

AUTONOMIE MUNICIPALE : LES ENJEUX

LES SOURCES DE REVENUS DES MUNICIPALITÉS ET L'IMPORTANCE DE LEUR DIVERSIFICATION : LA SITUATION AU QUÉBEC ET AILLEURS AU PAYS



Mathieu Carrier

Professionnel de recherche
L'Observatoire de l'administration publique
École nationale d'administration publique



Marie-Soleil Tremblay, CPA, Ph.D

Professeure agrégée
L'Observatoire de l'administration publique
École nationale d'administration publique



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

ENAP

Les municipalités sont appelées à jouer un rôle grandissant dans la plupart des secteurs d'intervention de l'État, que ce soit, par exemple, en matière de transports, d'économie et de protection de l'environnement. Cette situation, qui a un impact direct sur la capacité budgétaire des municipalités, est vécue différemment à travers le Canada, car les arrangements institutionnels entre les trois ordres de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) ne sont pas les mêmes d'une province à l'autre¹. Si, dans certains domaines d'intervention comme les mesures d'urgence, la répartition des responsabilités entre les gouvernements fédéral, provincial et municipal est sensiblement la même dans toutes les provinces, il en va tout autrement dans plusieurs autres secteurs. Par exemple, même si plusieurs provinces, dont le Québec et l'Ontario, confient entièrement la gestion du transport en commun aux municipalités, d'autres comme la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Manitoba misent sur un partage de responsabilités entre le gouvernement provincial et les municipalités.

L'hétérogénéité des arrangements institutionnels entre les ordres de gouvernement au Canada est également palpable en matière budgétaire, une situation qui découle directement de l'emprise des gouvernements provinciaux sur la capacité des municipalités à aller chercher des revenus. Au fil des décennies, les sources de revenus ont ainsi évolué, d'une part, afin de permettre aux municipalités de remplir les responsabilités qui leur sont dévolues et, d'autre part, en tenant compte d'un nécessaire équilibre avec la capacité fiscale globale des citoyens. Dans un contexte où plusieurs infrastructures publiques nécessitent des mises à niveaux importantes, la diversification des sources de revenus des municipalités est ainsi, depuis quelques années déjà, au cœur des revendications de plusieurs élus.

¹ Pour plus d'information à ce sujet, voir notamment: Fédération canadienne des municipalités, *Votre guide vers les institutions municipales au Canada*, www.fcm.ca/Documents/tools/International/Your_Guide_to_Municipal_Institutions_in_Canada_FR.pdf

² Pour les besoins du présent article, les 20 municipalités analysées se répartissent dans les 4 provinces suivantes : Québec (Montréal, Québec, Laval, Longueuil, Trois-Rivières et Gatineau); Ontario (Toronto, Ottawa, Hamilton, Markham, Vaughan et Oshawa); Alberta (Calgary, Edmonton, Lethbridge et Red Deer); Colombie-Britannique (Vancouver, Victoria, Abbotsford et Kelowna).

TABEAU 1
Part des transferts gouvernementaux dans les revenus des municipalités québécoises (2013)

Municipalités	Montréal	Québec	Laval	Longueuil	Gatineau	Trois-Rivières
Part des transferts gouvernementaux dans les revenus totaux (en %)	14	14	14	10	15	9

L'examen des états financiers de 20 municipalités² canadiennes pour l'année 2013 révèle l'ampleur des différences provinciales relatives aux sources de revenus des municipalités, notamment en ce qui concerne les transferts gouvernementaux. Au Québec, la part des revenus des municipalités qui proviennent des transferts des gouvernements provinciaux et fédéral est relativement semblable d'une ville à l'autre, et se situe entre 9 % et 15 % des revenus totaux. (Tableau 1)

La situation ailleurs au pays sur ce point tranche généralement avec celle du Québec. En Ontario par exemple, la dépendance des municipalités à l'égard des transferts gouvernementaux est beaucoup plus élevée dans les villes de grande taille (Toronto, Ottawa et Hamilton), constituant jusqu'à 25 % des revenus totaux, que dans les autres (Markham, Vaughan et Oshawa) où ce type de transfert compte au plus pour 3 % de l'ensemble des recettes. La faible importance des transferts gouvernementaux dans certaines municipalités ontariennes s'apparente d'ailleurs à la situation vécue par plusieurs autres villes canadiennes. À titre d'exemple, dans les quatre villes de la Colombie-Britannique dont les états financiers ont été analysés, la part des transferts gouvernementaux dans les revenus totaux est au plus de 7 %. Finalement, en Alberta, ces transferts ne

comptent que pour 3 % des recettes totales à Calgary et pour 7 % à Red Deer. Fait intéressant à noter, certaines villes albertaines comptent sur les transferts gouvernementaux dans des proportions semblables à la situation observée au Québec : il s'agit d'Edmonton (18 %) et de Lethbridge (15 %).

En définitive, les municipalités québécoises font office de situation mitoyenne par rapport aux autres municipalités canadiennes en ce qui concerne leur dépendance à l'égard des transferts gouvernementaux. La même conclusion peut également être tirée en ce qui a trait à la place qu'occupent les revenus autonomes dans les revenus totaux des municipalités. En effet, comme les revenus autonomes constituent le reste des sources de financement des municipalités, celles qui comptent le plus sur les transferts gouvernementaux sont également celles dont les revenus autonomes sont les moins importants. Cela dit, l'examen des états financiers des 20 municipalités sélectionnées permet de mieux

apprécier la nature de ces revenus autonomes et d'analyser l'importance des différentes sources de revenus autonomes. Il est intéressant de noter, à cet effet, que les différences entre les municipalités sont parfois significatives.

Quant aux revenus autonomes des municipalités, ils sont essentiellement au Québec, comme ailleurs au pays, issus de la taxation, mais également d'autres sources comme les revenus liés aux services rendus, ceux qui concernent les amendes et pénalités, etc. La taxation repose en premier lieu sur la valeur foncière et, ensuite, sur d'autres bases dont l'utilisation de certains services (consommation d'eau, traitement des eaux usées, utilisation des égouts et cueillette des matières résiduelles) ainsi que certains aspects comme le service de la dette. L'ensemble des taxes occupe d'ailleurs une place très importante dans les sources de revenus des municipalités québécoises, soit entre 42 % et 68 % des recettes totales selon les endroits. (Tableau 2)

TABEAU 2
PART DES TAXES DANS LES REVENUS DES MUNICIPALITÉS QUÉBÉCOISES (2013)

Municipalités	Montréal	Québec	Laval	Longueuil	Gatineau	Trois-Rivières
Part des taxes dans les revenus totaux (en %)	48	58	68	42	58	59

Une analyse des revenus totaux de taxation révèle que les taxes sur la valeur foncière représentent normalement autour de 80-85 % de ces derniers, laissant ainsi les 15-20 % restants aux autres types de taxes (ex. : taxes sur les services, taxe sur le service de la dette, etc.). Les villes de Gatineau et de Longueuil présentent des situations particulières, les taxes sur la valeur foncière représentent respectivement 91 % et 97 % du total des revenus liés à la taxation. (Tableau 3)

Ailleurs au pays, la situation est très semblable au Québec, dans la mesure où les municipalités comptent d'abord sur la taxation comme source de revenus, laquelle repose habituellement sur les mêmes éléments. Ce qui caractérise certaines villes des autres provinces par rapport à la situation québécoise, c'est la place qu'occupent la taxe foncière et les autres types de taxes par rapport au montant total de taxes recueillies. En effet, dans plusieurs municipalités au pays, la taxe foncière a une importance relative moindre par rapport à l'ensemble des revenus de taxation en comparaison avec la situation qui prévaut au Québec. Ainsi, dans la plupart de ces municipalités, les taxes basées sur la valeur foncière représentent près de 65 % de l'ensemble des taxes des municipalités, ce qui signifie que les autres taxes comptent pour 35 % des revenus de taxation. Alors qu'au Québec, les municipalités qui présentent des situations particulières sont celles dont les revenus de taxation sont presque uniquement basés sur la valeur foncière; dans le reste du pays, les cas qui se distinguent sont des municipalités où les taxes prennent une importance très grande dans l'ensemble des revenus de taxation. L'exemple le plus éloquent

est celui de Red Deer où les taxes qui sont perçues sur une base autre que celle de la valeur foncière constituent plus de la moitié de l'ensemble des revenus de taxation de la ville.

En terminant, il est intéressant de noter que des municipalités comptent sur des sources de financement alternatives. En Ontario, certaines sont propriétaires de compagnies responsables, entre autres, de la production et de la distribution d'électricité. C'est notamment le cas à Markham, Oshawa et Vaughan. Dans les deux cas, la contribution aux revenus totaux de la municipalité est de 2 à 3 %. Le Québec ne fait pas exception à ce titre. Des ententes ont d'ailleurs déjà été conclues entre des municipalités et Hydro-Québec afin de permettre à ces dernières d'exploiter certaines sources d'énergie, notamment l'éolien. Une autre initiative qui a cours actuellement au Canada consiste à redonner aux municipalités l'équivalent d'un point de pourcentage de la taxe de vente provinciale, une initiative du gouvernement de la Saskatchewan.

Dans la mesure où les municipalités sont appelées à assumer des responsabilités plus importantes, et dans un contexte où les paiements de transfert sont de nature incertaine, ce type de diversification des revenus est une avenue intéressante à explorer, à condition que soit considérée la capacité financière des contribuables. L'idée selon laquelle il faut taxer ou tarifier les émissions de gaz à effet de serre pourrait, à ce titre, constituer une occasion à saisir. Il serait également utile de s'inspirer de certaines pratiques qui ont cours ailleurs dans le monde. Aux États-Unis, par exemple, certains États comme la Floride permettent aux villes d'imposer des taxes de vente sur différents biens et services. Dans ce même État, certaines municipalités imposent également des redevances sur l'extraction de calcaire et de sable. À Hattiesburg au Mississippi, une taxe est prélevée sur la restauration rapide. Ces différents exemples prennent tout leur sens dans le contexte actuel puisque les villes qui sauront tirer leur épingle du jeu seront celles qui trouveront des façons de diversifier leurs sources de revenus afin de diminuer leur dépendance envers les autres paliers de gouvernements. ♦

TABLEAU 3
PART DES TAXES FONCIÈRES ET DES AUTRES TYPES DE TAXES DANS LES REVENUS DE TAXATIONS DES MUNICIPALITÉS QUÉBÉCOISES (2013)

Municipalités	Montréal ¹	Québec	Laval	Longueuil	Gatineau	Trois-Rivières
Part des taxes foncières dans les revenus de taxation (en %)	n. d.	82	81	97	92	84
Part des autres types de taxes dans les revenus de taxation (en %)	n. d.	18	19	3	8	16

¹ La Ville de Montréal ne présente pas l'information nécessaire dans ses états financiers permettant d'établir la part des taxes foncières et celle des autres types de taxes.

AUTONOMIE MUNICIPALE : LES ENJEUX

SUGGESTIONS DE LECTURE

CANADA

- > Bojorquez, F., E. Champagne et François Vaillancourt (2009). « Federal grants to municipalities in Canada : Nature, importance and impact on municipal investments, from 1990 to 2005 », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 52, n°3, p. 439-455.
- > Fletcher J. et Doug McArthur (2010). *Local Prosperity : Options for Municipal Revenue Growth in British Columbia*, www.public-solutions.ca/images/tc/Local%20Prosperity%20Final%20Med%20Res%20-%20Nov.%2019.10.pdf
- > Kitchen, H. M. (2002). *Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 350 p.
- > McMillan, M. et Bev Dahlby (2014). « Do Local Governments Need Alternative Sources of Tax Revenue ? An Assessment of the Options for Alberta Cities », *SPP Research Papers*, vol. 7, n° 26, www.policyschool.ucalgary.ca/sites/default/files/research/mcmillan-dahlby.pdf
- > Ministry of Community, Sport and Cultural Development (2012), *Municipal Revenue Sources Review : Financial Best Practices Inventory*, www.cscd.gov.bc.ca/Lgd/library/revenue_source_review/Financial%20Best%20Practices%20Inventory.pdf
- > Ministry of Community, Sport and Cultural Development (2012), *Municipal Revenue Sources Review : An Analysis of Revenue Makeup August*, www.cscd.gov.bc.ca/lgd/library/revenue_source_review/An%20Analysis%20of%20Revenue%20Makeup.pdf
- > Municipal Affairs (2014). *The Municipal Sustainability Initiative (MSI)*, www.municipalaffairs.alberta.ca/msi.cfm

INTERNATIONAL

- > Government Institute for Economic Research (2010). *Local public sector in transition : A Nordic perspective*, https://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j56.pdf
- > Independent Pricing and Regulatory Tribunal (2009). *Comparative analysis of local government revenue and expenditure in Australia : Review of the Revenue Framework for Local Government*, Sydney, 88 p.
- > Kitchen, H. M. (2004). *Local Taxation in Selected Countries : A Comparative Examination*, www.queensu.ca/iigr/WorkingPapers/Archive/2004/2004-5Kitchen2004.pdf
- > Malm, L. et Ellen Kant (2013). *The sources of State and Local Tax Revenues*, taxfoundation.org/article/sources-state-and-local-tax-revenues
- > Office of Economic and Demographic Research (2013). *2013 Local Government Financial Information Handbook*, edr.state.fl.us/Content/local-government/reports/lgfih13.pdf