

BILAN DES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES SORTANTES

JONATHAN DESLAURIERS
ROBERT GAGNÉ
JONATHAN PARÉ

AU-DELÀ DES DISCOURS



ÉLECTIONS **MUNICIPALES**

2017



À propos du Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers

Le Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers mène une double mission. Il se consacre d'abord à la recherche sur la productivité et la prospérité en ayant comme principal sujet d'étude le Québec. Ensuite, il veille à faire connaître les résultats de ses travaux par des activités de transfert et d'éducation.

À propos de la Fondation Walter J. Somers

En hommage au fondateur de l'entreprise Walter Technologies pour surfaces, la famille Somers a mis sur pied la Fondation Walter J. Somers. À travers différents dons, la Fondation perpétue l'héritage familial d'engagement envers la communauté et contribue à la prospérité de la société québécoise, d'abord en veillant à améliorer sa productivité, mais également en appuyant l'excellence dans l'éducation des jeunes.

Pour en apprendre davantage sur le Centre, visitez le www.hec.ca/cpp ou écrivez-nous, à info.cpp@hec.ca.

BILAN DES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES SORTANTES : AU-DELÀ DES DISCOURS

OCTOBRE 2017

Auteurs

Jonathan Deslauriers

Robert Gagné

Jonathan Paré

Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers

HEC Montréal

3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine

Montréal (Québec) Canada H3T 2A7

Téléphone : 514 340-6449

Dépôt légal : quatrième trimestre 2017

ISBN : 978-2-924208-58-8

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2017

Bibliothèque et Archives Canada, 2017

Cette publication a bénéficié du soutien financier du ministère des Finances du Québec et de la Fondation Walter J. Somers.

Les textes, opinions, renseignements et informations exprimés dans le document n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs et non celle du ministère des Finances. L'information présentée dans ce document ne reflète pas nécessairement les opinions du ministère des Finances.

Photo de la couverture : iStockphoto @Creative-Touch

© 2017 Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers, HEC Montréal

AVIS

Les auteurs sont propriétaires de résidences dans les municipalités de Laval, Montréal et Saint-Lambert.

Les données de ce fascicule proviennent des rapports financiers que les municipalités transmettent à chaque année au [ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire](#). Ces données sont publiées sur le site [Données Québec](#) et ont été téléchargées dans la semaine du 24 septembre 2017.

INTRODUCTION

En marge des élections municipales de 2013, le Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers dévoilait la première édition du Palmarès des municipalités du Québec. L'objectif sous-jacent était alors simple : démocratiser l'information financière municipale de manière à ce que les citoyens soient en position de faire des choix éclairés.

Après trois éditions hautement médiatisées et malgré un important succès, le Centre a dû mettre fin au Palmarès des municipalités du Québec suite à l'abandon des indicateurs de gestion par le gouvernement du Québec. Vitaux à l'analyse, ces indicateurs permettaient de mesurer avec un degré de précision inégalé le coût des services municipaux : coût du déneigement par kilomètre de voie déneigée, coût de la voirie par kilomètre de voie entretenue, coût de l'assainissement des eaux usées par mètre cube, coût du réseau d'égout par kilomètre de canalisation, coût de traitement de l'eau potable par mètre cube, coût du réseau d'aqueduc par kilomètre de conduite, etc.

Malgré la disparition de cette précieuse source d'information, le Centre aborde les élections municipales 2017 sous un nouvel angle en proposant un [bilan des administrations sortantes](#). Construit sur la base des rapports financiers des 1 110 municipalités de la province, [l'outil](#) développé permet d'identifier en un coup d'œil les raisons pour lesquelles les dépenses de votre municipalité ont fluctué. Au final, la démarche a changé mais l'objectif est demeuré le même : pallier le manque de transparence dans la divulgation de l'information financière municipale de manière à outiller adéquatement les citoyens en prévision des élections.

CONSTATS GÉNÉRAUX

En s'appuyant sur l'information compilée, il est apparu que les municipalités ont mieux contrôlé leurs dépenses au cours du mandat qui s'achève. Après avoir augmenté au rythme annuel moyen de 5,1 % entre 2010 et 2013 - une croissance 1,46 fois plus rapide que celle des dépenses du gouvernement du Québec et 2,55 fois plus rapide que l'inflation – les dépenses des municipalités ne se sont accrues que de 1,8 % par année en moyenne depuis 2014.

Malgré ce ralentissement, le rythme de croissance des dépenses municipales demeure relativement élevé. Depuis 2014, les dépenses des municipalités de la province se sont accrues 4,5 fois plus rapidement que celles du gouvernement du Québec, et deux fois plus rapidement que l'inflation.

Plus important encore, les propriétaires fonciers ont été appelés à contribuer davantage à l'effort fiscal municipal. Confrontées à une baisse relative des transferts gouvernementaux et n'ayant pu contrôler davantage leurs dépenses, les administrations semblent avoir misé sur l'augmentation de la richesse foncière municipale pour prélever davantage de revenus de taxation. Bref, tout indique que les citoyens ont absorbé une part plus importante de la facture fiscale de leur municipalité même si le rythme de croissance de leurs dépenses s'est affaibli.

Les pages qui suivent proposent un portrait général de l'évolution des revenus et des dépenses des municipalités de la province depuis les élections municipales de 2013. Pour obtenir le bilan de votre administration municipale, référez-vous à [l'outil développé](#) en format Excel.

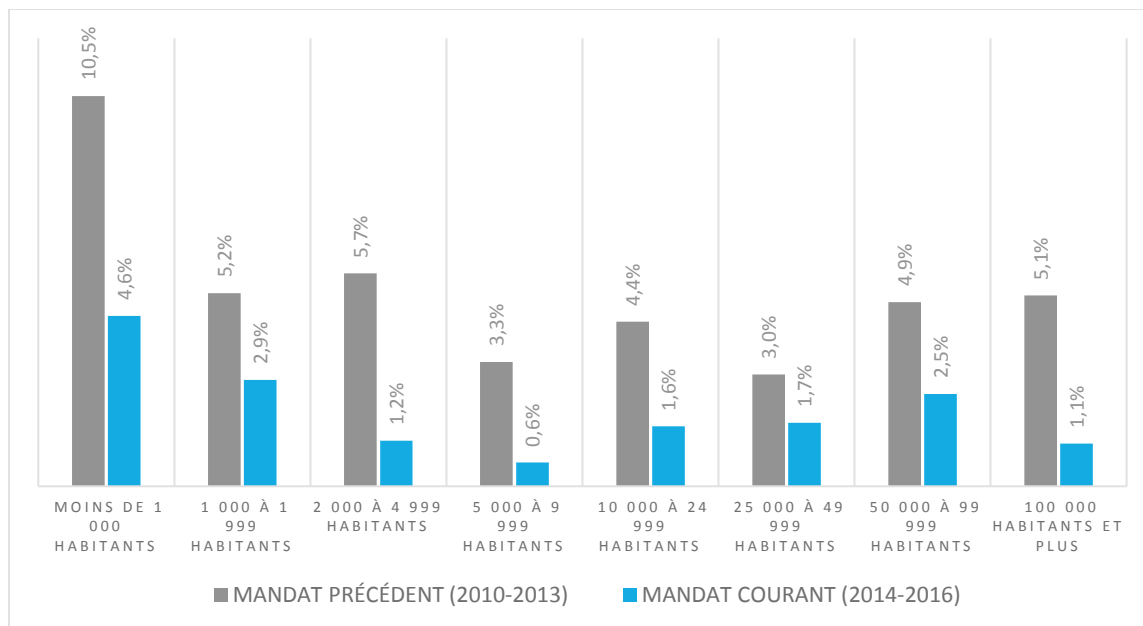
DÉPENSES MUNICIPALES : CHANGEMENT DE CAP

Le mandat qui s'achève marque un changement de cap majeur dans le milieu municipal québécois. Au cours des trois premières années de ce mandat¹, la croissance annuelle moyenne des dépenses municipales a été jusqu'à cinq fois moins rapide que celle enregistrée au cours du mandat précédent (Graphique 1).

Par exemple, les dépenses des municipalités de 100 000 habitants et plus ont augmenté à un rythme moyen de 5,1 % par année entre 2010 et 2013 alors qu'au cours du mandat qui s'achève, la croissance annuelle moyenne de leurs dépenses s'est établie à 1,1 %. Même constat du côté des municipalités de 50 000 à 99 999 habitants, la croissance des dépenses ayant été pratiquement deux fois moins rapide qu'au cours du mandat précédent. Bref, les dépenses des municipalités de la province ont cessé de s'accroître à un rythme effréné.

GRAPHIQUE 1

CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE DES DÉPENSES MUNICIPALES PAR HABITANT SELON LE MANDAT



¹ Les données de l'exercice courant ne sont pas encore disponibles.

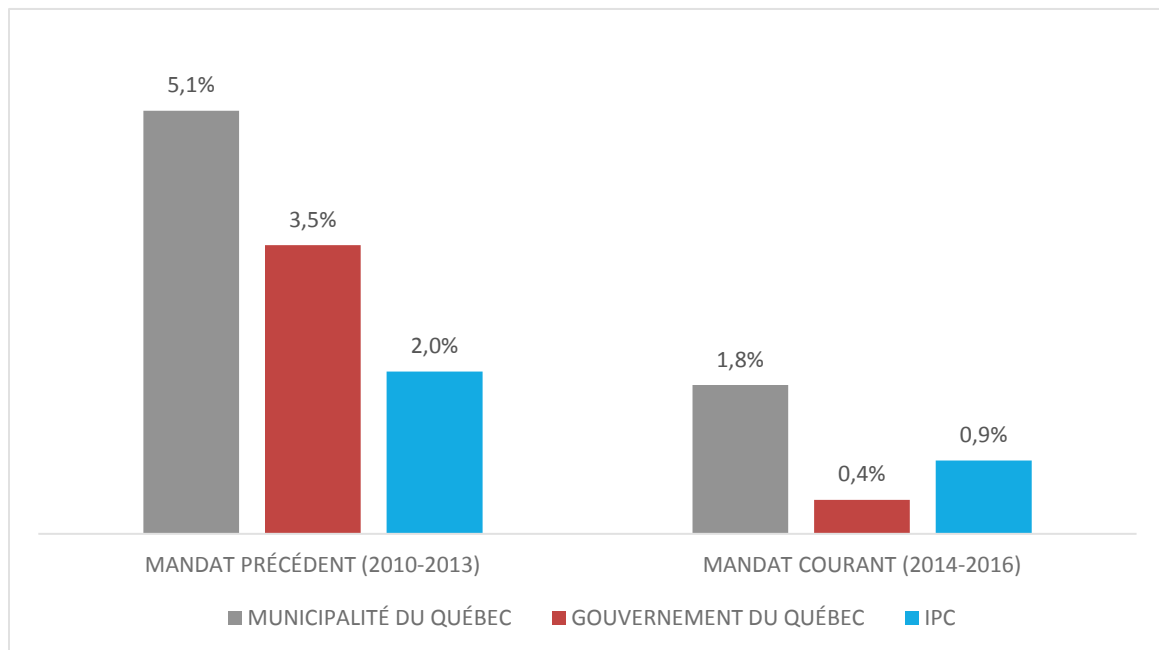
UNE COMPARAISON RÉVÉLATRICE...

Bien que le ralentissement de la croissance des dépenses municipales au Québec marque un changement de cap majeur dans la gestion des municipalités, et met terme à une escalade importante des dépenses municipales, la pression fiscale demeure importante au niveau municipal.

Au cours du mandat précédent, les dépenses par habitant des municipalités de la province se sont accrues en moyenne de 5,1 % par année, une croissance 1,46 fois plus rapide que celle des dépenses du gouvernement du Québec, et 2,55 fois plus rapide que l'inflation². Si la croissance des dépenses municipales s'est amoindrie au cours du mandat qui s'achève, elle demeure néanmoins 4,5 fois plus rapide que la croissance des dépenses du gouvernement du Québec, et 2 fois plus rapide que l'inflation. Autrement dit, les dépenses des municipalités de la province continuent de s'accroître rapidement.

GRAPHIQUE 2

CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE DES DÉPENSES MUNICIPALES, DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET DE L'INFLATION



² Mesuré par l'indice des prix à la consommation (IPC). La croissance annuelle moyenne de l'inflation a été de 1,8 % au cours du mandat précédent. Source : Tableau CANSIM 326-0001 Indice des prix à la consommation (IPC), annuel.

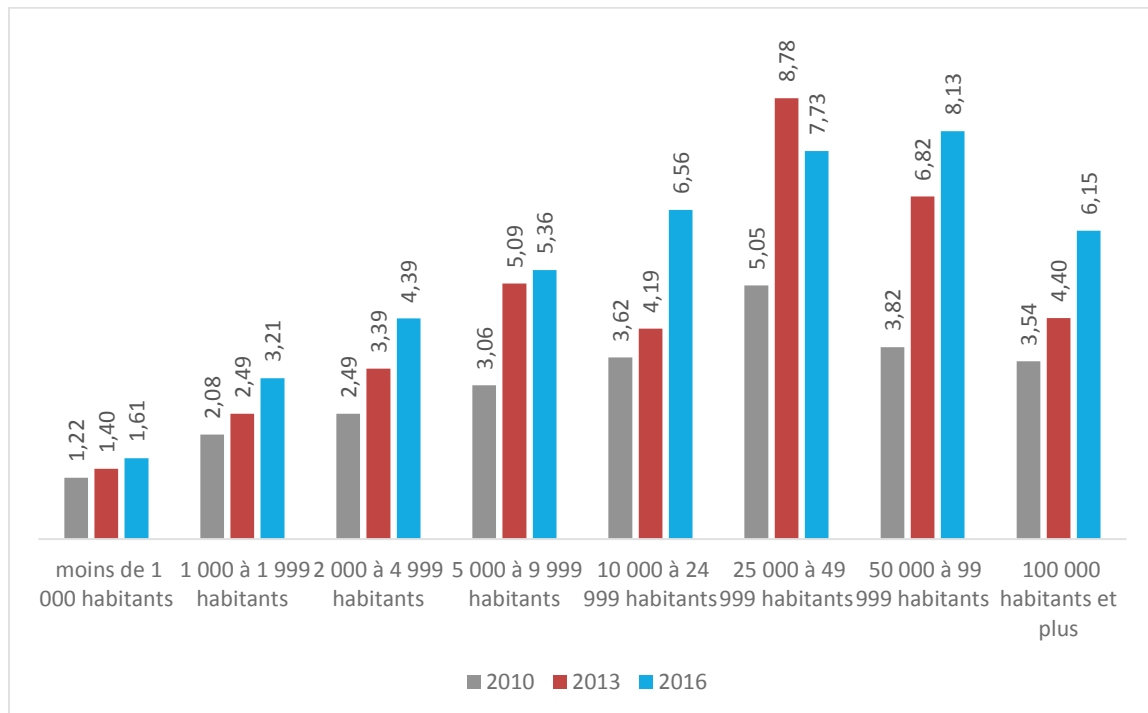
...ET DES PROPRIÉTAIRES FONCIERS APPELÉS À CONTRIBUER DAVANTAGE

Par ailleurs, les propriétaires fonciers ont été appelés à contribuer davantage à l'effort fiscal de leur municipalité (Graphique 3).

Lorsqu'on compare les revenus obtenus via des transferts gouvernementaux³ à ceux perçus auprès des propriétaires fonciers et des utilisateurs des services municipaux, on constate que la contribution de ce dernier groupe n'a cessé de s'accroître depuis 2010. En moyenne en 2010, une municipalité de 50 000 à 99 999 habitants percevait 3,82 \$ auprès des propriétaires fonciers et des usagers pour chaque dollar récolté auprès du gouvernement. En 2016, cette proportion s'établissait dorénavant à 8,13 \$. Autrement dit, la contribution des propriétaires fonciers et des usagers à l'effort fiscal municipal est nettement supérieure à ce qui était observé au début du mandat précédent.

GRAPHIQUE 3

REVENUS DE TAXATION EN PROPORTION DES TRANSFERTS ET PAIEMENTS GOUVERNEMENTAUX PAR GROUPE DE RÉFÉRENCE



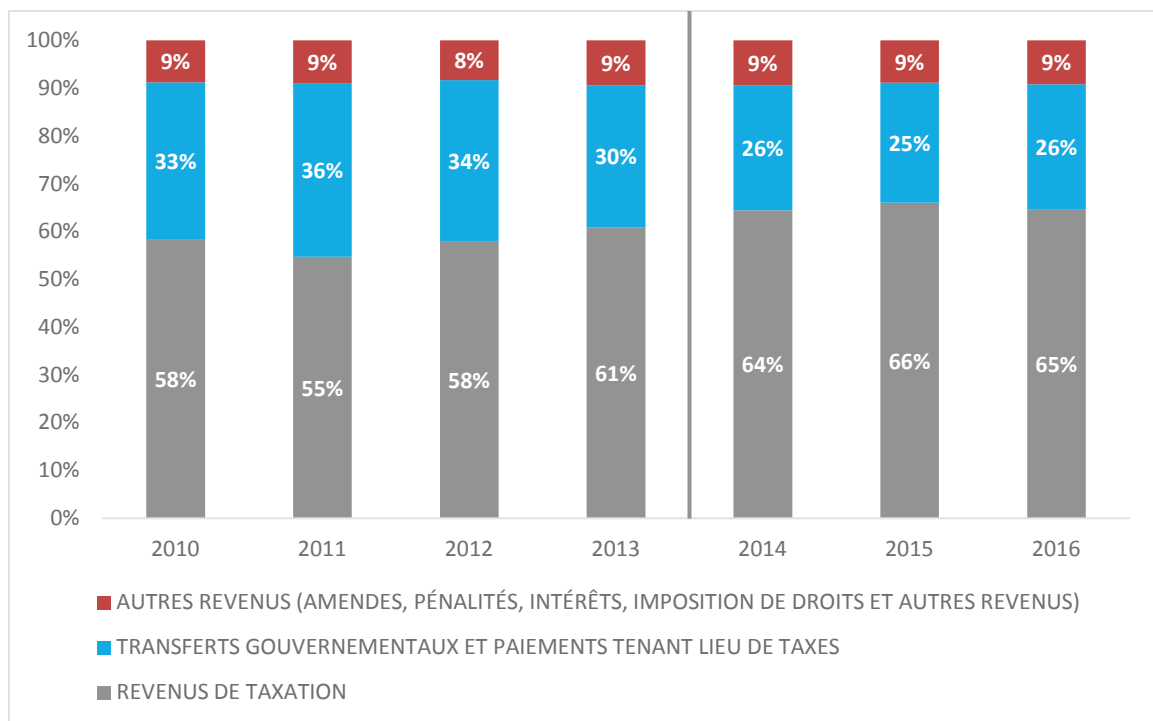
³ Les transferts gouvernementaux incluent les paiements tenant lieu de taxes, soit les montants versés pour les immeubles gouvernementaux localisés dans la municipalité, et les transferts.

UNE TENDANCE À LA HAUSSE

En observant la répartition moyenne des revenus des municipalités de la province depuis 2010, on constate que le poids des transferts et paiements tenant lieu de taxe a diminué alors que celui des revenus de taxation n'a pas cessé de s'accroître.

Entre 2010 et 2014, les transferts et paiements tenant lieu de taxes ont compté en moyenne pour 25 % des revenus des municipalités alors qu'au cours du mandat précédent, ils représentaient 33 % de ces mêmes revenus. À l'inverse, les revenus de taxation représentent désormais 65 % des revenus des municipalités de la province alors qu'au cours du mandat précédent, ils comptaient en moyenne pour 58 % de leurs revenus.

GRAPHIQUE 4
RÉPARTITION MOYENNE DES REVENUS DES MUNICIPALITÉS



LE PRINCIPE DE NEUTRALITÉ FISCALE

À tous les trois ans, les municipalités du Québec sont tenues de déposer un nouveau rôle d'évaluation foncière dans lequel elles recensent la valeur de tous les immeubles localisés sur leur territoire. Outil de taxation fondamental au niveau municipal, ce rôle déterminera ultimement les taxes foncières que vous serez tenus de payer.

Puisque le rôle d'évaluation foncière est établi en fonction de la valeur réelle des immeubles – en l'occurrence sur « le prix le plus probable qui peut être payé lors d'une vente de gré à gré entre un vendeur et un acheteur⁴ » - sa valeur tend à s'accroître à travers le temps⁵. Confrontées à l'augmentation progressive de la valeur des immeubles sur leur territoire, les administrations municipales ont alors l'opportunité d'ajuster les taux de taxation en fonction de leurs besoins :

- Si l'administration ne souhaite pas profiter de la hausse de la richesse foncière municipale pour augmenter ses revenus de taxation et ainsi financer davantage de dépenses ou compenser des pertes enregistrées dans d'autres sources de revenus, elle peut compenser en totalité la hausse de la valeur foncière des immeubles imposables par une diminution proportionnelle du taux de taxation. Le principe de neutralité fiscale est alors respecté. Entre 2013 et 2016, 89 des 1 067 municipalités de la province couvertes par l'analyse ont respecté le principe de neutralité fiscale.
- L'administration peut également profiter de la hausse de la richesse foncière municipale pour augmenter ses revenus de taxation et ainsi financer davantage de dépenses ou compenser des pertes enregistrées dans d'autres sources de revenus. Ce faisant, elle devra réduire ses taux de taxation dans une proportion inférieure à l'augmentation de la richesse foncière municipale de manière à compenser partiellement cette dernière. Le principe de neutralité fiscale n'est alors que partiellement respecté.
- Dans l'éventualité où l'ajustement des taux de taxation serait trop faible ou inexistant, le principe de neutralité fiscale ne sera tout simplement pas respecté et l'administration se servira de la hausse de la richesse foncière de la municipalité pour augmenter ses revenus de taxation. Entre 2013 et 2016, 372 des 1 067 municipalités de la province couvertes par l'analyse n'ont pas respecté le principe de neutralité fiscale.

⁴ Suivant que les deux parties ne sont pas obligées de transiger et qu'elles détiennent les informations requises sur les conditions de l'immeuble et du marché. Consultez le document [L'évaluation foncière de votre propriété](#) sur le site du [Ministère des Affaires Municipales et de l'Occupation du territoire](#) pour plus de détails.

⁵ Depuis l'élection de l'automne 2013, seules 28 des 1 067 municipalités du Québec couvertes par notre analyse ont enregistré une baisse de leur richesse foncière par habitant.

COMMENT MESURER LA NEUTRALITÉ FISCALE

Pour évaluer dans quelle mesure le principe de neutralité fiscale est respecté, l'identité comptable suivante a été employée :

$$\frac{\text{Revenus de taxation}}{\text{Habitant}} = \left(\frac{\text{RFU imposable}}{\text{Habitant}} \right) \times \left(\frac{\text{Revenus de taxation}}{\text{RFU imposable}} \right)$$

Selon cette identité, le niveau des revenus de taxation foncière par habitant⁶ est déterminé par la richesse foncière par habitant et par le taux effectif de taxation foncière, ce taux étant établi par le rapport entre les revenus de taxation foncière et la richesse foncière imposable. Autrement dit, les revenus dégagés de la taxation foncière dépendent de la richesse foncière de la municipalité et du taux de taxation effectif en vigueur.

En s'appuyant sur les propriétés logarithmiques, on peut décomposer cette identité de manière à identifier la contribution de ces deux composantes à la variation / stagnation des revenus de taxation par habitant⁷ :

$$\begin{aligned} \left(\ln \frac{\text{Revenus de taxation}}{\text{Habitant}} \right) &= \left(\ln \frac{\text{RFU imposable}}{\text{Habitant}} \right) + \left(\ln \frac{\text{Revenus de taxation}}{\text{RFU imposable}} \right) \\ \left(\Delta \ln \frac{\text{Revenus de taxation}}{\text{Habitant}} \right) &= \left(\Delta \ln \frac{\text{RFU imposable}}{\text{Habitant}} \right) + \left(\Delta \ln \frac{\text{Revenus de taxation}}{\text{RFU imposable}} \right) \\ \Delta \frac{\text{Revenus de taxation}}{\text{Habitant}} &= \Delta \frac{\text{Revenus de taxation}}{\text{Habitant}} \frac{\left(\Delta \ln \frac{\text{RFU imposable}}{\text{Habitant}} \right)}{\left(\Delta \ln \frac{\text{Revenus de taxation}}{\text{Habitant}} \right)} + \Delta \frac{\text{Revenus de taxation}}{\text{Habitant}} \frac{\left(\Delta \ln \frac{\text{Revenus de taxation}}{\text{RFU imposable}} \right)}{\left(\Delta \ln \frac{\text{Revenus de taxation}}{\text{Habitant}} \right)} \end{aligned}$$

Quoiqu'elle puisse s'avérer rébarbative pour plusieurs, cette dernière équation permet d'estimer dans quelle mesure des efforts ont été déployés pour atteindre la neutralité fiscale. Pour illustrer plus clairement la mécanique qui sous-tend cette démarche, considérons l'exemple de Saint-Jérôme, une municipalité située dans la couronne nord de la région métropolitaine de Montréal.

Selon les données diffusées par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, la valeur foncière des immeubles imposables de la municipalité de Saint-Jérôme s'est accrue de 7 438 \$ par habitant entre 2013 et 2016. En l'absence d'un ajustement du taux effectif de taxation (ou toutes autres choses étant égales par ailleurs), les revenus de taxation par habitant de la municipalité auraient normalement dû s'accroître de 94,69 \$ par habitant dans l'intervalle en raison de l'augmentation de la richesse foncière de la municipalité. Il s'agit du premier terme de la portion de droite de l'équation. L'administration a toutefois abaissé son taux effectif de taxation au cours de cette période. En l'absence d'une augmentation de la richesse foncière de la municipalité, cet ajustement aurait réduit les revenus

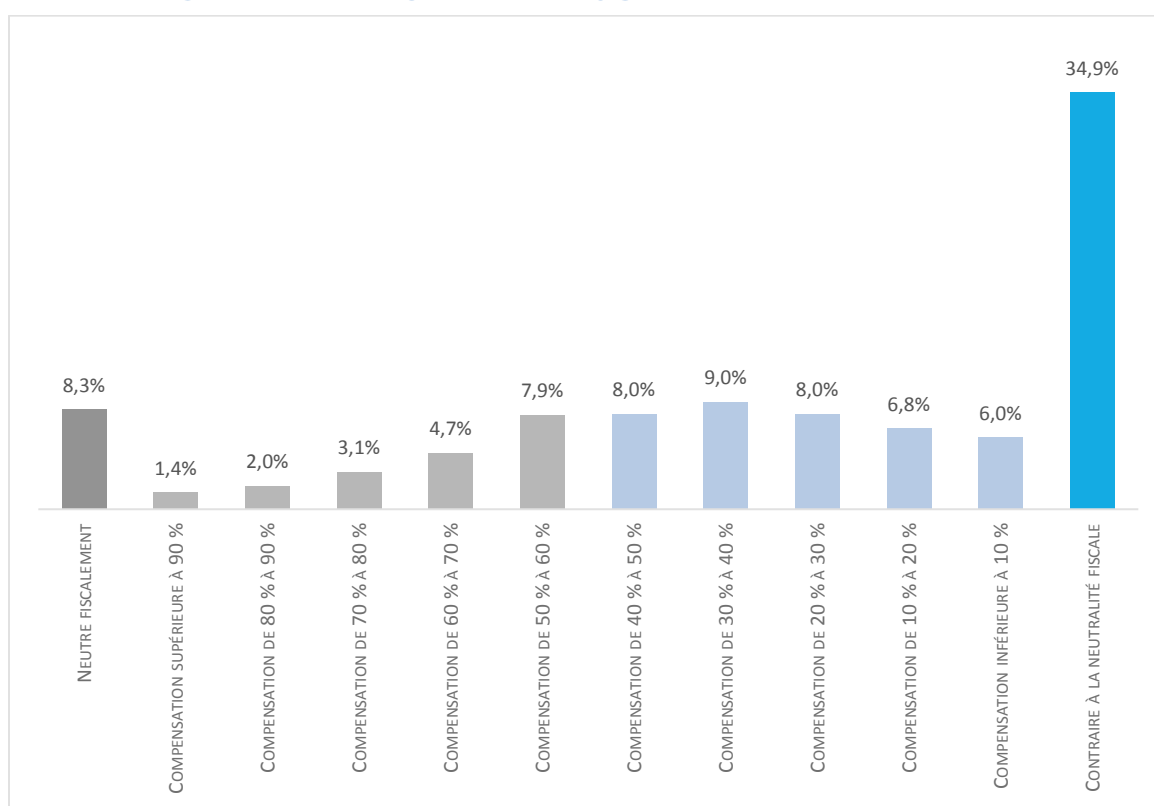
⁶ Les revenus de taxation sont évalués en proportion de la population de manière à considérer l'incidence de la démographie sur la croissance des revenus. Si elle souhaite maintenir constant le niveau de ses services municipaux suite à une augmentation de sa population – toutes autres choses étant égales par ailleurs – l'administration devra augmenter proportionnellement ses revenus.

⁷ Le sigle Δ représente une variation dans le temps.

de taxation par habitant de 97,00 \$ par habitant. Il s'agit du second terme de la portion droite de l'équation. Au final, l'ajustement du taux effectif de taxation a donc compensé plus de la totalité de l'augmentation de la richesse foncière de la municipalité et le principe de neutralité fiscale a été respecté.

Entre 2013 et 2016, 8,3 % des municipalités de la province ont respecté le principe de neutralité fiscale. Autrement dit, 89 des 1 067 municipalités couvertes par notre analyse ont pleinement compensé l'augmentation de la richesse foncière par un ajustement de leur taux effectif de taxation. À l'opposé, 34,9 % des 1 067 municipalités couvertes par l'analyse n'ont pas ajusté leur taux effectif de taxation pour compenser la hausse de la richesse foncière de leur municipalité.

GRAPHIQUE 5 RÉPARTITION DE LA NEUTRALITÉ FISCALE



Notons que 27,4 % des 1 067 municipalités couvertes par l'analyse ont compensé au moins 50 % de la hausse de leur richesse foncière par un ajustement de leur taux effectif de taxation. Sur les 292 municipalités en causes, seulement 16 comptaient plus de 10 000 habitants.