

EN ROUTE VERS

L'AUTONOMIE FISCALE

Modes de financement alternatifs à l'impôt foncier
pour les municipalités du Québec

Rapport produit pour l'Institut de politiques alternatives de Montréal
par Stéphanie Gagnon-Laberge

Février 2015

SOMMAIRE

INTRODUCTION

4

4	Le rôle incontournable des villes
4	Une compétition à l'échelle planétaire
5	Les villes: moteurs économiques des nations
6	Responsabilités nouvelles, mêmes outils fiscaux
8	Fiscalité municipale au Québec et au Canada
8	La Constitution et les "créatures des provinces"
11	La dépendance à l'impôt foncier et ses répercussions sur le développement urbain
12	Une fiscalité municipale juste n'est pas sans défi

SOURCES DE REVENUS ALTERNATIVES À L'IMPÔT FONCIER

13

13	En route vers l'autonomie fiscale: la diversification des sources de revenus locales
16	Taxes locales envisageables
16	L'impôt le revenu
17	Les taxes de vente
18	Les taxes d'accise
19	Autres taxes
20	Transferts intergouvernementaux et subventions
21	Autres sources de revenus
21	Les frais d'usagers
22	Les redevances d'aménagement
22	Les partenariats public-privé
23	Un meilleur accès à l'emprunt

MODÈLES DE RESTRUCTURATION FISCALE POUR LE QUÉBEC	24
<hr/>	
24	Critères pour une restructuration vers une fiscalité municipale juste
24	Un statut de cité-état et plusieurs exemples internationaux
25	Les chartes municipales de provinces canadiennes et aux États-Unis
25	Un nouveau pacte au coeur des réalités des grandes villes
CONCLUSION ET RÉFLEXIONS	26
<hr/>	
ANNEXE A: PROJET DE LOI 53, POUR UN MEILLEUR TORONTO?	28

**Ce rapport a été produit pour l'Institut de politiques alternatives de Montréal (IPAM) dans le cadre de la table ronde sur la fiscalité municipale. Cela n'implique cependant pas que l'IPAM adhère ou endosse de quelque façon, en tout ou en partie les idées véhiculées par celui-ci.*

Vous pouvez rejoindre l'auteur de ce document à l'adresse courriel suivante: ste_gag@live.concordia.ca.

INTRODUCTION

Le débat sur la fiscalité municipale au Québec ne date pas d'y hier. On en discutait déjà à la fin des années 1950, notamment à travers les commissions Tremblay (1953-1956) et Bélanger (1963-1965).¹ Aujourd'hui, les villes revendiquent toujours des sources de revenus alternatives à l'impôt foncier afin de soutenir les dépenses de leurs nombreuses responsabilités. Dans le but de participer au dialogue sur la fiscalité municipale, ce rapport permet une connaissance des sources de revenus des gouvernements locaux de différents pays. Il s'inscrit dans l'optique de révéler des alternatives à l'impôt foncier dont les municipalités du Québec dépendent de façon économiquement non durable.

En premier lieu, le rôle contemporain des municipalités et le portait actuel de la structure fiscale des municipalités canadiennes et québécoises sont présentés. Cette introduction tente de justifier le besoin de diversification des sources de revenus des municipalités. Subséquemment, les taxes et autres outils fiscaux dont disposent plusieurs villes à travers le monde sont décrits. Pour chaque sources, un aperçu de leurs avantages et dangers est inclus. Finalement, puisque les municipalités du Québec jouissent présentement de peu de liberté dans le choix de leur structure fiscale, des modèles de restructuration déjà mis en pratique ailleurs ou proposés par certaines villes seront résumés.

LE RÔLE INCONTOURNABLE DES VILLES

Une compétition à l'échelle planétaire

“Depuis les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'ouverture des frontières a réduit l'influence qu'avaient les états sur les règles commerciales et sur les dispositifs protectionnistes. Les villes et les collectivités se trouvent plus exposées, aux premières loges d'une concurrence globale.”²

Sous une ère caractérisée par le phénomène de mondialisation, les villes sont actuellement au centre de la concurrence internationale. Entre autres, il y a une course constante pour gagner de nouveaux investissements de la part d'entreprises innovatrices, pour de nouveaux marchés et pour une main-d'oeuvre talentueuse. Les municipalités cherchent à se discerner des autres en faisant la promotion internationale de leurs particularités locales.³ Elles se démarquent en faisant preuve d'avant-gardisme, tant au niveau économique, social, culturel qu'environnemental.

Certains gouvernements des nations à travers le monde accordent une importance primordiale au rôle concurrentiel de leurs grandes villes. Notamment, dans le deuxième rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale en 2001, on reconnaissait déjà l'influence des investissements dans les infrastructures et le capital humain des régions urbaines sur la productivité et leurs avantages compétitifs.⁴

Aux États-Unis, les municipalités ont accès à plusieurs programmes fédéraux encourageant le financement des infrastructures de manière à développer des

¹ Saint-Pierre, Diane. 1994. *L'Évolution Municipale Du Québec Des Régions: Un Bilan Historique*. Sainte-Foy: Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec.

² Union des municipalités du Québec. 2012. *Livre Blanc Municipal: L'avenir a Un Lieu*. Union des municipalités du Québec.

³ Ville de Montréal et Ville de Québec. 2014. *Un Nouveau Pacte Pour Les Grandes Villes Du Québec*. <http://ville.montreal.qc.ca/>.

⁴ Federation of Canadian Municipalities. 2001. *Early Warning: Will Canadian Cities Compete?*. <http://www.fcm.ca/>.

avantages concurrentiels au rang mondial. “Si l’on combine l’accès à ces sources de revenus avec des programmes fédéraux tels que la loi TEA-21, qui permet aux villes américaines de disposer de plus de 100 milliards de dollars pour les infrastructures de transports, force est de constater que les municipalités canadiennes perdent rapidement tout avantage concurrentiel.”⁵

Dans un document de réflexion signé par la métropole et la capitale du Québec, il a cependant été dénoncé qu’au Canada, la reconnaissance de l’importance des villes au sein de la compétition mondiale ne se

traduit pas en pratique. Selon elles, “[l]es villes ne sont pas au cœur de préoccupations du gouvernement fédéral, de la plupart des gouvernements provinciaux, des partis politiques fédéraux ou de ceux du Québec.”⁶

Si le Canada et ses provinces aspirent à devenir un modèle de qualité de vie au niveau international, un climat politique de collaboration entre les différents paliers gouvernementaux et les municipalités est essentiel. Si tous travaillent de façon solidaire, il sera possible d’atteindre des objectifs communs.

Les villes: moteurs économiques des nations

MONTRÉAL

50.3%
des emplois au Québec

51.1%
du PIB du Québec

QUÉBEC

10.7%
des emplois au Québec

10.8%
du PIB du Québec

Source Ville de Montréal et Ville de Québec. 2014. *Un Nouveau Pacte Pour Les Grandes Villes Du Québec*. <http://ville.montreal.qc.ca/>.

D’après Kitchen et Slack⁷, les grandes villes du monde jouent un rôle croissant en importance dans le développement économique des nations. Toronto, Montréal et Vancouver produisent plus de la moitié de la production nationale des provinces dans lesquelles elles se trouvent.⁸ La contribution au produit intérieur brut des villes de Montréal et Québec au sein de la province est supérieure à 60%.

Les municipalités détiennent une fonction importante dans le développement économique en encourageant la création d’emplois par les services qu’elles offrent. Des dépenses totalisant 16 milliards en 2010 ont stimulé des emplois dans les domaines de la culture, la construction, le génie et plus encore.⁹ Les grandes villes ont une main-d’oeuvre diversifiée et qualifiée et sont au coeur de la recherche en profitant des nombreuses universités qui s’y installent.

⁵ Federation of Canadian Municipalities. 2006. *Nos Villes, Notre Futur: La Question Du Déséquilibre Fiscal Dans Les Villes Canadiennes, Aujourd’hui*. <http://www.fcm.ca/>.

⁶ Ibid., 3

⁷ Kitchen, Harry M. et Slack, Enid. 2003. *Special Study: New Finance Options for Municipal Governments*. Canadian Tax Journal. 51(6).

⁸ Ibid., 3

⁹ Ibid., 2

Ce sont dans les grandes villes où l'on retrouve des économies d'agglomération, un niveau de productivité plus élevé et une concentration importante de sièges sociaux. Les municipalités ont une influence sur l'économie locale en développant des stratégies d'aménagements en stimulant les investissements privés et en choisissant les emplacements idéals où les entreprises peuvent s'établir. Finalement, les investissements municipaux dans des infrastructures peuvent encourager le développement économique des industries en permettant une diminution de leurs coûts d'opération.¹⁰ Au Québec, "58 % de la valeur des infrastructures publiques sont de responsabilité municipale."¹¹

Selon un rapport produit par les villes de Québec et Montréal, les grandes villes abritent non seulement un grand pourcentage de la population, mais sont aussi au coeur de l'innovation.¹² Plusieurs pays à travers l'Europe ont pris conscience de l'importance d'investir dans leurs villes et de leur rôle au sein de la créativité.¹³ Les gouvernements municipaux détiennent une expertise propre à leur région ce qui leur donne un avantage pour le développement économique concernant leur territoire. La coopération entre les paliers gouvernementaux est cruciale dans le développement économique stratégique des villes et peut permettre d'importantes répercussions sur la richesse de l'ensemble du Canada.

Responsabilités nouvelles, outils fiscaux désuets

Les gouvernements fédéraux et provinciaux confèrent aux gouvernements locaux de plus en plus de responsabilités, sans toutefois apporter des changements aux outils financiers à leur disposition.¹⁴ Au Canada, les villes et organismes intermunicipaux sont traditionnellement responsables des services de police et de sécurité incendie, des services de transport en commun et des réseaux routiers locaux, des services de l'eau et d'égouts, de la collecte et l'élimination des matières résiduelles, des loisirs et de la culture, de la santé publique, du développement économique et des services d'urbanisme.¹⁵

Dans certaines villes, s'ajoutent à cette liste plusieurs autres nouvelles obligations, incluant dans différentes villes canadiennes les services de garde, l'intégration des immigrants, l'assistance pour les autochtones dans les régions urbaines et la sécurité publique.¹⁶

Le phénomène d'urbanisation crée aussi de nouvelles réalités et défis pour les régions urbaines. En 1849, moins de 15% de la population canadienne y vivaient.¹⁷ Ce nombre s'est élevé à 81% en 2011 selon le dernier recensement de Statistiques Canada.¹⁸

¹⁰ Ibid., 2

¹¹ Ibid., 2

¹² Ibid., 3

¹³ Ibid., 4

¹⁴ Ibid., 7

¹⁵ Slack, Enid. 2004. *Revenue Sharing Options for Canada's Hub Cities*. A report prepared by Enid Slack Consulting Inc. for the Meeting of the Hub City Mayors.

¹⁶ Federation of Canadian Municipalities. 2006. *Édifier Des Fondations Solides Pour Notre Prospérité: Rétablir L'équilibre Fiscal Municipal*. <http://www.fcm.ca/>.

¹⁷ Ibid., 4

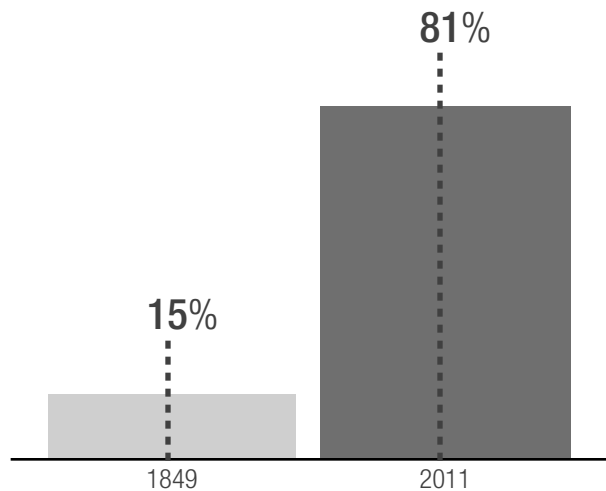
¹⁸ Pue, Kristen. 2013. *A "Big City Charter" for Edmonton and Calgary: Explaining the Role of Municipalities in Canada's Federal Framework*. University of Alberta. http://ualawccsprod.srv.ualberta.ca/ccs/index.php/constitutional-issues/federalism/729-a-big-city-charter-for-edmonton-and-calgary-explaining-the-role-of-municipalities-in-canada-s-federal-framework#_ednref8.

Cela a pour effet d'augmenter considérablement les dépenses dues aux services municipaux, entre autres pour la construction d'infrastructures, le transport en commun, l'expansion des réseaux routiers, l'aide pour les besoins sociaux diversifiés réclamés la population et ainsi de suite. Les conséquences du manque de revenus des villes ne se limitent pas juste aux infrastructures vieillissantes, mais affectent aussi la qualité de vie des habitants qui y vivent. Cela inclut l'accès à des logements abordables et des installations culturelles de qualité.

L'environnement a aussi sa place dans les responsabilités nouvelles des villes par l'autorité qu'elles ont sur les affaires locales concernant l'urbanisme, le transport, la gestion des matières résiduelles et du traitement des eaux.¹⁹ La croissance "intelligente" et le développement durable font maintenant partie des préoccupations au coeur des plans d'urbanisme et des visions à long terme des municipalités et organismes régionaux.

Certaines responsabilités préalablement prises en charge par les gouvernements fédéral et provinciaux ont été transmises aux villes, sans toutefois leur fournir de compensation ou d'outils financiers adéquats.²⁰ L'Assemblée nationale du Québec ainsi que toutes les autres assemblées législatives provinciales n'ont qu'à modifier les responsabilités de leurs municipalités afin qu'elles leur soient transférées.²¹ Le déséquilibre fiscal est une préoccupation parmi les élus municipaux qui se fait de plus en plus criante.

Évolution du pourcentage de la population urbaine au Canada



La tendance de décentralisation des services publics aux villes se doit d'être contrebalancée par des investissements importants provenant des autres niveaux de gouvernements. Alors que les programmes de développement des villes constituent une stratégie économique au coeur de certains gouvernements ailleurs dans le monde, au Québec nous assistons à un nouveau pacte fiscal pour 2015 avec des coupes budgétaires dans les transferts provinciaux aux municipalités prévues à 300 millions de dollars.²² Les élus municipaux, ayant confiance en leurs compétences à offrir des services aux citoyens, font maintenant face à leur plus grand obstacle pour y parvenir: leurs pouvoirs fiscaux.

¹⁹ Federation of Canadian Municipalities. 2011. *Bâtir Une Économie Verte Pour Le Canada: Le Rôle Des Municipalités*. <http://www.fcm.ca/>.

²⁰ Beresford, Charley, Robert Duffy, et Gaetan Royer. 2014. *How Downloaded Costs Are Steamrolling Local Governments*. The Tyee. <http://theyee.ca/Opinion/2014/09/24/Downloading-Steamrolls-Cities/>.

²¹ Ibid., 2

²² Canoe.ca. 2014. *Nouveau Pacte Fiscal: Les Coupures Dénoncées*. <http://fr.canoe.ca/infos/quebeccanada/archives/2014/11/20141105-190601.html>.

La Constitution canadienne veut que les compétences législatives soient partagées entre les paliers de gouvernement fédéral et provincial. Or, d’une perspective citoyenne, les élus municipaux représentent tout de même une forme de gouvernement crédible.²³ Le Québec a hérité cette structure politique du régime unitaire d’Angleterre, sous lequel les municipalités sont des dépendances du gouvernement central. Lors de la rédaction de la Constitution de 1867, le pouvoir du contrôle des affaires municipales a été attribué aux provinces suivant la logique des gouvernements fédéraux.²⁴ Cela explique pourquoi les municipalités ne sont à ce jour pas reconnues officiellement en tant que gouvernement, mais sont plutôt définies comme “créatures des provinces”. Par conséquent, leurs outils fiscaux sont déterminés indépendamment par chaque gouvernement provincial.

Aujourd’hui, les revenus des municipalités du Québec et du Canada proviennent principalement de l’impôt foncier, des frais d’usagers et des subventions et transferts provenant des différents paliers gouvernementaux. Par contre, cette situation ne fut pas toujours ainsi. Au Canada, en 1917, les provinces et les villes avaient droit à l’impôt sur le revenu des particuliers.²⁵ Montréal a même instauré en 1935

une taxe de vente de 2% sur les ventes au détail, excepté sur la nourriture et certains produits achetés par des manufacturiers. Le gouvernement provincial a suivi en 1940 en créant sa propre taxe de vente à un taux égal de 2% et la taxe de vente de Montréal continuera, mais sera dorénavant administrée par la province.²⁶ De 1935 à 1942, la ville percevait également de l’impôt sur le revenu.²⁷

Au Québec, les répercussions du pouvoir provincial sur les finances des municipalités ont commencé à se faire sentir qu’à partir des années 1960.²⁸ En 1965, le gouvernement provincial du Québec a interdit aux municipalités de percevoir une taxe de vente justifiant cette décision par principe d’uniformité.²⁹ La province a pallié à cette intervention en promettant aux municipalités des redevances équivalant au quart des revenus de la taxe de vente provinciale, mais 15 ans plus tard ces compensations sont tombées dans l’oubli.³⁰

La Fédération Canadienne des Municipalités (FCM) tenta de faire reconnaître officiellement les gouvernements municipaux lors de l’édification de la Constitution canadienne de

1917

1935

1935

1940

1942

1960

1965

1980

1982

²³ Trent, Peter F. 2012. *La Folie Des Grandeurs: Fusion et Défusions Sur L’île de Montréal*. Montréal: Les éditions du Septentrion.

²⁴ Ibid., 23

²⁵ Ibid., 7

²⁶ Ibid., 7

²⁷ Ibid., 23

²⁸ Ibid., 23

²⁹ Ibid., 23

³⁰ Ibid., 23

1982

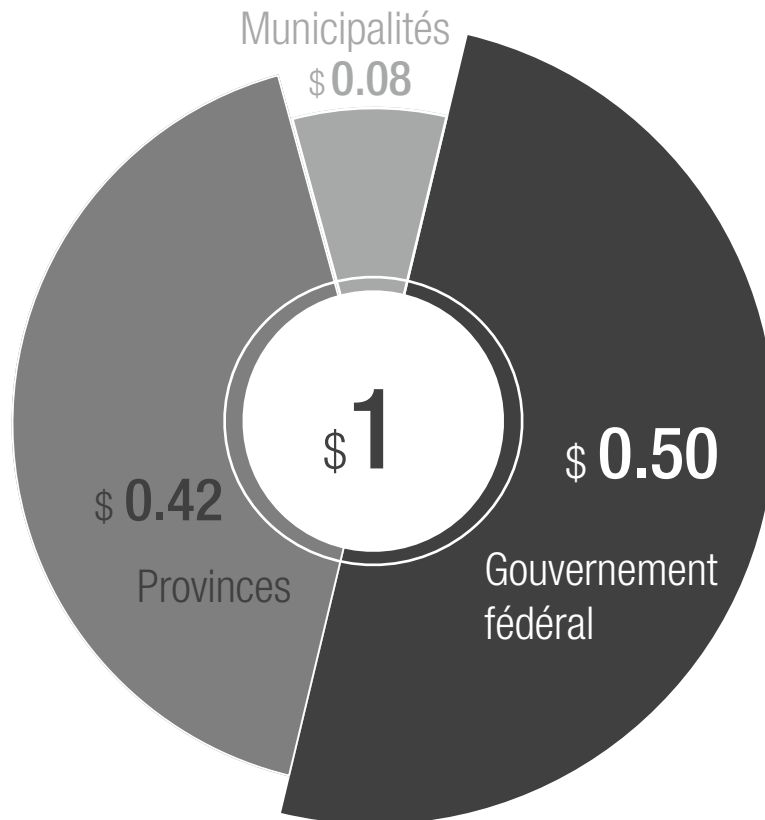
1982. Il a été dénoncé que cette requête ne fut pas acceptée par les provinces qui y ont perçu une diminution de leurs pouvoirs et les villes n'ont reçu aucune reconnaissance dans la nouvelle Constitution.³¹

Les municipalités n'ont toujours pas accès à des sources de revenus qui leur permettraient de profiter du développement économique pour lequel elles ont pourtant un rôle si important à jouer. En effet, la part des recettes des municipalités est relativement minime en comparaison à celles des gouvernements fédéral et des provinces. "Pour chaque dollar d'impôt recueilli, le gouvernement fédéral reçoit 50 cents et les gouvernements

provinciaux et territoriaux reçoivent 42 cents. Cela ne laisse que 8 cents de chaque dollar d'impôt pour les gouvernements municipaux."³²

Lors de la réforme sur la fiscalité municipale au Québec en 1980, les provinces ont autorisé les municipalités à récolter la quasi-totalité des revenus des impôts fonciers en échange des transferts intergouvernementaux de la taxe de vente.³³ Les effets bénéfiques initiaux de la stabilité et l'autonomie de l'impôt foncier n'ont cependant pas perduré longtemps. Les gouvernements locaux sont devenus complètement dépendants de cette source de revenus insuffisante pour faire face à leurs responsabilités modernes.

Distribution des revenus entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités pour chaque dollar d'impôt canadien



³¹ Ibid., 18

³² Ibid., 16

³³ Ibid., 2

La dépendance à l'impôt foncier et ses répercussions sur le développement urbain

Dans un contexte précédemment illustré, où les villes ressentent une pression envers leurs responsabilités grandissantes et désirent être à la hauteur d'une compétition globale, elles cherchent à diversifier leurs sources de revenus pour être en mesure de mieux répondre aux nouvelles obligations qui lui ont été confiées. Par contre, les villes du Québec sont restreintes dans les choix qu'elles peuvent prendre pour y arriver. Leurs finances dépendent de l'impôt foncier et la plupart du temps, pour augmenter ou simplement maintenir leurs revenus, doivent augmenter le taux d'imposition.³⁴

L'impôt foncier comporte plusieurs avantages qu'il ne faut pas négliger: il est stable, prévisible à long terme et visible par les contribuables. Il est aussi moins vulnérable aux récessions économiques que d'autres formes de taxe. Il est relativement facile de l'administrer et de contrôler l'évasion fiscale.

Toutefois, l'impôt foncier est si visible que les citoyens risquent de réagir négativement et vivement à une légère hausse revendiquant un alourdissement du fardeau déjà lourd sur les propriétaires. Il est également une source de revenu régressive. Cette taxe est aussi peu appropriée pour certains services locaux. Les services sur le logement, les services sociaux et les autres responsabilités de nature locale, tous basés sur le principe de redistribution de la richesse, auraient avantage à être financés par des sources de revenus proportionnelles à la capacité des citoyens à y contribuer.³⁵

Alors que les revenus des gouvernements fédéral et provinciaux profitent des retombées économiques provenant de divers secteurs, l'immobilier est le seul domaine influençant les recettes de l'impôt foncier.³⁶ Depuis la fin des années 1990, le développement économique général a obtenu une croissance beaucoup plus rapide que celle des revenus de valeurs immobilières. Enfin, l'impôt foncier est largement insuffisant pour couvrir les frais de tous les services et infrastructures municipales des grandes villes.³⁷

³⁴ Ibid., 7

³⁵ Ibid., 5

³⁶ Ibid., 5

³⁷ Ibid., 15

1 ▶ Défis politiques

L'adoption de nouveaux pouvoirs fiscaux souhaités plus particulièrement par les grandes villes québécoises ne risque pas d'être très populaire parmi les gens près du pouvoir, puisque plus de poids politique revient aux régions rurales dans la structure électorale présente au Québec qu'à celles urbanisées.³⁸ Il existe de plus une tension entre le milieu rural, avec ses défis réels propres à certaines régions, qui perçoit les grandes villes en tant que lieux prospères et fortunés.³⁹ Cette situation teint le discours des partis politiques qui ne voudraient pas perdre une part significative des votes. Ils se restreignent donc de proposer des stratégies laissant croire un traitement préférentiel aux villes comme Montréal et Québec.⁴⁰ C'est donc ainsi que s'est installé dans la province un raisonnement politique régionaliste.

2 ▶ La confiance des citoyens

Il faut aussi que les autorités locales détiennent la confiance de leurs citoyens. Il ne faut pas que ces derniers perçoivent la pression de revenus supplémentaires comme une conséquence d'une mauvaise gestion des fonds publics déjà à leur disposition.⁴¹ Au Québec, avec la récente Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, cela représente un défi de taille dans l'obtention de l'appui de la part de la population pour de nouveaux outils fiscaux.

3 ▶ La Constitution canadienne

Sous la Constitution, les municipalités n'ont présentement pas droit à la majorité des sources de revenus décrites dans ce rapport. Il faudra par conséquent travailler en partenariat avec les gouvernements fédéral et provinciaux afin d'apporter des changements législatifs pour y accéder. Des partenariats entre les provinces et les municipalités ou une modernisation de la Constitution canadienne seront nécessaires pour permettre plus de libertés fiscales aux villes.

³⁸ Ibid., 3

³⁹ Ibid., 3

⁴⁰ Ibid., 3

⁴¹ Ibid., 20

SOURCES DE REVENUS ALTERNATIVES À L'IMPÔT FONCIER

[Traduction] "Un indicateur clé de l'autonomie d'un gouvernement local est sa capacité de contrôler ses propres finances."⁴³

EN ROUTE VERS L'AUTONOMIE FISCALE: LA DIVERSIFICATION DES SOURCES DE REVENUS LOCALES

Les villes canadiennes sont responsables de beaucoup plus d'obligations que lorsque la Constitution fut rédigée. Le débat sur la fiscalité municipale n'est pas confiné qu'au Québec, il s'étend sur le reste du Canada. Il est principalement alimenté par les grandes villes, notamment plusieurs provenant de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Une plus grande diversité de sources de revenus permettrait aux villes de mieux répondre aux besoins modernes locaux.⁴³ De plus, les autorités publiques municipales sont celles qui sont les plus rapprochées des citoyens et donc en meilleure position pour décerner et fournir les services demandés par la population.

Ailleurs dans le monde, différents degrés d'autonomie fiscale des gouvernements locaux ont été étudiés afin d'en vérifier les avantages. Selon une étude du Commonwealth Local Government Forum (CLGD) portant sur plusieurs pays membres du Commonwealth, la Nouvelle-Zélande cède à ces autorités publiques locales la plus grande autonomie financière.⁴⁴ Leur structure législative flexible les expose en retour à un niveau souhaitable de transparence plus élevé. Leurs revenus et dépenses se doivent d'être facilement accessibles, ce qui les rend responsables de la bonne gestion de ceux-ci aux yeux des citoyens.

Les revenus des municipalités plus petites aux États-Unis dépendent à 77% des impôts fonciers, mais seulement à 56% pour les grandes villes.⁴⁵ Cette différence s'explique par une proportion plus élevée de recettes de certains états, provenant des taxes de vente et de l'impôt sur le revenu, qui sont partagés avec des grandes villes.⁴⁶ TD Bank, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) et la FCM, experts en fiscalité publique, prônent l'approche du partage des revenus des taxes entre les gouvernements et les villes.⁴⁷

⁴² Dirie, Ilias. n.d. *Municipal Finance: Innovative Resourcing for Municipal Infrastructure and Service Provision*. Washington, DC: CLG International LLC. <http://www.clgf.org.uk/>.

⁴³ Ibid., 7

⁴⁴ Ibid., 42

⁴⁵ Slack, Enid. 2011. *Financing Large Cities and Metropolitan Areas*. IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. (3) Institute on Municipal Finance and Governance. Munk School of Global Affairs. University of Toronto.

⁴⁶ Ibid., 45

⁴⁷ Conference Board of Canada and Union des municipalités du Québec. 2003. *The Fiscal Situation of Quebec's Municipalities*. <http://www.umq.qc.ca/>.

Il est important que l'autonomie des municipalités à percevoir plus de taxes n'ait pas pour effet d'augmenter le fardeau fiscal total des citoyens et des entreprises. Des sources de revenus supplémentaires au niveau municipal risquent d'augmenter la taxation locale et les municipalités seraient donc moins dépendantes des transferts intergouvernementaux. Conséquemment, une diminution des impôts provinciaux et fédéraux serait souhaitée.⁴⁸ Cela pourrait se faire au fur et à mesure que les municipalités font la transition vers des sources de revenus locales diversifiées et deviennent plus indépendants pour couvrir leurs dépenses.

Les critères qui suivent inspirés d'une étude de Dr Enid Slack⁴⁹ peuvent être employés pour évaluer les options de revenus supplémentaires des autorités publiques locales.

1 Faible mobilité de la taxe

Tout d'abord, la taxe ne devrait pas être facile à éviter. Par exemple, les citoyens peuvent facilement se déplacer d'une municipalité à l'autre si les taux de taxes diffèrent radicalement entre elles.

2 Revenus suffisants aux besoins

Deuxièmement, les revenus de la taxe choisie doivent être suffisants pour les dépenses financières qu'elle doit couvrir et devraient augmenter proportionnellement à la demande.

3 Administration efficace

L'administration des sources de revenus devrait être simple et optimale. Il est souvent plus avantageux d'utiliser les systèmes de collecte déjà en place au niveau fédéral et provincial, puisque l'administration à l'échelon local est plus dispendieuse par rapport aux revenus amassés.

4 Payé par ceux qui en bénéficient

De plus, les non-résidents ne devraient pas être responsables de payer des taxes pour les services locaux sauf pour compenser pour ceux qu'ils utilisent.

5 Visibilité et responsabilité

Il est important que les sources de revenus soient visibles par les citoyens. Les gouvernements locaux doivent demeurer garants et transparents des revenus et de la façon qu'ils sont dépensés.

6 Juste envers les citoyens

Les frais et taxes perçus doivent être justes aux yeux des résidents et tenir compte de la capacité financière des individus.

7 Stable et prévisible

Les sources de revenus devraient également être stables et prévisibles à long terme pour que les gouvernements locaux puissent prévoir leur moyens financiers futurs avec précision.

⁴⁸ Ibid., 18

⁴⁹ Ibid., 15

Contrairement à l'impôt foncier, l'impôt sur le revenu ne décourage pas les investissements immobiliers et peut influencer positivement les citoyens à devenir propriétaires, puisque les gains qui y sont rattachés ne sont pas taxés.⁵⁰ Il permet aussi aux villes de bénéficier de la prospérité locale, les revenus des particuliers étant beaucoup plus sensibles aux fluctuations économiques que les valeurs immobilières.⁵¹ De plus, les gouvernements des larges régions métropolitaines sont de plus en plus appelés à s'occuper de problématiques supplémentaires, telles que des enjeux sociaux, de criminalité, de transport régional. L'impôt sur le revenu serait plus approprié pour répondre à ces besoins que l'impôt foncier puisqu'il est davantage relié à la capacité à payer des citoyens.⁵² Il faut par contre être conscient que même si l'impôt sur le revenu peut augmenter en période économique favorable, il diminuera en période de récession, où les demandes en services sociaux sont susceptibles de s'accroître.

Selon l'OCED, l'impôt sur le revenu représentait la plus grande proportion des taxes collectées localement dans 11 pays sur les 33 à l'étude en 2013.⁵³ En Finlande, au Luxembourg et en Suède, il contribue à plus de 90% des recettes locales. Les gouvernements locaux en Autriche, au Canada, au Chili, en Hongrie, en Israël, en Irlande, en Nouvelle-Zélande, en République tchèque, au Royaume-Uni et en Slovaquie ne perçoivent pas d'impôt sur le revenu.

Les quelques exemples suivants de villes récoltant de l'impôt sur le revenu proviennent d'une étude spéciale menée sur de nouvelles options de financement pour les gouvernements municipaux au Canada.⁵⁴ Le taux local d'imposition sur le revenu est déterminé de façon autonome par les gouvernements des villes et régions des pays scandinaves. Le gouvernement central, en ajoutant le taux à le leur, administre et collecte les recettes retransmises subséquemment aux autorités publiques locales. L'impôt peut aussi être prélevé en tant que pourcentage des recettes de l'impôt sur le revenu des provinces ou des états, comme dans certains états américains, ou un pourcentage de l'impôt national, comme en Belgique. Aux États-Unis, environ 3800 gouvernements locaux récoltent l'impôt sur le revenu. La majorité de ceux-ci sont situés en Pennsylvanie, mais quelques municipalités de 15 autres états y ont aussi droit.

La FCM souligne que jusqu'en 1999, la ville de New York imposait un taux de 0.45% sur les salaires des travailleurs non-résidents, qui utilisaient certains services municipaux, mais ne contribuaient pas à leur financement par l'impôt foncier.⁵⁵ Les coûts occasionnés par la discontinuation de cette taxe pour la ville ont été estimés à 500 millions de dollars sur une période 5 ans suivant son abolition.⁵⁶

⁵⁰ Ibid., 7

⁵¹ Ibid., 7

⁵² Slack, Enid. 2011. *Financing Large Cities and Metropolitan Areas*. IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. (3) Institute on Municipal Finance and Governance. Munk School of Global Affairs. University of Toronto.

⁵³ OECD. 2013. *OECD Revenue Statistics*. <http://stats.oecd.org>.

⁵⁴ Ibid., 7

⁵⁵ Ibid., 4

⁵⁶ Ibid., 4

Les gouvernements provinciaux ou le gouvernement fédéral au Canada pourraient de façon semblable ajouter une ligne supplémentaire aux déclarations d'impôt sur le revenu des citoyens correspondant au taux d'imposition municipal ou régional. Cette méthode

éliminerait les frais d'administration souvent coûteux au niveau municipal ou régional, en leur permettant de profiter d'un outil financier donnant accès à la croissance économique sur leur territoire.

Les taxes de vente

Dans un rapport achevé en décembre 1993 par un groupe de travail présidé par Claude Pichette afin de trouver des solutions à certains problèmes de Montréal et sa région métropolitaine, une des recommandations fut que Montréal et d'autres villes d'importances reçoivent une portion de la taxe de vente provinciale.⁵⁷ Cette proposition fut justifiée par les opportunités pour ces villes de pallier aux services utilisés par les visiteurs et les travailleurs non résidents, qui ne contribuent pas à l'impôt foncier, et de profiter des retombés économiques locales.⁵⁸ La taxe de vente adhère à la logique selon laquelle les personnes qui utilisent les services locaux coopèrent à leur financement. Cela diffère de l'impôt foncier, où seulement les propriétaires soutiennent les services en fonction de la valeur de leur propriété.⁵⁹

Les désavantages de la taxe de vente suivants sont néanmoins à prendre en considération. En premier lieu, la taxe de vente peut créer compétition lorsque les taux diffèrent significativement entre des municipalités avoisinantes. Les individus peuvent donc se déplacer d'une ville à l'autre pour effectuer leurs achats afin d'éviter les taxes plus coûteuses. Une solution à ce problème serait d'instaurer la taxe à travers les régions économiques afin de réduire les effets négatifs d'une telle concurrence.⁶⁰

Les gouvernements municipaux ou régionaux pourraient utiliser le système existant de taxation de vente au niveau provincial ou fédéral afin de sauver les coûts d'administration engendrés si elle était gérée localement.⁶¹ Un taux faible, de l'ordre de 1% ou 2%, suffirait en tant qu'outil efficace pour octroyer aux municipalités une flexibilité dans le choix de leur structure fiscale et leur accorder des revenus proportionnels aux activités économiques locales.⁶²

⁵⁷ Quesnel, Louise. n.d. *La Vie Locale et Régionale: L'année Politique Au Québec 1993-1994*. Les Presses de l'Université de Montréal. <http://pum.montreal.ca/>.

⁵⁸ Ibid., 7

⁵⁹ Ibid., 23

⁶⁰ Ibid., 52

⁶¹ Ibid., 52

⁶² Ibid., 52

La taxe de vente est perçue dans les villes provenant de divers pays, incluant en Hongrie, aux Pays-Bas, en Corée, en Espagne, au Portugal et en Autriche⁶³ et compte pour plus de 10% des revenus locaux dans certains de ces pays. Aux États-Unis, le taux de taxe de vente redistribué par les gouvernements des 33 états dans lesquels elle est permise⁶⁴ varie environ de 0.25% à 0.50%.⁶⁵ En Virginie et en Californie, toutes les villes perçoivent une taxe de vente, alors que dans d'autres états, seulement certaines villes y ont droit.

Les taxes d'accise

Les taxes d'accise sont des taxes qui s'appliquent sur la consommation d'items précis. Des exemples communs sont les taxes sur le tabac, sur l'alcool, sur l'hôtellerie, sur les repas, sur les ressources énergétiques, telle que sur l'essence, et sur certains produits considérés 'de luxe'. Le but est généralement d'imposer ces produits ou services pour en diminuer la consommation. Les taxes sont déterminées selon un pourcentage de la valeur marchande ou un montant fixe par unité. Elles sont couramment collectées par les gouvernements centraux, fédéraux ou provinciaux à travers leurs propres taxes de vente puis réacheminées aux villes.⁶⁶ Par exemple, Berlin impose une taxe sur la vente de bière. Au Canada, aucune municipalité ne prélève de taxe sur l'alcool et le tabac. Au Manitoba, elles en ont l'autorité, mais n'exercent pas ce droit.

1 Taxe sur l'hôtellerie et sur les repas

Les taxes locales sur l'hôtellerie et les repas découlent également du principe que certains visiteurs et travailleurs non résidents ne contribuent pas aux services municipaux dont ils font usage de façon temporaire ou quotidienne. Cela comprend les services d'incendie, de police, le transport en commun, le réseau routier local et beaucoup plus. De même, ces taxes sont liées à la capacité des individus à payer. En revanche, si elles sont trop élevées, elles peuvent encourager les visiteurs et voyageurs à choisir un hôtel ou à aller manger dans des restaurants de municipalités avoisinantes qui ne perçoivent pas de taxe.

En Colombie-Britannique, les villes et régions métropolitaines peuvent obtenir l'autorisation de la province de prélever une taxe de maximum 2% sur les coûts d'hébergements, recueillie par le gouvernement provincial et qui leur est remise respectivement afin qu'ils réinvestissent ces montants pour promouvoir le tourisme local.⁶⁷ Aux États-Unis, des villes provenant de 43 états prélèvent des taxes sur l'hôtellerie et 27 états sur les repas. À Toronto, l'association des hôtels de la grande région métropolitaine ajoute des frais de 3% sur les coûts d'hébergements, alloués à promouvoir le tourisme de la région. Il existe donc des méthodes alternatives pour permettre aux villes d'amasser les fonds nécessaires au développement touristique même si elle ne peuvent pas prélever de taxes sur l'hôtellerie ou les repas. Dans ces cas-ci, les contributions volontaires de la part du secteur privé ne peuvent cependant pas servir à payer pour les services municipaux et infrastructures utilisés par les voyageurs et sont allouées qu'au développement touristique.

⁶³ Ibid., 7

⁶⁴ Ibid., 15

⁶⁵ Ibid., 7

⁶⁶ Ibid., 15

⁶⁷ Ministry of Finance. 2014. *Provincial Sales Tax Bulletin*. Province of British Columbia. <http://www.sbr.gov.bc.ca/>.

2 Taxe sur l'essence

La taxe sur l'essence est la plus lucrative des taxes sur les véhicules et la plus efficace à gérer.⁶⁸ Comme des systèmes administratifs sont déjà en place pour les taxes sur l'essence provinciale et fédérale, les villes les utilisent généralement. Par contre, cette taxe peut aussi créer le même genre de compétition que les taxes sur la vente, si les prix de l'essence varient grandement à travers des villes rapprochées. C'est pourquoi il est aussi recommandé de fixer cette taxe au niveau régional.⁶⁹ Les gains de cette taxe sont souvent réinvestis dans le réseau routier local et dans les services de transport en commun.

Les recettes de taxes sur l'essence sont partagées par les états avec quelques villes aux États-Unis. Nous assistons à une situation similaire au Canada entre les provinces et les gouvernements locaux. Par exemple, la région métropolitaine de Victoria en Colombie-Britannique a droit à un revenu de 3.5 ¢ par litre d'essence collecté par la province et remis à une autorité régionale de transport.⁷⁰ TransLink, l'autorité de transport de la grande région métropolitaine de Vancouver, a le droit de prélever une taxe allant jusqu'à 3¢ par litre.⁷¹ À Montréal, l'Agence Métropolitaine de Transport (AMT) reçoit 0.030 ¢ par litre de la taxe sur l'essence prélevée dans la grande région de Montréal et redistribue la moitié des recettes aux autorités organisatrices de transport en commun sous son aile, incluant la Société de Transport de Montréal (STM).⁷²

Les autres taxes

Selon l'OCDE, les gouvernements locaux de la France, l'Italie et la Turquie ont récolté plus de 10% de leurs revenus en provenance des 'autres taxes',⁷³ principalement prélevées aux entreprises.⁷⁴ En France, les autorités de transport des communautés peuvent fixer une taxe spéciale, appelée le "versement transport", pour financer les infrastructures de transport en commun. Elle fluctue de 0.55% à 1.75% sur l'ensemble des rémunérations des travailleurs et est prélevée chez les employeurs.⁷⁵ Le taux dépend du nombre d'habitants de la ville dans laquelle l'entreprise se trouve et la nature des installations de transport collectif qui desservent la communauté. Elle a été instaurée dans "la volonté de faire participer les employeurs publics et privés au titre des bénéfices indirects générés par l'existence d'un réseau de transports urbains (trajets domicile-travail) et de développer et améliorer les transports collectifs en finançant en partie leurs investissements."⁷⁶

⁶⁸ Ibid., 52

⁶⁹ Ibid., 52

⁷⁰ Province of British Columbia. 1996. *Motor Fuel Tax Law*. Victoria: Queen's Printer.

⁷¹ Province of British Columbia. 1998. *South Coast British Columbia Transportation Authority Act*. Victoria: Queen's Printer.

⁷² Agence métropolitaine de transport. 2014. *Budget D'exploitation 2015*. <https://www.amt.qc.ca/>.

⁷³ Ibid., 53

⁷⁴ Kitchen, Harry. 2004. *Local Taxation in Selected Countries: A Comparative Examination*. Department of Economics. Trent University. <http://www.queensu.ca/>.

⁷⁵ Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. n.d. *Le Versement Transport*. France. Accessed December 20, 2014. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>.

⁷⁶ Ibid., 75

Les transferts intergouvernementaux et subventions

[Traduction] “[I] est essentiel à la discipline budgétaire locale que le montant des recettes provenant des transferts intergouvernementaux soit prédéterminé et non soumis à des renégociations politiques en cours d’année budgétaire.”⁷⁷

Il est tout de même important de soulever qu’une portion substantielle des revenus de gouvernements locaux provient de transferts intergouvernementaux et de subventions. Ils diminuent l’écart entre les dépenses et les revenus des gouvernements locaux (déséquilibre fiscal vertical) et servent à uniformiser la qualité des services municipaux offerts à travers une nation.⁷⁸ De plus, certaines infrastructures ont des externalités qui dépassent les frontières d’une ou plusieurs municipalités. Dans ces cas, il peut s’avérer encore nécessaire de faire appel à des subventions et transferts intergouvernementaux. Il serait donc peu probable de voir disparaître les transferts intergouvernementaux dans un avenir rapproché.

Il existe 3 types de transferts intergouvernementaux: les transferts provinciaux dédiés à des programmes spécifiques, les transferts provinciaux généraux (non dédiés à des programmes spécifiques) et les transferts fédéraux dédiés à des programmes spécifiques. La plupart du temps, ils sont dédiés à des mandats spécifiques et doivent être utilisés pour des services précis. Les subventions requièrent parfois que les municipalités participent financièrement de façon égale afin de les recevoir. Par exemple, certains transferts doivent être utilisés par les villes dans des institutions culturelles, des parcs ou dans les transports. Les transferts sans condition peuvent être utilisés librement selon les besoins identifiés par les municipalités ou peuvent permettre de diminuer les taxes locales.

La distribution des transferts aux municipalités est parfois déterminée à l’aide d’une formule basée par exemple sur le nombre d’habitants, au lieu d’être redistribués à la ville où les taxes ont été prélevées. Ces formules peuvent nuire à la responsabilité des élus des villes envers la qualité des services municipaux.⁷⁹ C’est dans ces cas-là qu’on peut voir les gouvernements municipaux porter le blâme sur un manque de subvention provenant des autres gouvernements lorsque les services locaux souffrent. Or, s’ils profitaient de plus d’outils financiers afin de prélever les revenus nécessaires pour répondre aux besoins en dépenses, ils seraient directement responsables de la gestion de leurs fonds publics et moins dépendants des transferts et subventions fédéraux et provinciaux.

Certains gouvernements utilisent des programmes de subventions afin d’encourager les villes à se développer. Aux États-Unis, une de ces plates-formes est la Community Development Block Grant, qui encourage les grandes villes et communautés urbaines en leur fournissant des subventions pour qu’elles investissent dans le développement durable, dans la poursuite de meilleures conditions de logements ou pour développer des opportunités de développement économique principalement pour venir en aide aux individus qui ont de faibles revenus.⁸⁰

⁷⁷ Bird, Richard M. *Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance*. dans Mila Freire et Richard Stren. 2000. *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. Washington, DC: World Bank.

⁷⁸ Ibid., 42

⁷⁹ Ibid., 4

⁸⁰ U.S. Department of Housing and Urban Development. n.d. *Community Development Block Grant Program - CDBG*. Accessed December 22, 2014. <http://portal.hud.gov/>.

Au Canada, des initiatives similaires seraient souhaitables afin d'encourager les municipalités à adopter des politiques plus environnementales, économiquement et socialement durables. Des subventions pourraient inciter les régions urbaines, où se concentre la

majorité de la population canadienne, à atteindre les objectifs de diminution des gaz à effet de serre. D'ailleurs, les autorités publiques locales canadiennes contrôlent directement ou indirectement plus de 45% de la production de GES.⁸¹

AUTRES SOURCES DE REVENUS

Les frais d'usagers

Les frais d'usagers suivent le principe d'utilisateur-payeur. Ils sont donc relativement plus liés à la capacité des citoyens et usagers de services municipaux à cotiser pour ceux-ci. Tous les services ne peuvent cependant pas être financés par les frais d'usagers. Notamment, il n'est pas recommandé de les utiliser pour ce que les économistes désignent de 'biens publics'.⁸² Quelques exemples de ce qui est considéré comme propriété publique sont la sécurité publique, les espaces publics et l'éclairage des rues. Il peut parfois s'avérer difficile de trancher entre quel type de services devrait être financé par des frais usagers et qu'est-ce qu'on peut définir de 'biens publics'.

Un exemple de frais d'usagers est les péages routiers. Ils sont devenus populaires depuis que des avancées technologiques ont permis d'éliminer la congestion causée par les anciens systèmes de collecte manuelle. Ils sont utilisés par de nombreuses villes à travers le monde, incluant Singapour, Londres, Vancouver, Oslo. Dans certaines villes, elles tentent de diminuer les problèmes de congestions en variant les frais selon le type de véhicule, l'heure et la journée. À Singapour, les motos paient moins pour avoir accès au réseau routier et les frais sont nuls pour tous les véhicules durant les fins de semaine et les soirs. Cela incite les citoyens à utiliser les transports en commun ou le covoiturage durant les heures de trafic élevé et pourrait réduire la pollution produite par les automobiles. Dans une optique environnementale, les profits des frais de péage peuvent être également réinvestis dans d'autres moyens de transport respectueux de l'environnement tel que les transports collectifs. Aux États-Unis, 25% des 130 millions amassés par les frais de péage ont été dépensés dans les transports en commun et 5% dans des initiatives de développement durable.⁸³

⁸¹ Ibid., 19

⁸² Sancton, Andrew. 2011. *Canadian Local Government: An Urban Perspective*. Don Mills, Ont: Oxford University Press, Canada.

⁸³ Ibid., 15

Les redevances d'aménagement

Les redevances d'aménagement sont des paiements initiaux chargés aux développeurs sur les nouvelles constructions de bâtiments afin de couvrir les frais d'installation additionnelles et de prolongement d'infrastructures.⁸⁴ C'est un outil financier suivant le principe que la croissance devrait se payer d'elle-même et ne pas alourdir le fardeau de taxe des citoyens déjà présents.⁸⁵ Les redevances d'aménagement peuvent aussi contribuer au développement durable. En ajustant les coûts selon l'endroit où se situent les nouvelles constructions, il est possible de se servir des redevances comme outil pour contrer l'étalement urbain.⁸⁶

En 2012, 201 municipalités de l'Ontario ont adopté une loi sur les redevances d'aménagement. À Ottawa, les coûts varient par zone (à l'intérieur ou l'extérieur d'une ceinture de verdure) et par type d'établissement (maison unifamiliale détachée ou selon le nombre de logements par demeure). Le taux le plus bas en date du 1er octobre 2014 est de \$7,382 et peut monter jusqu'à \$30,362. Les frais pour les constructions non résidentielles sont basés sur la superficie du bâtiment, variant selon le type d'entreprise (industrielle ou non) de \$7.47 à \$19.55 par pied carré.⁸⁷

Les partenariats public-privé

Les partenariats public-privés sont des ententes qui impliquent un organisme public et un acteur privé dans lesquelles le secteur privé est responsable de services ou d'infrastructures traditionnellement fournis par un gouvernement. Ils sont en popularité croissante au Canada en grande partie due aux limites d'emprunts des gouvernements locaux imposées par les autres niveaux gouvernementaux.⁸⁸ Ils sont financés par le secteur privé et le gouvernement paie pour les services selon l'entente, généralement à travers les impôts ou des tarifs. Ils sont habituellement utilisés au niveau municipal pour des services de la collecte de déchets, des services de transport en commun et pour le traitement des eaux usées.⁸⁹

Il est possible, en assurant que le gouvernement conserve un statut de propriétaire des infrastructures ou continue à fournir les services après un certain temps, d'empêcher la privatisation des biens et services publics.⁹⁰ Les bénéfices qu'offre le financement des coûts initiaux de constructions d'infrastructures par le secteur privé permettent aux villes de croître à un rythme qui n'est pas freiné par leurs moyens financiers⁹¹, payant pour les services ou infra-

⁸⁴ Ville d'Ottawa. n.d. *Redevances D'aménagement*. Accessed December 28, 2014. <http://ottawa.ca/fr/hotel-de-ville/urbanisme-et-amenagement/amenagement-dune-proprie/redevances-damenagement-0>.

⁸⁵ Ibid., 52

⁸⁶ Ibid., 52

⁸⁷ Ibid., 84

⁸⁸ Ibid., 4

⁸⁹ PPP Canada. 2014. *Annual Report 2013-2014*. <http://www.p3canada.ca/>.

⁹⁰ Ibid., 52

⁹¹ Ibid., 52

structures qu'une fois complétés ou selon les ententes convenues, par exemple annuellement. L'expertise des entreprises privées utilisées lors de partenariats peut aussi être mise à profit pour les villes, qui par exemple manquent parfois d'expérience dans la gestion des projets.⁹²

Bien qu'ils soient dans certains cas une alternative au crédit, les partenariats public-privé ne sont pas toujours une situation gagnante pour les deux partis. Il ne sont pas en soi une source de revenus additionnels pour les villes⁹³, mais seulement un outil qui permet d'acquérir de nouvelles infrastructures en tentant d'être plus efficace et de transférer une partie des risques au secteur privé en leur laissant la tâche du financement. Les obligations des gouvernements locaux à payer à long terme pour ces services peuvent accaparer une portion des revenus futurs et réduire la flexibilité de les dépenser dans des besoins plus pressants.⁹⁴ Enfin, la responsabilité du secteur public des services assumés par les entreprises privées est brouillée.⁹⁵ Il faut donc être prudent lors de la rédaction des devis de partenariats public-privé et envisager d'autres solutions possibles afin de s'assurer que ce soit la solution de financement des infrastructures et services publics avec le plus de bénéfices pour les citoyens. L'utilisation du secteur privé pour fournir des services publics et des infrastructures est sans contredit très controversé et on ne peut pas affirmer que les partenariats public-privé sont une solution au vrai problème du déséquilibre fiscal municipal: le manque de revenus des municipalités pour les services publics locaux.

Un meilleur accès à l'emprunt

"[L]e financement des infrastructures qui est le principal et souvent le seul vrai problème des municipalités."⁹⁶

Le financement des infrastructures qui s'étendent au niveau métropolitain devraient provenir de sources locales et souvent sous forme d'emprunts. Or, les municipalités du Québec ont l'obligation de produire des budgets ne prévoyant pas de déficits et de combler les dettes passées. Elles doivent respecter les limites de crédit régies par la province et obtenir son approbation pour tout nouvel emprunt.⁹⁷ L'habileté de pouvoir utiliser le crédit afin d'investir dans des infrastructures est justifiée par leur usage qui s'étend sur une longue période de temps⁹⁸ et les coûts initiaux parfois inabordable. En permettant aux villes d'emprunter, elles peuvent bénéficier plus rapidement des bénéfices de grandes infrastructures⁹⁹, telles qu'une station d'épuration ou des institutions culturelles qui permettent de se démarquer au niveau international. Les municipalités ont une très bonne réputation de crédit et il serait parfois plus avantageux de faire un emprunt que d'avoir recours aux partenariats public-privé. Il faut toutefois être prudent afin que les engagements de rembourser envers les dettes ne deviennent pas une proportion trop élevée des revenus futurs ce qui pourrait affecter la provision ou qualité de d'autres services locaux.

⁹² Ibid., 52

⁹³ Hamel, Pierre J. 2007. *Les Partenariats Public-Privé (PPP) et Les Municipalités: Au-Delà Des Principes, Un Bref Survol Des Pratiques*. Institut national de la recherche scientifique (INRS) Urbanisation, Culture et Société. <http://www.ucs.inrs.ca/>.

⁹⁴ Ibid., 93

⁹⁵ Ibid., 93

⁹⁶ Ibid., 93

⁹⁷ Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. 2014. *Le Financement et La Fiscalité Des Organismes Municipaux Au Québec*. Gouvernement du Québec. <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/>.

⁹⁸ Ibid., 52

⁹⁹ Ibid., 52

MODÈLES DE RESTRUCTURATION FISCALE POUR LE QUÉBEC

Critères pour une restructuration vers une fiscalité municipale juste

Les quelques critères suivants ont été définis suite à des programmes de recherche sur les gouvernements locaux. Ils s'avèreraient utiles advenait-une restructuration de la structure fiscale des municipalités ou d'une nouvelle entente entre les villes et les provinces:¹⁰⁰

- Claire distribution des responsabilités entre les paliers de gouvernements
- Liberté des municipalités d'ajuster les revenus en fonction des besoins financiers
- Une gestion des fonds publics municipaux rigoureuse
- Une collecte des revenus et des taxes optimale entre les différents gouvernements
- Transferts intergouvernementaux efficaces et préétablis à long terme
- Le développement d'un mélange de revenus et de dépenses appropriés pour chaque niveaux de gouvernements

Les trois éléments principaux à prendre en considération lors de l'établissement des structures fiscales des différents niveaux gouvernementaux sont les revenus, les dépenses et les transferts. Dans tous les cas, il faut s'assurer qu'il y ait un équilibre entre les pouvoirs locaux et provinciaux afin d'obtenir une meilleure qualité de services municipaux. Pourquoi alors les élus et administrations municipaux ne peuvent donc pas avoir droit aux mêmes outils pour gérer de façon efficace et mieux que tout autre gouvernement les problématiques de leur région? Les compétences des autorités municipales dans la gestion des affaires locales se doivent d'être reconnues par les gouvernements fédéral et provinciaux et exploitées afin d'offrir la meilleure qualité de services locaux possible.

Un statut de cité-état et plusieurs exemples internationaux

Des arrangements sont possibles entre les grandes villes et les gouvernements dans lesquels elles peuvent obtenir un statut de cité-état, qui leur permettent des responsabilités et des pouvoirs égaux à ceux de l'état ou de la province. Le gouvernement métropolitain de Tokyo a des pouvoirs de taxation plus importants que les autres municipalités du Japon dû à son statut additionnel de préfecture (province). L'Allemande, Berlin, Bremen et Hamburg profitent des mêmes privilèges de taxation, mais aussi de responsabilités supplémentaires telles que l'éducation, la sécurité et les politiques sociales.

¹⁰⁰ Ibid., 42

Les chartes municipales de provinces canadiennes et aux États-Unis

Aux États-Unis, plusieurs grandes villes cherchent à obtenir le statut de “home rule” (autonomie locale) qui leur permet plus de responsabilités et de droits.¹⁰¹ Il peut être obtenu à travers une charte entre l'état et la ville qui leur permet une autonomie dans la gestion des affaires locales.¹⁰² Au Canada, plusieurs villes et régions métropolitaines ont un encadrement législatif similaire à travers des chartes spécifiques qui remplacent les actes municipaux généraux des provinces. Elles sont des ententes entre les villes, souvent qu'une seule, et la province qui les gouvernent qui permettent un statut spécifique et des droits qui répondent et reconnaissent les besoins uniques de certaines municipalités.

Par exemple, Vancouver dispose de pouvoirs de taxation et d'emprunts différents selon sa charte que ceux des autres villes régies sous l'Acte des municipalités de la Colombie-Britannique.¹⁰³ “En Alberta, le Municipal Government Act reconnaît aux municipalités les pouvoirs d'une personne physique sauf limitation par la loi, et leur confère une autonomie de gouvernement. Le gouvernement de l'Ontario a, pour sa part, reconnu en 2006 des pouvoirs étendus et autonomes à la cité de Toronto.”¹⁰⁴ Dans un rapport de l'Union des municipalités de Québec produit en 2012, elle a proposé un projet de charte suggérant entre autres une charte de la fiscalité municipale.¹⁰⁵ L'UMQ a pris une approche innovatrice en positionnant le développement durable au coeur de ces propositions fiscales. L'union encourage la tarification de certains services comme l'approvisionnement en eaux et en énergie, qui peuvent inciter les citoyens et les entreprises à être adoptés des habitudes plus respectueuses de l'environnement.¹⁰⁶

Un nouveau pacte au coeur des réalités des grandes villes

Dans un document de la Ville de Montréal et la Ville de Québec, les deux villes proposent un nouveau “pacte” avec le gouvernement provincial. Tout d'abord, elles désirent une prise de conscience de l'importance et des besoins particuliers des villes. Cela se traduirait entre autres par une collaboration entre les paliers de gouvernement lors de prise de décision qui les affectent, plutôt que de simplement demander aux villes d'adhérer aux décisions de gouvernements provincial et fédéral.

Elles demandent ensuite un changement qui s'éloigne de la logique régionale, en créant une autorité spécifique aux grandes villes ou en permettant à certaines institutions de suivre les frontières économiques centrées sur les villes au lieu de celles des régions existantes. Par exemple, les municipalités Brossard ou Boucherville de la Rive-Sud, malgré une proportion significative de travailleurs qui se déplacent à Montréal quotidiennement et serait plus concerné

¹⁰¹ Ibid., 4

¹⁰² Ibid., 4

¹⁰³ Province of British Columbia. 1953. *Vancouver Charter*. Victoria: Queen's Printer.

¹⁰⁴ Ibid., 2

¹⁰⁵ Ibid., 2

¹⁰⁶ Ibid., 2

par les besoins d'emplois de la métropole, planifient leurs demandes de main-d'oeuvre avec celles de Sorel ou Bromont, faisant partie la même région montréalaise.

Troisièmement, les deux villes souhaitent un nouveau statut pour les villes qui reconnaît leurs champs de compétences pour lesquels elles peuvent prendre des décisions librement. En découlerait une redéfinition des responsabilités entre les deux ordres de gouvernements et de la mission des grandes villes. Cette clarification est aussi une des recommandations d'un rapport sur le déséquilibre fiscal des municipalités produit par la Fédération Canadienne des Municipalités (FCM) en 2006. Un concept de partenariat est bien présent en Europe où, par exemple Bordeaux, Lyon et Marseille en France, les villes jouent parfois les rôles de l'état et de gouvernement local. Dans ce cas, elles se font conférer les responsabilités, mais aussi les outils fiscaux des deux paliers de gouvernement. Aux États-Unis, certaines métropoles, dont New York, Boston et Chicago, jouent des rôles importants au niveau de l'éducation. Parfois, elles sont aussi intégrées dans des négociations économiques. Chicago est même responsable de la gestion de ses aéroports.

Finalement, Montréal et Québec veulent que le déséquilibre fiscal des villes soit étudié en tenant compte des réalités urbaines. La situation de dépérissements des infrastructures et le manque de financement des transports en commun mettent en évidence le manque de source de revenus. Les responsabilités grandissantes et diversifiées des grandes villes, prenant simplement Montréal différente du reste du Québec par sa composition démographique et ethnique et des besoins qui en découlent, ne seront pas comblées sans une flexibilité et autonomie au niveau fiscal.

CONCLUSION ET RÉFLEXIONS

“Déséquilibre vertical provoque de graves problèmes financiers pour les collectivités locales, exacerbés par la réduction croissante des transferts provenant du gouvernement central ainsi que le manque d'affectation de nouvelles sources de revenus et d'autonomie limitée pour ajuster les sources actuelles.”¹⁰⁷

En explorant le rôle actuel des villes au niveau concurrentiel dans une ère de mondialisation ainsi qu'au coeur du développement économique, elles se voient conférer de plus en plus de responsabilités. La structure fiscale inchangée depuis plusieurs décennies, ainsi que les coupes budgétaires ajoutent des pressions supplémentaires sur les gouvernements municipaux. Ceux-ci réclament des sources de revenus afin de réduire la dépendance à l'impôt foncier et mieux répondre à leurs nouvelles obligations. Un aperçu des taxes locales et autres sources de revenus prélevés par des villes provenant d'ailleurs au Canada et à l'étranger, permet d'ouvrir nos horizons vers une plus grande autonomie fiscale des gouvernements municipaux du Québec. Plusieurs modèles de restructuration fournissent également des moyens pour y parvenir. Il faut par contre choisir les sources de revenus locales judicieusement, en gardant toujours en perspective que chaque municipalité a des défis financiers et besoins distincts, pour ne pas tomber dans le piège de faire un copier-coller des structures fiscales d'ailleurs.

¹⁰⁷ Ibid., 42

Il semble étrangement que la question de la constitution ne soit pas très populaire parmi les revendicateurs d'une plus grande autonomie fiscale pour les villes canadiennes. Est-il nécessaire de changer la constitution afin de reconnaître les nouvelles responsabilités et plus d'autonomie fiscale aux villes? Les constitutions de certains pays du Commonwealth incluent la reconnaissance formelle des fonctions et pouvoirs des gouvernements locaux.¹⁰⁸ Le rapport de la FCM sur le déséquilibre fiscal n'en parle pas.¹⁰⁹ L'UMQ est d'avis que malgré le manque de reconnaissance constitutionnelle, les municipalités canadiennes ont néanmoins réussi à obtenir plus d'autonomie et à développer un rapport de coopération avec les provinces qui les régissent.¹¹⁰ Or, le débat sur la fiscalité des municipalités et villes doit se faire en impliquant tous les paliers gouvernementaux canadiens. Il est primordial pour le gouvernement fédéral et les autorités provinciales de s'assurer que les villes disposent des moyens financiers nécessaires pour mettre en oeuvre les obligations et les programmes qui lui sont confiés.

D'un autre côté, il serait utile de s'interroger du fait que si les villes avaient droit à plus de pouvoirs et flexibilité dans leurs outils de financement, les utiliseraient-elles? Peut-être préféreraient-elles continuer de recevoir des transferts gouvernementaux et ainsi échapper au fardeau des responsabilités qui s'arrime avec une plus grande autonomie? Par exemple, la ville de Winnipeg au Manitoba a l'autorité de prélever une taxe sur l'hôtellerie, sur la vente d'alcool et des droits de mutation immobilière, mais ne l'exerce pas.¹¹¹ Certains gouvernements locaux d'Afrique choisissent plutôt de laisser aux autres niveaux de gouvernement les responsabilités qui résultent d'une plus grande liberté fiscale.¹¹²

Finalement, cela ne devrait tout de même pas empêcher les municipalités de posséder les libertés fiscale nécessaire pour les laisser choisir leur degré d'autonomie selon les besoins locaux. Par contre, dans l'éventualité où les municipalités obtiendraient ce droit, comment s'assurer que les priorités des citoyens soient respectées par les élus locaux? Comment s'assurer que le pouvoir ne se concentre pas dans les mains d'un maire ou de quelques d'élus? Des opportunités s'ouvrent alors vers des approches plus démocratiques et qui sont au coeur de la participation citoyenne. Par exemple, l'adoption de budgets municipaux participatifs, où les résidents sont appelés à voter pour une portion du budget municipale est une pratique originaire Porto Alegre, au Brésil. Cette méthode a récemment gagnée plus d'attention lorsque la mairesse de Paris en a fait appel lors du budget de la ville pour 2015.

¹⁰⁸ Ibid., 42

¹⁰⁹ Ibid., 16

¹¹⁰ Ibid., 2

¹¹¹ Ibid., 7

¹¹² Ibid., 42

ANNEXE A: PROJET DE LOI 53, POUR UN MEILLEUR TORONTO?

Certaines villes canadiennes ont tenté d'obtenir plus d'autonomie dans la gestion de leurs affaires locales. L'exemple du projet de loi 53 à Toronto est d'intérêt lors de négociations de nouveaux pouvoirs entre les provinces et les municipalités. Cette annexe présente un survol du projet de loi et des conséquences sur la Ville de Toronto.

En mai 2005, un rapport produit en collaboration par la Ville de Toronto et la province d'Ontario propose des changements importants dans les pouvoirs législatifs de Toronto et suggère que la ville puisse récolter une taxe sur l'hôtellerie et une taxe sur les espaces de stationnement.¹¹³ Ce rapport servira de fondement idéologique pour le projet de loi 53, dans le but de 'créer un Toronto plus fort pour un Ontario plus fort'. Le nouvel acte municipal pour Toronto, finalisé en décembre 2005, fut vanté dans la sphère politique à titre d'avant-gardiste et d'innovateur.¹¹⁴ La ville aspirait à une plus grande autorité législative et autonomie au sein des activités locales. Toronto obtint à travers le nouvel acte le droit de percevoir des taxes sur l'alcool, le tabac et le divertissement. Elle a aussi acquis l'autorité d'agir sur des problématiques locales, pourvu qu'elles ne soient pas expressément responsabilités du gouvernement provincial¹¹⁵, et l'autorisation de financer des projets à long terme à travers des surcroûts d'impôts municipaux (tax increment financing).¹¹⁶

Il semble pourtant que le nouvel acte n'ait pas permis d'atteindre les objectifs initiaux de la ville. Toronto n'a obtenu aucun accès à des sources de revenus importantes comme l'impôt sur le revenu. Les sommes provenant des nouvelles taxes permises ont été estimées à 50 millions de dollars, représentant moins de 1% du budget municipal d'environ 7 billions.¹¹⁷ De plus, elle a hérité de cet acte des nouvelles responsabilités concernant les programmes d'aide sociale et au logement.¹¹⁸ Toronto n'a toujours pas accès aux ressources financières pour combler les demandes financières de ses responsabilités grandissantes.

Toronto a tout de même reçu lors de l'adoption de l'acte plus de pouvoirs législatifs que sous l'acte municipal de 2001, qui régissait toutes les municipalités de l'Ontario. Cependant, le projet de loi 130, modifiant l'acte municipal de 2001, donna aux autres municipalités de la province, quelques mois plus tard, la presque totalité des pouvoirs obtenus par Toronto en décembre 2005, excepté les taxes sur certains produits et services.¹¹⁹ D'autre part, il a été observé que 90% du contenu du nouvel acte pour Toronto a été copié mot pour mot de l'ancien acte municipal.¹²⁰ La province détient également le droit de modifier toute législation gouvernant les "créatures" sous son pouvoir à tout moment. Les municipalités auront-elles droit un jour à une reconnaissance constitutionnelle qui leur permettra de s'outiller contre le déséquilibre fiscal auquel elles font face?

¹¹³ Boudreau, Julie-Anne, Keil, Roger et Young, Douglas. 2009. *Changing Toronto: Governing Urban Neoliberalism*. University of Toronto Press.

¹¹⁴ Ibid., 113

¹¹⁵ Sutcliffe, John B.. 2007. *Local Government in a Multi-level Setting: Lessons From England and Ontario*. *Regional & Federal Studies*, 17(2).

¹¹⁶ Winfield, Mark. 2006. *Building Sustainable Urban Communities in Ontario: A Provincial Progress Report*. Pembina Institute.

¹¹⁷ Ibid., 113

¹¹⁸ Schabas, Jake. 2011. *The Impact of Legislative Reforms to Canadian Federalism on Toronto's Ability to Rescue Poverty*. *Berkeley Planning Journal*, 24(1).

¹¹⁹ Burda, Cherise. 2009. *Getting Tough on Urban Sprawl: Solutions to meet Ontario climate change targets*. Toronto: The Pembina Institute.

¹²⁰ Ibid., 113