidentiels conjointement avec les gouvernements locaux et se servent des excédents pour effectuer des transferts spécifiques en éducation aux localités.²⁴

Alors que les taxes foncières représentaient plus de 80 % des revenus municipaux en 1930, cette proportion est tombée en dessous de 50 % dans les années 60. Aujourd'hui, elles représentent 36,9 % des revenus locaux totaux canadiens. Bien que la part des impôts fonciers dans les revenus locaux ait diminué avec le temps, la part d'impôt foncier payée par l'ensemble des Canadiens demeure très élevée, totalisant 3,25 % du PIB,²⁵ ce qui place le Canada en première position des 29 pays de l'OCDE, devant le Royaume-Uni (3,21 %) et les États-Unis (2,91 %). Bref, sur la scène mondiale, les impôts fonciers locaux et provinciaux canadiens sont très élevés et la pression constante qui s'exerce sur les gouvernements locaux pour trouver d'autres sources de revenus afin de palier aux coupures dans les transferts et au délestage pourrait pousser les municipalités à alourdir encore ce fardeau fiscal.

En plus de l'impôt foncier, les gouvernements locaux peuvent prélever des impôts sur l'occupation commerciale, qui tiennent compte de l'occupant plutôt que du propriétaire. Les gouvernements locaux ont, à un certain moment, prélevé des taxes sur le taux d'occupation des résidences en plus de l'impôt foncier. Il y eut également une époque où plusieurs provinces, incluant la Nouvelle-Écosse, imposaient une taxe par tête, afin d'assurer que chacun contribuait à payer les dépenses des services locaux. De nos jours, seule Terre-Neuve prélève ce type de taxe; les gouvernements locaux y imposent un *municipal service fee* d'au moins 20 \$ aux résidents âgés de plus de 18 ans ayant un emploi dans la communauté et ne payant pas l'équivalent de la taxe en impôts fonciers. Les résidents doivent également payer une taxe scolaire d'au moins 5 \$ par citoyen par année.²⁶

L'impôt foncier, de par son poids et sa visibilité dans la vie des Canadiens, a fait l'objet de controverses sur son application et sur les méthodes qui permettent de le calculer, car l'évaluation des propriétés est loin d'être uniforme à travers le pays. Certaines provinces ont des agences provinciales qui effectuent les évaluations pour toute la province. Dans d'autres provinces, ce sont les municipalités ou les gouvernements régionaux qui en ont la responsabilité. Au Manitoba, la ville de Winnipeg effectue ses propres évaluations et le gouvernement provincial évalue les propriétés dans le reste de la province.

Dans l'ensemble, les systèmes d'évaluation qui couvrent toute une province sont préférables en termes d'équité, car ils peuvent réduire les disparités dans les évaluations. Le système qui semble avoir les meilleurs résultats de ce côté est celui de la Colombie-Britannique. La Colombie-Britannique a développé une expertise et des méthodes lui permettant d'estimer assez convenablement la valeur de marché actuelle des propriétés immobilières, de sorte que les litiges quant à l'évaluation ont grandement diminué.²⁷ Une autre pratique, souvent appliquée au Canada et qui pose un sérieux problème aux municipalités canadiennes, est l'exemption de certaines

²⁴ Hobson, Paul A.R. (1997) : « Efficiency, Equity and Accountability Issues in Local Taxation » dans P. Hobson et F. St-Hilaire (dir.), *Urban Governance and Finances*, IRPP, Montréal.

²⁵ Perry, David B. (1997) : « Upper Limits ? » , *Canadian Tax Highlights*, Canadian Tax Foundation, Toronto.

²⁶ Hobson, Paul A.R. (1997) : « Efficiency, Equity and Accountability Issues in Local Taxation », *op. cit.*

²⁷ Graham, Katherine A. (1998) : *Urban Governance in Canada*, Harcourt Brace & Co.

propriétés (église, organisations à but non lucratif, organismes de charité, etc.), ainsi que l'exemption de propriétés appartenant à d'autres niveaux de gouvernement (prescrite par l'article 125 du BNA).

Les transferts représentent encore une grande partie des revenus municipaux. Cependant, depuis 1986, leur importance dans la distribution des revenus municipaux tend à diminuer au fil des ans sauf dans le cas de l'Ontario et du Manitoba comme le montre le tableau suivant :

Tableau 10 : Évolution des transferts conditionnels et non conditionnels en % des revenus municipaux

<i>Province</i>	<i>Transferts conditionnels</i>			<i>Transferts non conditionnels</i>		
	1980	1986	1993	1980	1986	1993
<i>Terre-Neuve</i>	27,4	22,6	15,3	13,9	20,9	20,2
<i>Île-du-Prince-Édouard</i>	25,3	21,8	21,2	10,7	16,7	10,7
<i>Nouvelle-Écosse</i>	44,9	36,1	36,8	27,8	10,3	8,8
<i>Nouveau-Brunswick</i>	15,0	11,6	12,8	30,8	36,2	28,6
<i>Québec</i>	14,5	13,7	13,7	10,0	7,5	7,2
<i>Ontario</i>	26,1	25,9	35,9	12,6	11,1	8,2
<i>Manitoba</i>	20,8	21,5	25,5	14,1	11,3	10,9
<i>Saskatchewan</i>	29,8	33,0	28,7	11,8	12,1	10,0
<i>Alberta</i>	33,8	37,6	31,7	8,0	5,3	6,5
<i>Colombie-Britannique</i>	14,4	16,5	16,8	12,6	7,4	6,0
<i>Territoires du Nord-Ouest</i>	29,1	34,4	29,4	36,2	18,4	12,0
<i>Yukon</i>	14,9	36,5	35,3	18,9	20,2	17,4
Canada	23,6	24,5	27,9	12,0	9,5	8,1

Source : Harry Kitchen, « Pricing of Local Government Services » dans Hobson et St-Hilaire (dir.), *Urban Governance and Finance : a question of who does what*, IRPP, Montréal.

À l'exception de celui de Terre-Neuve, les gouvernements municipaux canadiens reçoivent de moins en moins de transferts non conditionnels. Cette tendance des provinces à distribuer moins de transferts non conditionnels et plus de transferts conditionnels reflète les tentatives des provinces de maintenir leur contrôle sur les localités. Néanmoins, le total des transferts représente encore une grande partie (plus d'un tiers) des revenus locaux.

En plus de procurer des transferts à certaines provinces par des transferts de péréquation, le gouvernement fédéral offre aux provinces des transferts spécifiques, tels que celui pour la formation professionnelle, et offre des transferts directs aux localités pour les transports, la communication, l'environnement, les loisirs et la culture. Il distribue également des transferts aux gouvernements locaux pour remplacer les impôts fonciers des propriétés fédérales.

Cependant, les données agrégées pour le Canada des revenus et dépenses des gouvernements locaux cachent d'importantes disparités parmi les provinces. Cette disparité est surtout évidente dans le cas du financement de l'éducation primaire et secondaire. Au Nouveau-Brunswick, par exemple, la province supporte toutes les dépenses ayant trait à l'éducation. Ainsi, les transferts spécifiques pour l'éducation paraissent dans les chiffres comme étant inexistantes.

Il est important de tenir compte des différentes méthodes comptables lorsque l'on effectue des comparaisons interprovinciales.

4.2.3. Impact des différentes formes de taxation

Maintenant que nous avons décrit la situation de l'assiette fiscale, voyons quels sont les impacts économiques que chaque forme de taxation semble avoir sur les municipalités.

On a vu que les transferts jouaient encore un rôle important dans les finances municipales canadiennes. Cependant, dans une étude sur les relations entre centre/localités aux États-Unis, Ladd²⁸ nous met en garde contre une utilisation abusive des transferts d'États vers les gouvernements locaux. Elle montre qu'une trop forte dépendance envers les transferts peut être néfaste à la santé fiscale des gouvernements locaux.

Contrairement à la tendance que l'on pouvait observer dans la littérature économique des années 80, selon laquelle il n'existait pas de preuve que les entreprises se laissaient influencer par les disparités fiscales locales dans leur choix d'implantation, des taux d'impôts locaux plus élevés semblent désormais décourager les investissements dans les économies locales. Réceptifs à ce nouveau courant, 21 États américains ont décidé en 1995 de réduire leurs impôts²⁹ locaux, suivant ainsi une tendance déjà observable. La raison de cette tendance serait que des impôts plus bas stimulent la croissance économique. Selon Richard Vedder,³⁰ une moyenne de 1 000 personnes par année s'est déplacée des 10 États taxant le plus fortement vers les 10 États taxant le plus faiblement aux États-Unis.

Par ailleurs, Moore et Stansel³¹ ont étudié en 1993 l'impact des différentes formes d'impôts locaux directs sur la population des différentes grandes villes américaines. L'étude compare les politiques économiques des grandes villes américaines « en détresse » (c'est-à-dire éprouvant une perte de population depuis plusieurs années) et celles en expansion. Ainsi, en 1990, une famille typique de quatre personnes vivant dans une des villes « en détresse » payait 2352 \$ en impôts locaux, c'est-à-dire 1100 \$ de plus qu'elle ne l'aurait fait dans une ville en forte expansion. Toujours selon cette étude, la bureaucratie des villes en perte de population est deux fois plus lourde que celle des villes en expansion. En 1990, les villes en plus forte expansion comptaient en moyenne 99 employés municipaux par 10000 habitants, tandis que les villes en perte de population en comptaient 235.

De plus, la performance économique d'une ville est fonction non seulement de son fardeau fiscal total mais aussi de la composition de ses taxes. L'étude de Moore et Stansel montre que les impôts sur le revenu ont un impact néfaste sur le taux de croissance des villes. Une seule des villes en expansion (Lexington, Kentucky) impose le revenu tandis que la plupart des villes en déclin considérées imposent entre 100 \$ et 200 \$ d'impôt local sur le revenu par habitant.

²⁸ Ladd, Helen F. (1990) : *State assistance to local governments : changes during the 1980's*, AEA Papers and proceedings, vol. 80, n° 2, mai 1990, p. 171-175.

²⁹ Perspective, « Do State Tax Cuts Work? », *Investor's Business Daily*, 5 novembre 1996.

³⁰ Vedder, Richard (1996) : « States and Local Taxes and Economic Performance », *Southern Business and Economic Journal*.

³¹ Moore, Stephen et Dean Stansel (1993) : « The myth of America's underfunded cities », *Policy Analysis*, n° 188, 22 février 1993, Cato Institute.

Toujours selon cette étude, les impôts fonciers ont également un impact négatif sur la croissance économique mais l'impact n'est pas aussi fort que dans le cas de l'impôt sur le revenu. Les villes ayant une forte croissance de population et d'emplois, de même que les villes avec un faible taux de pauvreté, ont des taux d'imposition plus faibles que les villes en déclin. Cependant, le revenu par habitant n'est pas corrélé négativement avec des hauts taux d'impôts fonciers.

L'étude montre également que les impôts à la consommation n'ont pas d'impact positif ou négatif sur la croissance économique des villes. Les villes en expansion semblent être de grands utilisateurs des impôts à la consommation tandis que les villes en déclin dépendent plus des impôts sur le revenu. Les travailleurs et les entreprises sont affectés non seulement par le fardeau fiscal local mais aussi par celui de l'État.

Selon Moore et Stansel, les villes en expansion sont situées dans des endroits où le fardeau fiscal combiné de la localité et de l'État est le plus faible, tandis que les villes en déclin se retrouvent là où ce fardeau est le plus élevé.

4.2.4. Innovations en matière d'impôt local aux États-Unis

Gold et Ritchie ont étudié l'impact des mesures d'État sur les finances des villes et des comtés aux États-Unis.³² Leur étude révèle que dans les années 90, la plupart des États américains ont cherché à diversifier les sources de revenus des municipalités. Ainsi, au moins 21 États ont donné des options de diversification des revenus aux gouvernements locaux. Les développements les plus importants concernent généralement l'impôt sur la vente à cause de son potentiel de revenu. D'autres États ont également libéralisé l'utilisation d'autres impôts ou tarifications.

Douze États ont permis une utilisation plus large de la taxe de vente. Certains de ces changements ne s'appliquent qu'aux grandes villes (Chicago et Philadelphie) mais la plupart s'appliquent à un large éventail de gouvernements locaux (plus souvent des comtés que des villes). La plupart des dispositions indiquaient que les fonds devaient être utilisés à des fins spécifiques, telles que la santé ou le service correctionnel. Les gouvernements auxquels ces ressources sont accessibles ne les ont pas toutes exploitées. Cependant, en 1990, 6155 gouvernements locaux américains prélevaient un impôt sur la vente.

Selon Moore et Stansel, imposer le revenu au niveau local ne peut qu'accélérer le déclin de la localité.

L'État du Maryland a été le seul à libéraliser les restrictions sur l'impôt sur le revenu. En 1992, les comtés et la ville de Baltimore ont reçu la permission d'augmenter leur taux d'impôt sur le revenu de 50 % à 60 % de l'impôt sur le revenu fixé par l'État. Seulement 9 des 23 comtés ont augmenté leurs impôts sous cette nouvelle disposition.

³² Gold, Steven D. et Sarah Ritchie (1994): « State actions affecting cities and counties, 1990-1993 : De facto federalism », *Public budgeting and finance*, vol. 14, n° 2, p. 26-53.

En 1991, l'Arkansas a permis aux comtés de prélever une taxe de 2 % sur la restauration et la capacité hôtelière. Les revenus ainsi prélevés devaient financer les services de loisir.

La Floride a permis au comté d'Osceola (Kissimmee) d'imposer une taxe de 1 % sur les stations estivales. De plus, les comtés en Floride prélèvent plus de 2 % sur le développement des congrès et une taxe de 1 % sur le développement touristique afin de payer le service de la dette sur une installation sportive professionnelle. De plus, en 1993, la Floride a permis au comté de Dade de prélever un impôt de 1 % sur la vente de la nourriture et de boissons (alcooliques incluses) pour financer un programme destiné à aider les sans-abri.

L'Indiana a autorisé les gouvernements locaux à prélever une taxe sur les activités de jeu sur les bateaux. Deux États, le Delaware et Washington, ont permis aux gouvernements locaux de prélever des impôts sur le transfert de propriétés immobilières.

Plusieurs États ont accordé aux gouvernements locaux un pouvoir élargi en matière de tarification des services aux usagers. Par exemple, la Floride a permis aux comtés de prélever les coûts de jugement dans certaines procédures civiles. La Pennsylvanie permet aux comtés de tarifier l'utilisation du numéro d'urgence 911. Dans plusieurs États, les villes et comtés sont libres d'adopter une tarification pour un service donné, sans législation spécifique de l'État.

Le Missouri a fait passer la « *1,5 % statewide local use tax* » en 1991. Cette taxe est payée sur les produits achetés hors de l'État. Tous les États imposant une taxe de vente ont également une « *use tax* » mais ce type de taxe au niveau local est beaucoup moins courant.

Adoptant une approche non conventionnelle, l'État du Minnesota, en 1991, a permis aux comtés d'imposer une taxe de vente de 0,5 %. Si les comtés décidaient de ne pas imposer cette taxe, ils perdaient tous les transferts provenant de l'État. En 1992, cette taxe a été transformée en une taxe au niveau de l'État.

Les mesures décrites ci-dessus semblent être des solutions pour résoudre des problèmes de rentrées d'argent de court terme, attribuables le plus souvent à des réductions dans les transferts.

Par contre, la Pennsylvanie a entrepris une réforme de fond de l'impôt foncier afin d'améliorer l'aménagement de son territoire. L'impôt foncier est constitué de deux types de taxes, à savoir une sur la valeur du terrain et une sur la valeur des bâtiments. Plus que d'autres États, la Pennsylvanie reconnaît cette distinction et a mis en place un système à deux paliers d'impôt foncier. Ainsi, les taux de l'impôt sur les terrains ont été augmentés et ceux sur les bâtiments diminués. La baisse du taux foncier sur les bâtiments incite les propriétaires de terrain à construire et à améliorer leurs propriétés tandis que la hausse du taux d'impôt foncier sur les terrains décourage la spéculation et encourage le développement. Le déplacement fiscal promeut une utilisation plus efficace des infrastructures urbaines (telles que les routes et les égouts), fait décroître la pression de l'extension des banlieues et assure un meilleur partage des bénéfices du développement.

C'est Pittsburgh qui a utilisé ce système sur la plus longue période (depuis 1913). La ville a continué à augmenter le taux d'imposition au fil des ans et le ratio se trouve désormais à 6 pour 1.

Pittsburgh a un *pattern* de développement plus compact que la plupart des villes pennsylvaniennes.

De son côté, Harrisburg taxe la valeur du terrain trois fois plus que la valeur des bâtiments. Le maire d'Harrisburgh considère que le système de taxation des terrains tend à améliorer l'exploitation des terres dans les communautés développées telles que les villes. Ainsi, à Harrisburgh, le développement du centre-ville s'est fait sur le mode vertical plutôt qu'horizontal, n'empiétant pas sur les banlieues et encourageant l'utilisation des terrains de façon plus efficace.

Il y a 12 ans, avant l'application de cette mesure, la ville de Harrisburgh se trouvait à l'avant-dernière place selon les critères de détresse fédéraux. Depuis lors, plus de 1,2 milliard de dollars ont été investis, renversant ainsi trois décennies de déclin économique. Le nombre de structures vacantes est passé de 4200 en 1982 à 500 en 1997. Avec une population résidante de 53 000 habitants, il y a 4700 résidents de plus qui travaillent qu'en 1982. Depuis 1981, le taux de criminalité a baissé de 22,5 % et le taux d'incendie de 51 %. Les résultats sont encore plus impressionnants lorsque l'on considère que 41 % des terres de Harrisburgh ne peuvent pas être taxées car elles appartiennent à l'État ou à des organisations sans but lucratif.

4.3. Conclusion

En comparaison avec les autres municipalités canadiennes, les municipalités québécoises dépendent fort de l'impôt foncier et modérément des transferts intergouvernementaux. Les études empiriques sont catégoriques sur le fait que les revenus fiscaux doivent servir aux services publics et non à des paiements de transferts aux résidents. Cela confirme les enseignements de la théorie des gouvernements selon laquelle le rôle de redistribution de la richesse ne devrait pas être assigné aux gouvernements locaux. Trop de dépendance envers les transferts provinciaux peut également être néfaste à la santé fiscale des gouvernements locaux.

De plus, il ne fait aucun doute que dans le contexte nord-américain, l'impôt sur le revenu nuit à la croissance économique des municipalités. Il en va de même de l'impôt foncier, bien que ce soit de façon moins prononcée. Par contre, les taxes sur les biens et les services ne semblent pas avoir d'impact, positif ou négatif, sur la croissance économique des villes

Dans le domaine des innovations fiscales, une vieille idée refait surface, à savoir celle de taxer plus lourdement les terrains et d'alléger les taxes sur les bâtiments dans les municipalités. Une telle mesure, mise sur pied en Pennsylvanie, permet de contrôler l'étalement des villes et promeut une utilisation plus efficace des infrastructures urbaines. Néanmoins, le succès d'une telle mesure dans le cas de Harrisburgh peut être fortement relié au niveau d'investissement qui a été injecté dans l'économie locale au moment où la réforme fiscale a été mise en œuvre.

5. Difficultés d'implantation de la tarification à l'utilisateur

1.1. Avantages et inconvénients de la tarification

- **Avantages**

1. Si le tarif fixé pour l'utilisation d'un service correspond au coût marginal de production du service, alors les utilisateurs sont conscients du prix véritable et consomment la quantité efficace du service, ce qui amène à court terme à une diminution de la consommation.
2. La tarification est un mode de gestion encore peu utilisé. S'il était plus utilisé, cela permettrait de réduire le niveau des autres impôts locaux ou les transferts des gouvernements supérieurs.
3. Par rapport à un frais fixe chargé annuellement à tous les propriétaires, la tarification permet d'éviter une redistribution des sous-utilisateurs du service vers les sur-utilisateurs.

- **Inconvénients**

1. Il peut être difficile d'établir correctement le tarif pour un service donné. Si le tarif n'est pas proportionnel au coût marginal de production du service, les risques de sur- ou de sous-utilisation seront élevés.
2. Il se peut que les grands utilisateurs d'un service soient ceux que la société tente d'aider par la fourniture de biens, des transferts ou une taxation moins lourde. La tarification à l'usage nuit dans ce cas à l'atteinte des objectifs redistributifs. Des ajustements à la tarification peuvent être envisagés, mais ils ne peuvent habituellement pas la rendre neutre en termes redistributifs.
3. La tarification peut conduire certains ménages à adopter des comportements déviants afin d'éviter de payer plein tarif.
4. Si la tarification conduit à une diminution de l'utilisation de certains services municipaux, les employés municipaux pourraient y résister par crainte de voir disparaître des emplois liés à la production du service.
5. Les grands utilisateurs risquent, individuellement, de perdre plus à la tarification d'un service que les petits utilisateurs n'y gagnent. Dans ce cas, et même si le nombre de petits gagnants domine largement le nombre des grands perdants, les politiciens municipaux pourraient hésiter à promouvoir la tarification par crainte de voir se former une opposition vigoureuse.

5.2. Études empiriques sur la tarification

5.2.1. Objectifs de la tarification

« La principale raison économique d'imposer des tarifs aux bénéficiaires directs des services publics est d'amener les gouvernements à utiliser leurs ressources de façon plus rationnelle. L'idée d'inciter les gouvernements à utiliser le plus efficacement possible les ressources publiques restreintes n'est pas un caprice d'économiste sujet à l'idéologie. Ce n'est qu'une simple question de bon sens : il est dans l'intérêt de chaque société d'utiliser ses ressources publiques de manière à fournir aux citoyens le plus grand nombre de services possible. C'est d'ailleurs pourquoi, l'efficacité est un objectif particulièrement important en présence de contraintes budgétaires. »³³

La principale raison justifiant le recours à la tarification n'est pas sa capacité à générer des revenus (bien que ce rôle ne doive pas être négligé), mais plutôt qu'en faisant en sorte que les agents économiques perçoivent les véritables prix des biens et services qu'ils consomment, l'allocation des ressources résultante est efficace.

Trop souvent, les gouvernements locaux ne voient dans la tarification qu'une source de revenus supplémentaires. Or, la tarification devrait être vue principalement comme un outil de gestion. Les tarifs, lorsqu'ils sont correctement établis, permettent de gérer efficacement les ressources publiques : d'une part, ils fournissent au secteur public des indications du prix que les clients sont réellement disposés à payer pour des services particuliers et, d'autre part, ils représentent une assurance que la valeur attribuée par les citoyens aux services publics correspond bien au coût marginal de production de ces services.

Dans la pratique, Bird et Tsiopoulos³⁴ observent qu'au Canada, à l'heure actuelle, les efforts de tarification ne sont pas toujours rigoureux. Certains services tarifés ne devraient certainement pas l'être, et un bon nombre de tarifs ne créent pas les bonnes incitations économiques. Par exemple, dans bon nombre de municipalités, la tarification de l'eau se fait à un taux fixe, et est indépendante de la consommation réelle des usagers. Dans un tel scénario, le coût marginal de la consommation de l'eau est zéro, entraînant une surconsommation de l'eau et menant à un éventuel surinvestissement dans les infrastructures.

Certaines critiques des contribuables envers les ponctions de revenu semblent être justifiées. Par ailleurs, les gouvernements ne réussissent pas toujours à expliquer aux usagers des services municipaux les raisons pour lesquelles la tarification est indiquée dans certains cas. À moins d'être plus soigneux dans l'établissement de tarifs adéquats pour les services publics, l'avantage potentiel d'une bonne tarification risque d'être perdu à cause d'une mauvaise application du principe.

³³ Bird, Richard M. et Thomas Tsiopoulos: « User Charges for Public Services: Potentials and Problems », *Revue Fiscale Canadienne*, vol. 45, n° 1, 1997, p. 25-86.

³⁴ Ibid.

Il est évident que la tarification ne peut pas s'appliquer à tous les services et que l'évaluation du tarif à imposer n'est pas un problème trivial. Mais avant de considérer ces deux défis, à savoir quels services tarifier et quels tarifs appliquer, voyons en premier lieu la situation de la tarification au Canada et aux États-Unis et la tendance qui semble se dessiner dans l'utilisation de cet outil.

5.2.2. Utilisation de la tarification au Canada et aux États-Unis

La tarification peut être vue comme une source de revenu alternative tout comme un moyen alternatif de prestation de service. L'importance de la tarification (ou plutôt de la pseudo-tarification puisqu'en général, la tarification prend la forme d'un tarif fixe) en pourcentage des revenus municipaux s'est accrue dans la plupart des provinces et territoires au cours des 20 dernières années.³⁵ En 1993, la moyenne des revenus de pseudo-tarification correspondait à 19 % des revenus municipaux totaux pour les gouvernements locaux de toutes les provinces canadiennes.³⁶ La tarification est principalement utilisée pour des services techniques et d'infrastructure en opposition aux services sociaux. Au niveau municipal, la pseudo-tarification porte généralement sur les permis de construire, la consommation d'eau, le stationnement, les transports en commun, l'utilisation des arénas et des piscines, et, dans certains cas, la collecte des déchets.

Pour les gouvernements locaux, la tarification des services représente une source de revenus flexible qui leur permet de réduire leur dépendance envers les impôts fonciers et les transferts. Elle permet également, si elle s'applique à des personnes ou à des organisations ne demeurant pas dans la ville et n'étant donc pas autrement assujetties à la taxation, d'élargir l'assiette fiscale d'une communauté. Mais elle ne devrait pas être uniquement vue comme une source de revenus supplémentaires.

Le tableau suivant montre l'importance relative qu'a prise la tarification (pseudo ou réelle) de certains services comme source de revenu des gouvernements locaux. Les augmentations les plus dramatiques se sont produites dans les Territoires du Nord-Ouest et en Ontario. La tarification des services a été, dans beaucoup de cas, jugée plus efficace qu'une hausse des impôts fonciers pour contrer la baisse des transferts des gouvernements provinciaux. Cependant, il est important de noter que la tendance à la hausse dans l'utilisation de la tarification a atteint son sommet dans les années 80 et semble avoir perdu de la vigueur dans les années 90.

³⁵ Skelly, Michael J. (1996): *Alternative service delivery in Canadian Municipalities*, Intergovernmental Committee on Urban Regional Research, ICURR Press, janvier 1996.

³⁶ Kitchen, Harry (1997) : « Pricing of Local Governments », dans Paul Hobson et France St-Hilaire (dir.), *Urban Governance and Finance: a question of who does what*, IRPP, Montréal.

Tableau 11 : Importance relative (%) de la tarification comme source de revenus totaux des gouvernements locaux

Province	Tarification à l'utilisateur		
	1980	1986	1993
<i>Terre-Neuve</i>	12,2	12,7	13,6
<i>Île-du-Prince-Édouard</i>	20,1	35,5	27,7
<i>Nouvelle-Écosse</i>	15,6	16,0	14,1
<i>Nouveau-Brunswick</i>	15,0	17,9	17,5
<i>Québec</i>	12,3	15,7	15,2
<i>Ontario</i>	17,3	20,7	19,5
<i>Manitoba</i>	12,9	15,5	16,5
<i>Saskatchewan</i>	16,0	18,7	19,6
<i>Alberta</i>	27,3	20,8	23,8
<i>Colombie-Britannique</i>	24,7	21,0	24,5
<i>Territoires du N.-O.</i>	28,6	28,6	36,9
<i>Yukon</i>	16,9	15,0	17,9
Canada	17,9	19,2	19,3

Source : Harry Kitchen, «Pricing of Local Government Services », dans Paul Hobson et France St-Hilaire (dir.), *Urban Governance and Finance: a question of who does what*, IRPP, Montréal.

Cependant, il est important de souligner que la tarification telle que décrite dans le tableau précédent tient plus souvent du tarif fixe non lié à la consommation ou du tarif symbolique ayant peu de rapport avec les coûts réels du service.

Aux États-Unis, l'importance de la tarification s'est accrue substantiellement depuis le début des années 70 et est beaucoup plus importante que ce que l'on connaît au Canada.³⁷ On voit dans le tableau 12 qu'un tiers des revenus propres des autorités locales américaines provient de la tarification. Aux États-Unis, il existe une grande variance entre les États quant à la dépendance envers la tarification, bien que la littérature soit avare d'explications sur les différences observées entre les États.

Tableau 12 : Tendance dans l'utilisation de la tarification aux États-Unis, 1962-1989 (revenus de la tarification en % des revenus propres)

	1962	1972	1982	1989
<i>Gouvernements locaux et d'État</i>				
<i>Définition restreinte</i>	18,9	18,5	21,8	22,1
<i>Définition large</i>	29,7	26,6	26,8	26,9
<i>Gouvernements locaux seulement</i>				
<i>Définition restreinte</i>	26,4	25,6	33,4	33,7
<i>Définition large</i>	28,1	26,9	34,8	35,1

Définition restreinte: *current charges* et *utility revenue*

Définition large : comprend en plus les péages des autoroutes, les amendes et les *special assessments*

Source : Census Bureau Government, 1989.

Bien entendu, une hausse du pourcentage de la tarification ne signifie pas obligatoirement qu'un plus grand nombre de services soient tarifés. Lorsque la tarification existe déjà (comme c'est

³⁷ Netzer, Dick (1992): « Différences in reliance on user charges by american state and local governments », *Public Finance Quarterly*, vol. 20, n° 4, octobre 1992, p. 499-511.

souvent le cas pour l'eau, les égouts et la collecte des ordures), les municipalités ont la possibilité d'augmenter les tarifs afin d'accroître leurs sources de revenus, sans devoir trop souffrir sur le plan électoral. Rares sont les municipalités qui cherchent à accroître leurs revenus en imposant une tarification à de nouveaux services. Néanmoins, certaines municipalités font preuve de créativité dans ce domaine et il se dessine une tendance à faire payer les non-résidents dans toutes sortes de situations, comme par exemple dans le cas du déplacement du service de police, d'incendie ou d'ambulance (dans le cas d'accident où le propriétaire d'une des automobiles impliquées n'est pas résident de la localité). De telles initiatives permettent d'exporter le coût de ces services.

Une autre forme de tarification qui est devenue importante dans les budgets municipaux est le prélèvement d'une taxe aux promoteurs immobiliers développant de nouveaux terrains, qui sert à couvrir une partie des coûts (nouvelles routes, conduites d'eau, nouvelles écoles, etc.) qu'engendre la création de nouveaux lotissements.

Downing,³⁸ avocat de la tarification dans les municipalités américaines, explore le potentiel de revenu de la tarification pour financer les gouvernements locaux dans les décennies à venir. Du fait que certaines municipalités imposent une tarification suffisante pour couvrir un important pourcentage des coûts, l'auteur conclut que la formule pourrait être appliquée par toutes les municipalités. Cette approche suggère un potentiel pour des augmentations jusqu'à 400 % dans les revenus générés par la tarification de certains services. Une approche alternative, basée sur une analyse des coûts marginaux et des externalités, suggère également que l'augmentation potentielle des revenus générés par la tarification peut être particulièrement importante. La dépendance envers la tarification pourrait passer de 25,9 % à 84,8 %. Ceci ne signifie pas que la tarification des services deviendra prévalante au sein des municipalités, mais l'article montre qu'elle évolue à la hausse à l'heure actuelle et que cette tendance devrait se maintenir.

Mais si les municipalités américaines ne se financent pas encore à 80 % par la tarification, il existe un service municipal pour lequel la tarification est devenue prépondérante : la collecte des déchets. Bien que la grande majorité des municipalités d'Amérique du Nord financent leurs activités de gestion des déchets au moyen d'un frais annuel fixe, un certain nombre de municipalités, au Canada et aux États-Unis, utilisent présentement la tarification à l'unité des déchets.

Laplante et Lambert³⁹ résument les caractéristiques principales de ces programmes de tarification et indiquent que l'adoption de ce mode de tarification a eu un impact très significatif sur la production de déchets, le volume des quantités recyclées et les activités de réduction à la source. Les auteurs font valoir que la forme précise que prend la tarification à l'unité des déchets municipaux peut être adaptée de façon à répondre aux critiques. La critique la plus souvent avancée de cette formule est celle du manque d'équité : la tarification à l'unité serait injuste pour les familles ayant de nombreux enfants.

³⁸ Downing, Paul B. (1992): « The revenue potential of user charges in municipal finance », *Public Finance Quarterly*, vol. 20, n° 4, octobre 1992, p. 512-527.

³⁹ Laplante, Benoît et Jean Lambert (1996) : « Tarification à l'unité des déchets municipaux : expériences et discussion », *Canadian Public Policy*, vol. 20, n° 2, p. 165-176.

Bien qu'il ne soit pas évident qu'un gouvernement local devrait se soucier des problèmes d'équité, il est possible d'ajuster la tarification afin de répondre à cette critique. Par exemple, rien n'interdit qu'un certain nombre d'autocollants ou sacs soient distribués gratuitement aux familles nombreuses. Si une famille a besoin d'une plus grande quantité d'autocollants, elle pourra les acheter comme les autres ménages; par contre, si elle réduit sa production de déchets et se retrouve avec un excédent d'autocollants, elle aura la possibilité de les revendre à d'autres ménages. Un tel système est similaire aux permis échangeables de pollution et maintient les incitations à la réduction des quantités de déchets produits. Ces incitations peuvent être préservées même avec le système de tarification fixe et l'aspect punitif de la tarification à l'unité peut en même temps être éliminé. Considérons en effet le système suivant : un tarif fixe, incorporé ou non aux taxes foncières, donne droit à deux autocollants par semaine. Si cela ne suffit pas, le ménage peut en obtenir d'autres à un certain prix par unité. De plus, la municipalité s'engage à racheter tout autocollant que le ménage n'aura pas utilisé. Le système prend donc l'allure d'une récompense en argent pour avoir réduit la production de déchets plutôt qu'une punition. Selon Laplante et Lambert, le dépôt illégal ou illicite des déchets n'a pas posé de problèmes importants aux villes canadiennes de leur échantillon. Les municipalités ayant fait preuve de peu de tolérance pour ce genre de comportement n'ont eu des problèmes qu'au moment de la mise en place de la tarification. Cependant, les villes échantillonnées sont de petites villes, où la dissuasion est plus facile que dans les grands centres où l'anonymat prévaut.

5.2.3. Établissement des tarifs

La structure efficace d'un système de tarification de services locaux devrait tenir compte de tous les coûts, même les coûts fixes. Elle devrait également refléter les variations dans les coûts marginaux parmi les utilisateurs et devrait tenir compte des subventions reçues par les juridictions voisines en échange des externalités positives.

Cependant, les taux de tarification peuvent être établis de différentes façons :

- Récupération de tous les coûts ;
- Coûts marginaux des services ;
- Valeur de marché (si l'équivalent existe sur le marché privé) ;
- Récupération des coûts d'exploitation ;
- Pourcentage fixé (souvent utilisé dans les transports en commun) ;
- Comparaisons avec d'autres municipalités (*benchmarking*) ;
- Indexation dans le temps.

La théorie économique indique que la prestation des services sera efficace si les tarifs sont établis de façon à ce que le coût marginal égale le bénéfice marginal. Cependant, pour la plupart des services, le coût marginal est proche de zéro (ponts, services de loisir, etc.),⁴⁰ et la seule tarification au coût marginal ne générerait pas assez de revenus pour couvrir tous les coûts. Dans ce cas, un système de tarifs (prix) en deux parties est recommandé. L'utilisateur doit payer un taux fixe pour avoir accès au service et un prix variable égal au coût marginal de la dernière unité

⁴⁰ Spoule-Jones, Mark (1994): « User Fees » dans Allan M. Maslove (dir.), *Taxes as Instruments of Public Policy*, University of Toronto Press.

consommée. Le principe de la tarification au coût marginal est approprié pour tout service municipal bien défini et pour lequel un utilisateur n'effectuant pas de paiement peut être exclu. L'utilisation d'un court de tennis est un exemple évident. Pour la plupart des services municipaux, les coûts marginaux varient selon la période et l'endroit où le service est demandé. Il est donc approprié de demander un prix plus élevé aux utilisateurs coûtant plus cher à la ville.

Malheureusement, l'approche du coût marginal n'est que rarement utilisée dans les finances locales. L'approche typique consiste à calculer le coût total de la prestation d'un service. En général, un pourcentage de ce montant est payé en tarification. Les coûts cachés, tels les coûts de capital ou de terrain, sont souvent ignorés. Par exemple, le coût des stationnements comprend généralement la main-d'œuvre et les parcmètres mais jamais la valeur de la route ou du terrain où se garent les voitures.

Un problème similaire se retrouve avec le cas du service des eaux au Canada. Dans le cas de l'eau, il existe quatre types de structures de prix : taux fixe, taux constant par unité, taux décroissant par bloc ou taux croissant par bloc. Au Canada, le taux fixe est le système de tarification le plus couramment employé. De plus, la moitié des municipalités canadiennes n'installent pas de compteurs d'eau dans les foyers. Or, l'installation seule de compteurs, sans augmentation du prix de l'eau, entraînerait des réductions permanentes dans la consommation de 10 à 50 %.⁴¹ Une étude d'Environnement Canada cite le cas de San Jose, en Californie, qui a réussi à épargner 6,4 millions de dollars en réduisant sa consommation d'eau de 10 %. Par ailleurs, il est reconnu que les aqueducs ne sont pas étanches et qu'un volume d'eau important est perdu en cours d'approvisionnement. Mais comme l'eau n'est pas tarifée, les municipalités n'ont pas intérêt à corriger ces fuites, qui restent pour elles sans valeur réelle (aucun manque à gagner n'y étant associé). La sur-consommation engendrée par l'absence de compteurs ou la tarification à prix fixe (le coût marginal de consommation est zéro) tend à accroître la demande sur une infrastructure déjà précaire.

Dans le cas canadien, l'efficacité est rarement un critère retenu par ceux qui mettent en place la tarification; seul semble compter le revenu généré. De fait, ce que nous appelons communément tarification à l'usager devrait plutôt être appelé impôt à la consommation. Les gouvernements ne semblent pas encore prêts à mettre sur pied un système de tarifs appropriés qui permettrait de résoudre les problèmes d'allocation des ressources.

Ainsi, on peut considérer le cas des « Taxes Environnementales ». Pris dans le courant environnementaliste des années 80, certains gouvernements ont commencé à se servir de la fiscalité pour mener une guerre contre la pollution. En 1988, l'Ontario a augmenté son impôt sur l'essence contenant du plomb. En 1989, elle a introduit une taxe sur les pneus et une taxe « conservation d'essence » imposée sur les nouvelles voitures selon leur niveau d'efficacité relativement à la consommation d'essence. La même année, elle imposait une taxe spéciale sur les boissons alcooliques vendues dans des contenants non recyclables. En 1990, la province imposait une taxe sur la concentration commerciale, par pied carré de propriété commerciale et de stationnement, à l'intérieur du *Greater Toronto Area*, et augmentait le tarif de l'enregistrement

⁴¹ McNeil, Roger C. (1991) : « Water Pricing and Sustainable Development in the Fraser River Basin », cité dans Mark Sproules-Jones, *Taxes as Instruments of Public Policy*, p. 20.

des véhicules pour les propriétaires résidant dans le GTA (la taxe sur la concentration a été abolie en 1993). Le rôle d'une taxe environnementale est de rendre les producteurs et les consommateurs plus conscients des coûts externes négatifs de la pollution et de les inciter à ramener le niveau de pollution à un niveau acceptable. En général, de telles taxes viennent suppléer à des réglementations contraignantes et prennent une valeur symbolique. En effet, ces taxes ou tarifs sont en général établis à des niveaux trop bas pour avoir des effets dissuasifs significatifs et sont donc perçus comme étant motivés par un désir de revenus plutôt que par des considérations environnementales.⁴²

Il faut qu'il soit clair pour tous que l'objectif de la tarification est une meilleure gestion des ressources publiques, et non pas la création de nouveaux revenus.

Dans ce contexte, le rôle de la province consiste à établir un plan de tarification au niveau provincial, les municipalités n'ayant pas toujours la capacité de déterminer quels services sont à tarifier et le niveau des tarifs. Il est évident que la stratégie demande de convaincre les contribuables de la désirabilité de la mesure. Il est clair que de passer de l'apparente gratuité des services à la tarification est difficile à vendre. Mais une baisse des impôts locaux devrait accompagner la mise en place de telles mesures. Si l'on prend l'exemple de la tarification à l'unité des déchets municipaux, une étude par Laplante et Lambert⁴³ montre qu'une telle tarification à l'unité engendre une réduction significative de la quantité des déchets à enfouir et donc des coûts de gestion.

Selon l'étude de Laplante et Lambert, la quantité de déchets à enfouir a chuté de 42% suite à l'implantation de la tarification à l'unité dans la ville de Gananoque. La ville a estimé que ces changements dans le flux de déchets a fait chuter les coûts de gestion, de collecte et d'élimination des déchets de 25%. Étant donné qu'en l'absence de tarification, les municipalités ont du mal à évaluer la quantité de déchets à traiter, il est souvent difficile d'estimer les économies qui pourraient être faites. Les auteurs ont réussi à contourner le problème en considérant le cas du district de Nanaimo dans lequel toutes les municipalités sauf deux ont mis sur pied un système de tarification à l'unité jumelé à un programme de cueillette sélective. Les deux autres municipalités ont seulement mis sur pied un programme de cueillette sélective. Alors que ces dernières affichent un taux de détournement de 12% et 17%, ce taux atteint une moyenne de 29% dans le reste du district de Nanaimo. Ainsi, sans la tarification à l'unité et dans la mesure où la production de déchets des habitants du district de Nanaimo est homogène, il est estimé que le district aurait eu à subir des coûts supplémentaires de 166 650 dollars soit une augmentation de plus de 40% du budget actuel qui s'élève à 395 288 dollars.

La perception des contribuables qu'ils paieront plus cher les services municipaux en présence de tarification est donc erronée, si la tarification est établie au coût marginal. Ainsi, toute tarification de service doit se traduire par une baisse des impôts locaux et lorsque des économies sont réalisées comme dans le cas de Gananoque, les tarifs payés doivent représenter une somme

⁴² Bird, Richard M. et Thomas Tsiopoulos (1997) : « User Charges for Public Services : Potentials and Problems », *Revue Fiscale Canadienne*, vol. 45, n° 1, p. 25-86.

⁴³ Laplante, Benoît et Jean Lambert (1994) : « Tarification à l'unité des déchets municipaux : expériences et discussion », *Canadian Public Policy*, vol. 20, p. 165-178.

inférieure aux réductions d'impôt consenties au consommateur moyen. Il est évident que les surconsommateurs seront perdants, mais il est difficile de justifier que de tels contribuables soient subventionnés par l'ensemble de la population.

En ce qui concerne l'effet régressif des mesures de tarification, le gouvernement doit entreprendre des études sur l'impact de la tarification afin de pouvoir aborder le problème de front. Si les effets attendus sont non significatifs, le gouvernement devrait être convaincant dans la défense de sa mesure. Si les effets attendus sont significatifs, le gouvernement doit établir et présenter des mesures pour contrebalancer ces effets. Le gouvernement provincial doit en premier lieu décider si le rôle des municipalités est la redistribution ou si ce rôle devrait être la prérogative des niveaux supérieurs.

5.3. Conclusion

Plusieurs citoyens ont de la tarification une perception selon laquelle elle n'est en fait qu'une source de revenus supplémentaires pour les gouvernements locaux. Une telle perception est problématique et constitue un frein (politique) à une utilisation plus répandue de la tarification. La tarification est plutôt un outil qui, s'il est bien utilisé par les gouvernements, permettra que l'allocation des ressources soit efficace.

Cette dernière idée n'est pas ignorée au Québec, puisqu'on la retrouve dans le "Répertoire des Expériences de Tarification".⁴⁴ Cependant, les premières lignes que l'on lit en ouvrant le répertoire sont:

La tarification des biens, des services et des activités municipales apparaît comme un moyen efficace de diversifier les recettes municipales, constituées présentement à plus de 70% par les impôts fonciers.

Dans ce répertoire conçu pour promouvoir la tarification auprès des élus et des officiers municipaux, le premier objectif de la tarification semble donc encore être la génération de revenus. Ce répertoire présente par ailleurs une excellente description de la tarification comme outil servant à limiter le gaspillage des ressources rares à la disposition des municipalités.

Pour une implantation efficace de la tarification des services municipaux, il est indispensable que les coûts par service soient établis de façon transparente. Tous les coûts doivent être pris en compte ainsi que la différence de coût selon le moment, le lieu ou les caractéristiques individuelles des usagers.

La théorie économique prescrit que le coût marginal doit être égal au bénéfice marginal. Le coût marginal étant difficile à calculer, la tarification la plus souvent employée au Canada est un prix fixe indépendant de la consommation, ce qui n'encourage pas une distribution efficace des ressources mais plutôt leur surconsommation. Lorsque le coût marginal de production d'un

⁴⁴ MAM (1995) : *Répertoire des Expériences de Tarification*, Ministère des Affaires Municipales, Direction Générale des Politiques de la Fiscalité.

service municipal est très faible, le prix doit être établi en deux parties (coût fixe + prix variable). Avec la mise au point des cartes magnétiques, il est désormais possible de faire varier les prix de la plupart des services en fonction de l'heure, du lieu et de la quantité demandée.

Mais même en tenant compte des progrès technologiques, il ne faut pas sous-estimer la difficulté du calcul du coût marginal. Il suppose non seulement une bonne connaissance de la demande locale mais surtout des coûts de production de chaque service.

Il n'est pas évident que dans un système efficace de tarification à l'usager, la redistribution de la richesse devrait être prise en compte. Cette responsabilité sera préférablement laissée aux gouvernements supérieurs. La tâche des municipalités devrait se limiter à la fourniture des services dont les résidents ont besoin de la manière la plus efficace possible.

En résumé, les freins probables à l'introduction de la tarification des services sont la perception des contribuables que la tarification n'est qu'une source de revenu supplémentaire, la concurrence entre municipalités et la réticence des employés municipaux qui se sentent menacés par une baisse prévisible de la consommation des services.

6. Péréquation municipale

6.1. Avantages et inconvénients d'un programme de péréquation municipale

- **Avantages**

1. La péréquation municipale peut permettre à des municipalités dont l'assiette fiscale est maigre de fournir malgré tout des services municipaux « de base » et d'améliorer ainsi la prestation des services en termes d'équité verticale.
2. En redistribuant des fonds des municipalités relativement riches (pouvant taxer à des taux de taxation relativement faibles) vers celles qui sont relativement pauvres (forcées de taxer à des taux relativement élevés), la péréquation peut amoindrir les écarts dans les niveaux de taxation municipale, ce qui constitue une double amélioration : d'une part, en termes d'équité horizontale, puisque le système fiscal traite de la même manière des individus ayant des revenus avant impôt identiques, et, d'autre part, en termes d'efficacité puisque les distorsions causées par la taxation sont d'autant plus importantes que les taux de taxation sont élevés.

- **Inconvénients**

1. En favorisant certaines municipalités au détriment des autres, la péréquation peut inciter des individus à modifier leur comportement. Des individus peuvent être incités à changer leur lieu de résidence, à investir ou à acheter dans une municipalité différente ou à modifier leur offre de travail. Si ces changements de comportement (distorsions) sont causés par la péréquation, celle-ci aura introduit des inefficacités.
2. En redistribuant des fonds des municipalités relativement riches vers celles qui sont relativement pauvres, la péréquation peut mener à une détérioration en termes d'équité verticale. Cela est possible car les municipalités relativement riches, comme les municipalités relativement pauvres, sont habitées par des individus à faible revenu.
3. Les paiements de péréquation que reçoit une juridiction sont habituellement calculés à l'aide d'une formule tenant compte de la taille des assiettes fiscales, des taux de taxation qui sont effectivement appliqués à ces assiettes et de la population de la juridiction. Dépendant de la formule utilisée, des inefficacités peuvent être introduites par la péréquation municipale. Premièrement, les municipalités recevant des paiements peuvent être incitées à dépenser trop, alors que celles qui n'en reçoivent pas peuvent être incitées à dépenser moins. Deuxièmement, une assiette fiscale est dite en déficit ou en surplus selon qu'elle est inférieure ou supérieure à l'assiette proportionnelle à la population de la municipalité. Dans le premier cas, la municipalité sera incitée à accroître le taux de taxation qu'elle applique à son assiette

fiscale; dans le second cas, elle cherchera plutôt à la réduire. Enfin, la péréquation peut inciter des municipalités à cacher une partie de leurs assiettes fiscales ou à faire peu d'efforts pour démasquer les contribuables malhonnêtes.

4. La formule de péréquation municipale exige que les assiettes fiscales soient toutes mesurées de la même façon. Si tel n'est pas le cas, des municipalités identiques pourraient être traitées de manière différente.
5. Supposant qu'avant la mise en place d'un programme de péréquation, des municipalités étaient fiscalement plus avantageuses, il est possible que ces différences se soient répercutées sur la valeur des terrains (capitalisation) des diverses municipalités, faisant disparaître les avantages des unes et les désavantages des autres. Dans ce cas, un programme de péréquation est inutile et ne peut qu'introduire des inefficacités.

6.2. Cas de péréquation horizontale

Dans la plupart des pays, une part des revenus fiscaux prélevés par le gouvernement central ou régional est redistribuée aux instances locales. Une autre approche utilisée plus rarement consiste en des transferts de péréquation sans l'entremise du gouvernement central comme on retrouve au Danemark, en Suède et en Allemagne, où les gouvernements locaux les plus riches transfèrent directement une part de leurs revenus aux gouvernements locaux les plus pauvres. Seul le Chili au sein des pays en voie de développement utilise ce système de transferts horizontaux sans le concours du gouvernement central.

Par exemple, en Suède, depuis 1996, il y a un nouveau régime pour les subventions de l'État et la péréquation entre les municipalités. L'objectif principal du nouveau système de péréquation est de créer des conditions d'égalité entre toutes les municipalités. Les disparités en termes de revenu imposable par habitant doivent être compensées à 95 % et les écarts de coûts mesurables et structurels doivent être comblés intégralement.

La principale différence par rapport aux systèmes antérieurs est que la péréquation est entièrement effectuée sans subventions de l'État. Il s'agit d'une redistribution interne des recettes fiscales entre municipalités et entre conseils de comté. La subvention d'État par habitant est la même pour toutes les municipalités et pour tous les conseils de comté. Les subventions d'État à affectation spécifique représentaient une part mineure de l'ensemble des subventions et allaient principalement aux réfugiés, au marché du travail et aux formations spéciales.

6.3. Étude de la formule québécoise de la péréquation municipale

N'ayant pu trouver d'études empiriques sur les programmes de péréquation municipale, nous présentons ici une brève analyse de la formule de péréquation municipale québécoise, telle qu'adoptée en 1992 (Règlement sur le régime de péréquation, *Gazette officielle du Québec*, 5 août 1992, p. 5401) et amendée en 1994 (Règlement modifiant le Règlement sur le régime de péréquation, *Gazette officielle du Québec*, 8 juin 1994, p. 2812). Nous ne nous intéressons qu'à la détermination du montant de péréquation de base, et faisons abstraction d'un bon nombre de détails.

Soit i une municipalité québécoise. Pour faciliter notre analyse, nous utilisons la notation qui suit:

- R_i est la richesse foncière uniformisée par habitant de i ;
- R_i^m est la richesse foncière uniformisée par habitant de la municipalité médiane de la catégorie de municipalité à laquelle appartient i ;
- P_i est la population de i ;
- T_i est le total des recettes de i provenant des taxes foncières et non foncières, des compensations et modes de tarification;

- X_i est le total des recettes non prises en compte dans la définition de T_i (par exemple les recettes découlant de la taxe d'affaire);
- Z_i est le total des recettes de i , et donc $Z_i = T_i + X_i$.

Le montant de péréquation de la municipalité i est déterminé à l'aide des quatre premières variables (R_i, R_i^m, P_i, T_i).

Tout d'abord, la municipalité i est admissible à un régime de péréquation si elle est suffisamment pauvre relativement à la municipalité médiane de sa catégorie, cette dernière étant déterminée par sa population.

Soit $r_i = R_i / R_i^m$. Alors, i est admissible si $r_i \leq a_i$ où a_i est un paramètre établi par règlement

$$a_i = \begin{cases} 0.9500 & \text{si } 1 \leq P_i \leq 1999 \\ 1.0000 & \text{si } 2000 \leq P_i \leq 4999 \\ 0.7500 & \text{si } P_i \geq 5000. \end{cases}$$

Pour i admissible, on calcule son facteur de déficience, d_i , donné par

$$d_i = \frac{a_i}{r_i} - 1 = \frac{a_i R_i^m - R_i}{R_i}$$

Un pourcentage b_i , également établi par règlement et dépendant de la population de i , doit également être défini :

$$b_i = \begin{cases} 0.40 & \text{si } 1 \leq P_i \leq 999; \\ 0.45 & \text{si } 1000 \leq P_i \leq 4999; \\ 0.65 & \text{si } P_i \geq 5000 \end{cases}$$

Le montant de péréquation auquel a droit i , M_i est alors donné par $M_i = d_i b_i T_i$, ce qui peut être réécrit de la façon suivante :

$$M_i = \left(\frac{a_i R_i^m - R_i}{R_i} \right) b_i T_i$$

Notre analyse porte sur cette dernière expression, et se limite aux incitations que procure la formule de péréquation aux gouvernements municipaux. Les impacts sur les comportements des ménages ou en termes d'équité verticale et horizontale ne peuvent être discutés sans examiner les données statistiques. Il faut noter que les deux seules variables que contrôle la municipalité i sont R_i et T_i . Donc, si la formule modifie le comportement des municipalités, c'est à travers ces deux variables.

Il faut tout d'abord noter que i recevra un montant M_i d'autant plus élevé que R_i est faible. La municipalité i a donc tout intérêt à ce que sa richesse uniformisée par habitant soit élevée, mais qu'elle soit *mesurée* comme faible. Bien que cela ne soit pas impossible, il demeure qu'une telle manipulation est difficile.

Par ailleurs, on constate que M_i sera d'autant plus élevé que T_i est élevé. En fait, pour un niveau donné de recettes totales Z_i , la municipalité a intérêt à diminuer ses recettes X_i provenant des assiettes non prises en compte par la formule, et à accroître celles provenant des assiettes prises en compte, T_i . Une manipulation de ce genre est beaucoup plus aisée que celle de R_i , et tout à fait légale. On peut donc s'attendre à ce que les municipalités privilégient cette avenue.

Pour mieux comprendre ces incitations, examinons l'exemple numérique suivant.⁴⁵ Supposons que la municipalité i a une richesse uniformisée par habitant $R_i = 8\ 000$ \$, que la richesse médiane dans sa catégorie est $R_i^m = 11\ 000$ \$, que sa population est $P_i = 2\ 000$ habitants, que ses recettes sont $T_i = 192\ 000$ \$ et $X_i = 18\ 000$ \$. Utilisant la formule présentée plus haut, i recevra un montant $M_i = 32\ 400$ \$. On note tout d'abord que si i pouvait réduire de 1 \$ le montant mesuré de sa richesse uniformisée par habitant R_i , elle ferait croître M_i de 17,28 \$, une somme appréciable. Tel que mentionné plus haut, manipuler R_i est probablement difficile, mais on se rend compte que dans ce cas, l'incitation est très forte. Par ailleurs, si i fait croître T_i de 1 \$, alors M_i augmentera de 0,17 \$, une somme faible mais tout de même significative. Plus encore, i peut accroître M_i tout en gardant constant le fardeau fiscal total qu'elle impose à ses résidents. Dans notre exemple, il suffit de réduire X_i et de faire croître T_i , en s'assurant simplement que Z_i demeure constant. Si d'autres considérations n'intervenaient pas, et poussant ce raisonnement à la limite, on parviendrait à $T_i = 210\ 000$ \$, $X_i = 0$ \$, et Z_i constant à $Z_i = 210\ 000$ \$, avec un montant de péréquation $M_i = 35\ 448$ \$, supérieur de 3048 \$ au montant initial.

La formule québécoise pousse donc les municipalités à taxer plus fortement les assiettes fiscales prises en compte par la formule, et à réduire la taxation des autres assiettes.

⁴⁵ Dan Usher, dans *The Uneasy Case for Equalization Payments* (Vancouver: The Fraser Institute, 1995), a construit un grand nombre d'exemples pour l'examen de la formule de péréquation provinciale canadienne. En l'absence d'études statistiques, ces exemples permettent de mieux saisir l'ampleur des phénomènes.

7. Concurrence entre municipalités

7.1. Avantages et inconvénients d'une concurrence entre municipalités

- **Avantages**

1. Sous certaines conditions, la concurrence entre municipalités peut faire en sorte que différentes municipalités offrent des paniers de taxes et de services municipaux différents, ce qui permettra aux ménages, par le choix de leur lieu de résidence, de consommer le panier qui correspond le mieux à leurs préférences.
2. Une saine concurrence menant à des choix différents par différentes municipalités permet aux citoyens de comparer les choix de la municipalité dans laquelle ils résident avec ceux des autres municipalités. Les citoyens peuvent alors exercer un meilleur contrôle sur leurs élus et ces derniers sont plus responsables de leurs décisions.

- **Inconvénients**

1. Même dans le cas où les municipalités adoptent un comportement concurrentiel (*price-taker*), la concurrence entre municipalités mène très rarement à une allocation efficace des ressources. Par exemple, les municipalités ne parviennent pas à exploiter toutes les économies d'échelle potentielles. Également, l'éventail des biens et services offerts par les diverses municipalités ne tient pas nécessairement compte de la complémentarité des goûts des citoyens.
2. Dans le cas où les municipalités adoptent un comportement stratégique, l'allocation des ressources résultantes est généralement inefficace. On peut par exemple s'attendre à ce que les assiettes fiscales mobiles ne soient pas suffisamment taxées.

7.2. Études empiriques sur la concurrence entre municipalités

En ce qui concerne la concurrence entre municipalités, deux débats coexistent dans la littérature économique, à savoir si les mesures de développement économique ont un impact sur la localisation des entreprises et si la concurrence est néfaste ou non à la santé fiscale des municipalités.

Alors que les municipalités canadiennes investissent de plus en plus dans le développement économique de leur juridiction, il n'existe pas de preuve concrète montrant que les stratégies de

développement économique par les municipalités ont été responsables de la localisation de firmes dans une juridiction donnée.

7.2.1. La théorie et la pratique

Dans la littérature économique, le débat sur l'impact des taxes locales sur la localisation des entreprises perdure. Déjà dans les années 60, les études montraient que les impôts sur le commerce n'avaient en fait pas les effets qu'on leur prêtait sur le choix des sites d'entreprises. On estimait que le fardeau fiscal n'était pas assez lourd pour déterminer l'emplacement des entreprises, même si on admettait en général qu'il pouvait jouer un rôle certain. Finalement, la mauvaise réputation fiscale de certaines municipalités ne faisait guère fuir les entreprises, qui ne voyaient pas en elle un frein à la croissance, et elle avait donc peu d'effets sur le choix des sites d'installations.

Durant les deux décennies suivantes, la plus grande partie de la recherche empirique sur les effets économiques de la structure fiscale locale et d'État conclut que le niveau de taxation au niveau local et d'État n'affecte en rien (ou peu) la croissance économique de l'État. Afin d'expliquer ces conclusions, on argue que, d'une part, des taxes plus élevées sont généralement associées à un niveau de services publics plus élevé et que, d'autre part, les impôts commerciaux, en particulier, ne représentent qu'une petite portion des coûts totaux des entreprises et varient moins entre État que les autres coûts.

Les premiers à contester cette vision ont été Romans et Subrahmanyam.⁴⁶ Selon eux, si la progression des taxes excède la progression des bénéficiaires ou si les taxes ne financent pas des investissements qui profitent aux contribuables, alors, la croissance risque de ralentir. Dans un tel cas, les entreprises et les ménages à plus haut revenu vont se localiser ailleurs.

Par la suite, les études vont aller plus loin. Des 57 études répertoriées par Bartik⁴⁷ qui ont étudié l'impact des taxes locales et d'État sur la croissance économique locale, 70 % ont trouvé au moins un effet significativement négatif des taxes locales sur la croissance des communautés. De plus, Helms,⁴⁸ utilisant des données sur 48 États entre 1965 et 1979, teste l'hypothèse que les hausses d'impôts retardent significativement la croissance économique lorsque les revenus servent à financer une redistribution, mais pas lorsque les revenus financent des services publics tels les routes, l'éducation et la sécurité publique. Ses résultats montrent que c'est le déficit qui a l'impact le plus négatif, suivi des impôts, de la tarification et d'autres formes de taxation.

Mofidi et Stone⁴⁹ ont poussé plus loin l'étude d'Helms. Leur hypothèse centrale est la même, à savoir que la performance économique locale et d'État dépend non seulement des impôts mais du

⁴⁶ Romans, Thomas et Subrahmanyam Ganti, « State and Local Taxes, Transfers and Regional Economic Growth », *Southern Economic Journal*, vol. 46, oct. 1979, p. 435-444.

⁴⁷ Bartik Timothy (1993) : « Federal Policy Towards State and Local Economic Development in the 1990s », *Upjohn Institute Staff Working Paper*, n° 93-17, mars 1993.

⁴⁸ Helms L. Jay (1985) : « The effect of state and local taxes on economic growth : A time series cross section approach », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 67, p. 574-582.

⁴⁹ Mofidi, Alaeddin et Joe A. Stone (1990) ; « Do State and Local Taxes Affect Economic Growth ? », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 72, p. 686-691.

type de dépense que les impôts financent. Ils mettent l'accent sur les sources de croissance (emplois et investissement de manufactures) plutôt que sur la croissance des revenus municipaux. Selon eux, des variations dans la composition des dépenses locales ou de l'État expliquent les résultats apparemment contradictoires des études précédentes qui trouvaient les effets des taxes allant du positif au négatif. Mofidi et Stone montrent l'importance de la spécification de la structure de dépenses en excluant le surplus et les différentes variables de dépenses et en incluant les paiements de transferts. Dans leurs régressions, les variables revenus ont des coefficients non significatifs et la variable transfert a un coefficient significativement négatif. Leur conclusion principale est que les impôts locaux et d'État nuisent à la croissance économique lorsque les revenus servent à financer des transferts et n'ont pas d'impact négatif s'ils servent à financer des biens publics.

De leur côté Miller et Russek⁵⁰ montrent qu'accroître le surplus budgétaire entraîne une croissance économique uniquement lorsque les dépenses (éducation, transport, sécurité publique) sont réduites ou lorsque les impôts sur le revenu des corporations sont augmentés.

De plus, contrairement à ce que la littérature économique tendait jusqu'alors à montrer, les taxes nuisent à la croissance économique, même lorsqu'elles sont utilisées pour financer des services publics. En particulier, les auteurs relèvent l'effet négatif des taxes sur la croissance économique de l'État, même si les revenus financent l'éducation, les transports et la sécurité publique.

Bien que la plupart des études empiriques arrivent à des conclusions contradictoires sur les répercussions des politiques de dépenses et d'imposition locale, quelques récentes études concluent que la croissance économique d'un État est liée négativement aux hausses d'impôt lorsque les revenus financent une redistribution de revenu mais pas lorsque les revenus servent à financer l'amélioration des infrastructures.

En théorie, la concurrence entre municipalités peut se révéler bénéfique pour les citoyens. Ainsi, selon Oates et Schwab,⁵¹ si plusieurs gouvernements locaux se mettent en concurrence, les impôts locaux deviennent alors des impôts de bénéfice, c'est-à-dire que les impôts payés par les consommateurs et les entreprises sont exactement égaux à la valeur que chacun place sur les biens et les services locaux que chacun reçoit. En particulier, on ne s'attend pas à trouver que le revenu des impôts locaux prélevés sur les entreprises soit utilisé pour financer des programmes sociaux, des parcs, l'éducation, etc. Dans un environnement concurrentiel, les communautés renchériront les unes contre les autres de façon à attirer de nouvelles entreprises et à la limite, il n'y aura pas de gain fiscal. Toute tentative pour attirer un nouvel investissement d'entreprise en abaissant le taux de taxes en dessous du coût de production des services ou en offrant des subventions aux entreprises échouera dans le sens où le coût de tels programmes pour la communauté excédera les gains en emplois ou en revenus fiscaux.

⁵⁰ Miller, Stephen M. et Frank S. Russek : « Fiscal structures and economic growth at the state and local level », *Public Finance Review*, vol. 25, n° 2, mars 1997, p. 213-237.

⁵¹ Oates, Wallace E. et Robert M. Schwab (1991): « The allocative and distributive implications of local fiscal competition », dans Daphne A. Kenyon et John Kincaid, *Competition among states and local governments*, University Press of America, chapitre 7, p. 127-151.

En second lieu, le résultat pourrait être, en termes économiques, efficace, c'est-à-dire qu'il mènera à une allocation des ressources qui n'entraînera pas de gaspillage dans le sens où personne ne pourra améliorer sa situation sans que ne se détériore la situation de quelqu'un d'autre. Les entreprises et les foyers mesurent la valeur des biens et services publics offerts par les communautés lors de leur choix de localisation. Étant donné que les impôts locaux reflètent les coûts de production de ces services, les unités économiques utilisent les services publics fournis localement jusqu'au point où leur valeur à la marge est égale au coût marginal de leur production pour la société.

L'analyse des auteurs suggère que la théorie des finances publiques locales et d'État apporte trois éclaircissements sur la compétition interjuridictionnelle. Premièrement, si les communautés se font concurrence pour attirer de nouvelles entreprises (investissements et emplois locaux), alors les impôts locaux deviennent similaires à une tarification à l'usager pour chaque service public fourni localement.

Deuxièmement, les localités dans un environnement compétitif se trouvent incapables de redistribuer les revenus du capital via l'imposition car les impôts ne sont rien de plus qu'une taxe à la consommation de biens et de services. Lorsque les communautés se font concurrence, les entreprises ne paient que pour la protection de la police, les installations publiques ainsi que pour les routes qu'elles utilisent. Toute tentative des localités de prélever des revenus additionnels auprès des entreprises locales échouera, car la perte en salaires associée à la fuite des capitaux dépassera les gains en revenus fiscaux. De plus, dans le modèle de ces auteurs, les subventions destinées à attirer de nouvelles entreprises produiront moins de revenus supplémentaires que le coût des subventions. La communauté promeut le mieux ses intérêts en évitant toute subvention et en taxant les entreprises locales suffisamment pour couvrir le coût des services qu'elles utilisent.

Troisièmement, la concurrence interjuridictionnelle encourage l'efficacité, le résultat est comparable à celui que l'on obtiendrait si tous les gouvernements locaux étaient remplacés par des firmes compétitives fournissant des biens et services publics aux foyers au coût marginal. Les impôts locaux jouent donc le rôle de prix et n'entraînent pas de distorsion dans les décisions économiques. Oates et Schwab notent cependant qu'un tel modèle ne peut fonctionner que si les gouvernements locaux n'ont pas à s'occuper de politique redistributive et que ce volet est entièrement pris en charge par les niveaux de gouvernements supérieurs. Si l'on insiste pour que les gouvernements d'État et locaux assument une fonction de redistribution, alors la solution qui émerge dans un environnement parfaitement concurrentiel n'est plus désirable. Il ne faut pas négliger cette dernière implication.

Mais la réalité est différente du monde envisagé par Oates et Schwab. Selon Gilbert et Guengant,⁵² les décisions d'investissement des entreprises relèvent d'un processus de choix hiérarchisé. La décision d'investir étant prise, l'entreprise effectuerait un premier arbitrage entre les régions, voire à l'intérieur d'une même agglomération en fonction des facteurs traditionnels de localisation, tels l'existence d'un bassin d'emplois important, les coûts de transport ou encore la proximité de ressources naturelles. Ce n'est que dans un deuxième temps qu'interviendraient

⁵² Gilbert, G. et A. Guengant (1991) : La Fiscalité Locale en Question, Montchrestien, Paris, cité dans « Concurrence fiscale et intercommunalité » de Thierry Madiès.

des facteurs de micro-localisation comme le coût et la disponibilité du sol ou encore la pression fiscale locale.

De plus, la disparité dans les taux d'impôts locaux n'est pas une illusion. Si l'on considère uniquement les différences entre les villes centrales et leurs banlieues, on voit que dans une même région, les taux peuvent différer grandement. Ainsi, Bahl et *al.*⁵³ montrent que les disparités fiscales entre les villes centrales et les banlieues sont demeurées importantes dans les trente dernières années. Les auteurs reproduisent une étude effectuée par Campbell et Sacks en 1967 qui montrait que les gouvernements locaux de 36 villes centrales prélevaient plus d'impôts par habitant, imposaient de plus hauts taux de taxation et recevaient moins de transferts par habitant que les banlieues. Campbell et Sacks arguaient que les villes étaient pénalisées par la congestion, une forte concentration de familles pauvres et des banlieusards qui faisaient la navette.

Tel que suggéré par l'analyse de Mintz et Tulkens,⁵⁴ la mobilité spatiale des entreprises place les municipalités en situation de concurrence stratégique quant à leur choix de localisation et peut conduire les décideurs locaux à réduire leurs taux de prélèvement en dessous d'un niveau socialement souhaitable. En effet, une stratégie non coopérative, si elle peut être rationnelle du point de vue d'une municipalité isolée, ne constitue pas nécessairement un choix judicieux pour la société.⁵⁵ Afin de pallier ce problème, la France a introduit le concept d'intercommunalité.

7.2.2. Le cas de la France

La France a mis en place un système très complet d'intercommunalité.⁵⁶ Cette spécificité trouve son origine à la fois dans l'émiettement communal, la décentralisation, la récession économique et le refus constant des municipalités de s'engager dans une politique de regroupement ou de réforme territoriale. L'État voit, de son côté, dans le développement de la coopération une série d'étapes vers le regroupement communal jugé difficile à mettre en place pour des raisons politiques et sociologiques, mais souhaitable d'un point de vue économique.

Une étude de l'AMGF (Association des maires des grandes villes de France), datant de février 1997, montre que le taux de taxe professionnelle des grandes villes est supérieur à la moyenne des taux pratiqués par les communes du département d'appartenance dans 35 cas sur 43, 8 villes seulement proposant un taux plus faible.

⁵³ Bahl Roy, Jorge Martinez-Vasquez et David L Sjoquist (1992): « Central city-suburban fiscal disparities », *Public Finance Quarterly*, vol. 20, n° 4, oct. 1992, p. 420-432.

⁵⁴ Mintz, J. et H. Tulkens (1986) : « Commodity Tax Competition between States of a Federation : Equilibrium and Efficiency », *Journal of Public Economics*, vol. 29, p. 133-172.

⁵⁵ Guengant, A. (1992) : *Taxes Professionnelles et Intercommunalité*, LGDJ, mentionné dans le texte de Thierry Madiès, *Revue de l'OFCE*, n° 63, octobre 1997.

⁵⁶ Madiès, Thierry (1997): « Concurrence Fiscale et Intercommunalité », *Revue de l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, n° 63, octobre 1997.

Tableau 13 : Moyenne des taux communaux de taxe professionnelle par taille de communes

	<i>Moyenne 1988</i>	<i>Moyenne 1995</i>
<i>< 5000 habitants</i>	11,47	10,49
<i>5000-30 000 habitants</i>	13,16	13,16
<i>> 30 000 habitants</i>	15,11	15,77
<i>Ensemble</i>	11,65	11,22

Source : Conseil des impôts, France (1997)

Il semble, d'un point de vue strictement économique, que l'élargissement de la zone de perception de l'impôt local sur les entreprises permette de resserrer l'éventail des taux. Les intéressés se demandent pourquoi ne pas aller jusqu'au bout de cette logique en instituant un taux unique de taxe professionnelle au niveau national. Le Conseil des impôts français, dans son dernier rapport, reprend cette vieille idée de la mutualisation de la taxe professionnelle à l'instar de ce qui se fait en Allemagne pour l'ensemble de la fiscalité.

Il s'agirait en fait de transformer la taxe professionnelle en un impôt national, voté par le parlement, qui serait redistribué aux collectivités locales sous forme de dotations sans toutefois remettre en cause le principe même de cette forme de taxation. C'est le choix des Britanniques qui ont créé en 1990 l'*Uniform Business Tax Rate*, un impôt national uniforme destiné aux collectivités locales dans le triple but de réduire la disparité (jugée excessive) des taux d'impôt locaux sur les entreprises, de responsabiliser les élus locaux en les obligeant à financer des dépenses supplémentaires par la fiscalité des ménages, plus coûteuse du point de vue électoral, et enfin de mutualiser la richesse de la taxation des entreprises fort différente d'un endroit à l'autre. Mais il est difficile de concevoir que les élus locaux français puissent un jour accepter une réforme qui reviendrait à transférer au niveau national près de la moitié des recettes fiscales directes des collectivités locales. Une telle réforme ne pourrait qu'être imposée aux collectivités locales.

7.2.3. Le cas canadien

De plus, la concurrence entre collectivités locales est un phénomène beaucoup plus large que la seule concurrence fiscale. Elle concerne aussi la surenchère en matière d'aides financières à laquelle se livrent les collectivités pour attirer les entreprises. Les travaux théoriques et empiriques montrent que ce type de comportement se traduit généralement par un gaspillage de ressources et par le fait que les aides locales deviennent rapidement une condition minimale d'implantation pour les entreprises. Dans le cas canadien, nous verrons que les avis sont partagés sur la perception de ce genre d'aide spécifique aux entreprises par les municipalités qui se servent de cette mesure.

Au Canada, les incitations financières, destinées à attirer les entreprises dans les municipalités, ne sont pas permises dans la plupart des provinces. Comme on peut le constater dans le tableau 14, il n'y a guère qu'à l'Île-du-Prince-Édouard, à Winnipeg (Manitoba), en Saskatchewan, en Alberta et au Yukon que les municipalités ont plein pouvoir en matière d'incitations financières.

En termes de pratiques en développement économique, les municipalités américaines ont plus de flexibilité puisqu'elles ont le pouvoir d'utiliser des incitations financières pour attirer des entreprises privées. En fait, les municipalités américaines sont devenues très dépendantes de cette méthode, surtout en ce qui concerne l'exemption des impôts industriels. De leur côté, les villes canadiennes ont tendance à utiliser des méthodes plus innovatrices que les villes américaines, afin de contourner les interdictions provinciales.

En Alberta, où la loi provinciale permet d'exempter les entreprises d'impôts locaux, un sondage a révélé que la moitié des municipalités qui utilisaient cet outil pour attirer des entreprises trouvait cette possibilité très utile mais que l'autre moitié la trouvait nuisible.⁵⁷ Par ailleurs, en dépit de l'illégalité de telles pratiques en Ontario, certaines municipalités se servent de l'exemption fiscale afin d'attirer des entreprises; parmi ces municipalités, 33 % considèrent que cette stratégie est nuisible au bien-être de la localité.

Tableau 14 : Pouvoirs des municipalités en développement économique par province et territoire canadiens

	<i>T.N.</i>	<i>Î.P.É.</i>	<i>N.É.</i>	<i>N.B.</i>	<i>QUÉ</i>	<i>ONT</i>	<i>WIN</i>	<i>MAN</i>	<i>SASK</i>	<i>ALB</i>	<i>C.B.</i>	<i>T.N.O.</i>	<i>YUK</i>
<i>Incitations financières</i>	L	P	S				P		P	P			P
<i>Assister les OBNL*</i>		P		P	P	P	P	P	P	P	P		
<i>Réserves de terrain pour Industries</i>	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
<i>Incubateurs</i>			P			P	P		P	P			
<i>Contribution à des fonds d'investissement</i>			P		MRCs & Québec et Montréal		G	G	G	P			
<i>Partenariat avec le privé</i>	Serv	Serv		L		Serv	P	Serv	Serv	P	P		
<i>Vente en-dessous de la valeur de marché</i>	P	P			Seulement OBLN		P	P		P			
<i>Nb de pleins pouvoirs</i>	2	4	3	2	2	3	6	3	4	7	3	1	2

*OBNL : Organismes à but non lucratif

P : Les municipalités ont pleins pouvoirs pour entreprendre cette activité.

L : Les municipalités ont des pouvoirs limités.

S : Par législation spéciale seulement.

G : si garanti par la province.

Serv : seulement pour la prestation de services municipaux.

Source : M. J. Skelly, « The Role of Canadian Municipalities in Economic Development », ICURR, 1995.

⁵⁷ Skelly, Michael J. (1995) : "The Role of Canadian Municipalities in Economic Development", ICURR Press, Toronto, p 74.

L'étude de Skelly conclut qu'au niveau canadien, il y a un besoin pour une plus grande coordination en matière de développement économique. Selon lui, dans le futur, l'économie va se jouer au niveau régional plutôt qu'au niveau national. Dans les régions urbaines, le défi consiste à encourager les municipalités à travailler de façon coopérative. Quant aux plus petites municipalités, elles doivent être encouragées à participer aux initiatives provinciales de développement économique.

7.3. Conclusion

Si l'on pouvait concevoir les municipalités comme étant purement et simplement des prestataires de services, la concurrence entre municipalités serait tout à fait bénéfique. Une telle concurrence permettrait une prestation efficace des services municipaux.

Les résultats de Wassmer⁵⁸ montrent que, contrairement aux attentes de la plupart des élus municipaux, il est impossible de prédire l'impact des incitations des villes pour promouvoir les investissements. En fonction des particularités de la localité, elles n'ont aucun effet sur le développement économique local, sont positivement associés à un déclin économique futur ou exercent une influence positive sur le développement économique. Il résulte de l'étude que certaines conditions doivent être réunies pour que des incitations économiques portent leurs fruits en matière de développement économique. L'auteur propose aux gestionnaires locaux de se baser sur l'histoire de leurs municipalités; si les différents types d'incitations n'ont pas eu de répercussions positives sur le développement économique dans le passé, il y a de forte chance qu'elles n'en auront pas dans le futur.

Si les municipalités américaines ont plus de flexibilité en matière d'incitations financières aux entreprises privées que les municipalités québécoises, il apparaît clairement que cette possibilité entraîne un poids non négligeable sur la fiscalité locale. En effet, les entreprises jouent sur ce créneau et s'attendent à recevoir un traitement préférentiel, ce qui cause un fardeau supplémentaire aux municipalités choisies. Les seules bénéficiaires sont les entreprises qui peuvent alors consommer les services municipaux à un tarif préférentiel.

⁵⁸ Wassmer, Robert W. (1994): "Can Local Incentives Alter a Metropolitan City's Economic Development?", *Urban Studies*, Vol 31, No 8, p 1251-1278.

8. Conclusion

Nous décrivons maintenant les conclusions auxquelles nous sommes parvenus sur les six sujets traités dans ce document.

- Regroupement de municipalités : Parce que les municipalités québécoises sont relativement petites, il est probable que des regroupements de municipalités permettraient de réaliser des économies d'échelle dans la fourniture des services municipaux. Ces économies ne se réaliseront cependant que si les municipalités regroupées exploitent au maximum les diverses possibilités de réduction de coûts que permet un regroupement (possiblement : utilisation plus intensive des équipements, réduction des effectifs de certaines catégories de personnel, diminution de l'encadrement, etc.). Il n'y a pas d'évidence que des économies d'échelles peuvent être réalisées pour des municipalités de grande taille telle Montréal. Cependant, dans la mesure où nous sommes convaincus que la concurrence entre municipalités est coûteuse (et nous le sommes), le regroupement de municipalités peut également se justifier de par sa capacité à la réduire. Ce type d'argument pourrait être raisonnablement invoqué dans le cas des villes de la région montréalaise.
- Dettes municipales : Il semble que suivre l'exemple ontarien pourrait être avantageux. Donc, tout en continuant d'exercer un contrôle des emprunts des municipalités, le gouvernement québécois pourrait introduire une plus grande flexibilité (par exemple, une « voie rapide » pour les règlements d'emprunt de municipalités satisfaisant au préalable certaines conditions) dans les mécanismes d'approbation. Il y aurait également lieu de s'assurer que les indicateurs de stress fiscal sont adéquats.
- Assiette fiscale et tarification : Bien qu'il ne soit pas parfait, il semble que l'impôt foncier remplisse assez bien son rôle et que le grand usage qui en est fait au Québec soit justifié. Il faudrait tout de même examiner de plus près les innovations en la matière, par exemple la structure des taux de l'impôt foncier adoptée par quelques villes de la Pennsylvanie. Par ailleurs, le système québécois comporte encore une proportion importante de transferts. Il est possible de justifier une certaine proportion de ces transferts par le désir du gouvernement québécois de fournir des incitations aux municipalités. Mais à plus ou moins brève échéance, il faudra probablement identifier de nouvelles sources de recettes pour les municipalités et réduire les transferts. On entend souvent parler de l'introduction de la taxation du revenu ou des biens et des services au niveau municipal. Dans le cas de l'impôt sur le revenu, l'évidence empirique nord-américaine nous indique clairement de ne pas nous aventurer dans cette direction. Quant à la taxation des biens et des services, l'évidence empirique n'est pas aussi parlante mais nous croyons qu'il vaut mieux être prudent. Nous croyons surtout que la meilleure voie consiste à accroître la part de la tarification à l'usage dans les recettes des municipalités. Dans la section 5, nous avons insisté sur le fait que la tarification ne doit pas être vue comme une nouvelle source de revenus pour les gouvernements locaux. Idéalement, la tarification remplacera donc des sources de revenus existantes. Tel que nous l'avons déjà dit, la tarification est plutôt un outil qui, s'il est bien utilisé par les gouvernements, permettra une allocation efficace des ressources, et réduira même les besoins en recettes des gouvernements municipaux. Nous insistons à nouveau ici sur le fait que dans un système

efficace de tarification à l'usager, la redistribution de la richesse ne devrait probablement pas être prise en compte. Cette importante responsabilité sera préférablement laissée aux gouvernements supérieurs.

- Péréquation : Nous n'avons pu identifier de textes empiriques sur ce sujet. Notre analyse sommaire de la formule québécoise nous laisse croire qu'elle incite les municipalités à taxer plus fortement les assiettes fiscales prises en compte par la formule, et à réduire la taxation des autres assiettes.
- Concurrence entre municipalités : Les études empiriques sont parvenues à des conclusions contradictoires quant aux répercussions des politiques de dépenses et d'imposition sur la localisation des firmes et le niveau de l'activité économique. Quelques récentes études ont conclu que la croissance économique d'une juridiction est liée négativement aux hausses d'impôt lorsque les revenus de l'impôt financent une redistribution de revenu, mais pas s'ils servent à financer l'amélioration des infrastructures. En conséquence, nous croyons qu'il est préférable de maintenir l'impôt foncier comme assiette fiscale principale des municipalités. L'assiette de cet impôt est en effet relativement immobile, ce qui réduit la possibilité que la concurrence fiscale engendre des inefficacités. Nous croyons également qu'il est préférable de laisser au gouvernement du Québec le soin de mettre en place des mécanismes de redistribution de la richesse. Enfin, nous croyons qu'il est sage de maintenir l'interdiction faite aux municipalités d'utiliser des instruments financiers pour attirer des entreprises.

Bibliographie

Bahl Roy, Jorge Martinez-Vasquez et David L Sjoquist (1992): « Central city-suburban fiscal disparities », *Public Finance Quarterly*, vol. 20, n° 4, oct. 1992, p. 420-432.

Bartik Timothy (1993) : « Federal Policy Towards State and Local Economic Development in the 1990s », *Upjohn Institute Staff Working Paper*, n° 93-17, mars 1993.

Bird, Richard M. et Thomas Tsiopoulos: « User Charges for Public Services: Potentials and Problems », *Revue Fiscale Canadienne*, vol. 45, n° 1, 1997, p. 25-86.

Boyer M., P. Lasserre, M. Patry, M. Poitevin et B. Sinclair-Desgagné (1996), « L'impartition municipale : l'argumentaire », CIRANO.

Brisson, Gilbert (1996) : « Les regroupements réduiraient les dépenses des municipalités », *MUNICIPALITÉ*, juin-juillet 1996.

Capeci, John (1994) : « Local fiscal policies, default risk, and municipal borrowing costs », *Journal of Public Economics*, vol. 53, p. 73-89.

Downing, Paul B. (1992): « The revenue potential of user charges in municipal finance », *Public Finance Quarterly*, vol. 20, n° 4, octobre 1992, p. 512-527.

Eddy, Jane (1997): « Standard & Poor Criteria for Regional and Local Governments », *Standard & Poor's View Point on Local and regional Government*, automne 97/hiver 98.

Gilbert, G. et A. Guengant (1991) : La Fiscalité Locale en Question, Montchrestien, Paris, cité dans « Concurrence fiscale et intercommunalité » de Thierry Madiès.

Gold, Steven D. et Sarah Ritchie (1994): « State actions affecting cities and counties, 1990-1993 : De facto federalism », *Public budgeting and finance*, vol. 14, n° 2, p. 26-53.

Graham, Katherine A. (1998) : *Urban Governance in Canada*, Harcourt Brace & Co.

Guengant, A. (1992) : *Taxes Professionnelles et Intercommunalité*, LGDJ, mentionné dans le texte de Thierry Madiès, *Revue de l'OFCE*, n° 63, octobre 1997.

Helms L. Jay (1985) : « The effect of state and local taxes on economic growth : A time series cross section approach », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 67, p. 574-582.

Hobson, Paul A.R. (1997) : « Efficiency, Equity and Accountability Issues in Local Taxation » dans P. Hobson et F. St-Hilaire (dir.), *Urban Governance and Finances*, I.R.P.P., Montréal.

Kitchen, Harry (1997) : « Pricing of Local Governments », dans Paul Hobson et France St-Hilaire (dir.), *Urban Governance and Finance: a question of who does what*, I.R.P.P., Montréal.

Ladd, Helen F. (1990) : *State assistance to local governments : changes during the 1980's*, A.E.A. Papers and proceedings, vol. 80, n° 2, mai 1990, p. 171-175.

Laplante, Benoît et Jean Lambert (1996) : « Tarification à l'unité des déchets municipaux : expériences et discussion », *Canadian Public Policy*, vol. 20, n° 2, p. 165-176.

Madiès, Thierry (1997): « Concurrence Fiscale et Intercommunalité », *Revue de l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, n° 63, octobre 1997.

M.A.M. (1995) : *Répertoire des Expériences de Tarification*, Ministère des Affaires Municipales, Direction Générale des Politiques de la Fiscalité.

Marshall, John et David J.A. Douglas (1997): *The viability of Canadian Municipalities : Concepts and Measurements*, ICURR Press, Toronto, p. 41.

McDavid, James C. (1998): « Benchmarking Local Government in Canadian Municipalities », Local Government Institute, University of Victoria, juin 1998.

McMillan, M.L. (1995): « A Local Perspective on Fiscal Federalism » dans Anwar Shah (dir.), *Fiscal Federalism : Principles and Practices*, août 1995, The World Bank, Washington, D.C.

McNeil, Roger C. (1991) : « Water Pricing and Sustainable Development in the Fraser River Basin », cité dans Mark Sproules-Jones, *Taxes as Instruments of Public Policy*, p. 20.

Miller, Stephen M. et Frank S. Russek : « Fiscal structures and economic growth at the state and local level », *Public Finance Review*, vol. 25, n° 2, mars 1997, p. 213-237.

Mintz, J. et H. Tulkens (1986) : « Commodity Tax Competition between States of a Federation : Equilibrium and Efficiency », *Journal of Public Economics*, vol. 29, p. 133-172.

Mofidi, Alaeddin et Joe A. Stone (1990) ; « Do State and Local Taxes Affect Economic Growth ? », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 72, p. 686-691.

Moore, Stephen et Dean Stansel (1993) : « The myth of America's underfunded cities », *Policy Analysis*, n° 188, 22 février 1993, Cato Institute.

Naciri, Ahmed (1997): "La rémunération de l'Administration Municipale : de l'IRIR à la Réalité", chaire d'études socio-économique de l'UQÀM, Mars 1997, p16.

Netzer, Dick (1992): « Différences in reliance on user charges by american state and local governments », *Public Finance Quarterly*, vol. 20, n° 4, octobre 1992, p. 499-511.

Oates, Wallace E. et Robert M. Schwab (1991): « The allocative and distributive implications of local fiscal competition », dans Daphne A. Kenyon et John Kincaid, *Competition among states and local governments*, University Press of America, chapitre 7, p. 127-151.

Perry, David B. (1997) : « Upper Limits ? », *Canadian Tax Highlights*, Canadian Tax Foundation, Toronto.

Perspective, « Do State Tax Cuts Work? », *Investor's Business Daily*, 5 novembre 1996.

Romans, Thomas et Subrahmanyam Ganti, « State and Local Taxes, Transfers and Regional Economic Growth », *Southern Economic Journal*, vol. 46, oct. 1979, p. 435-444.

Ruel, Jimmy (1998) : « Sondage auprès des municipalités regroupées depuis 1993 », document préparé par le service des politiques municipales des Affaires municipales, Gouvernement du Québec, 1998.

Sancton, Andrew (1996) : « Reducing Costs by Consolidating Municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario », Canadian Public Administration.

Skelly, Michael J. (1996): *Alternative service delivery in Canadian Municipalities*, Intergovernmental Committee on Urban Regional Research, ICURR Press, janvier 1996.

Skelly Michael J. (1995) : « The Role of Canadian Municipalities in Economic Development », Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research, ICURR Press, Toronto, janvier 1995.

Spoule-Jones, Mark (1994): « User Fees » dans Allan M. Maslove (dir.), *Taxes as Instruments of Public Policy*, University of Toronto Press.

Stairs, Ben H (1997): « Reorganisation by Secession », rapport effectué pour Nuveen Research, John Nuveen & Co. Incorporated, août 1997.

Stover, Roger D. (1991): « Bond Ratings and New Issue Municipal Bond Pricing: Path Analysis Results », *Quarterly Journal of Business and Economics*, 1991, p. 3-17.

Tassonyi, Almos: « Municipal Debt Limits and Supervision: The 1930s and 1990s in Ontario », School of Policy Studies, Queen's University, Working paper, p. 94-12.

Temple, Judy (1994): « The debt/tax choice in the financing of state and local capital expenditures », *Journal of Regional Science*, vol. 34, n° 4, p. 529-547.

Usher, Dan (1995) : *The Uneasy Case for Equalization Payments*, Vancouver: The Fraser Institute.

Vedder, Richard (1996) : « States and Local Taxes and Economic Performance », *Southern Business and Economic Journal*

Vojnovic, Igor (1997) : *Municipal Consolidation in the 1990s : An Analysis of Five Canadian Municipalities*, Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research, ICURR Press, Toronto, août 1997.

Wassmer, Robert W. (1994): "Can Local Incentives Alter a Metropolitan City's Economic Development?", *Urban Studies*

Wendell Cox Consultancy (1997): *Toronto Amalgamation : Less Democracy and Higher Costs*. Rapport préparé pour la ville de Toronto, le 10 janvier 1997.