A36A1
C372
1986
v. 1
QMC
P. gouv.

ANALYSE COMPARATIVE DES REVENUS, DES DEPENSES, AINSI QUE DE L'ENDETTEMENT ET DE LA RICHESSE FONCIERE DE LA VILLE DE QUEBEC

ECHANTILLON DE VILLES QUEBECOISES

Etude réalisée pour la
Commission d'étude sur la ville de Québec

par
Richard Carter

Département d'Economique, Université Laval et
Centre de Recherche en Economie Publique
Ecole Nationale d'Aministration Publique

Février 1986

A36A1
C372
1986
no.1
QNC
P.Gouv

ANALYSE COMPARATIVE DES REVENUS, DES DEPENSES, AINSI QUE DE L'ENDETTEMENT ET DE LA RICHESSE FONCIERE DE LA VILLE DE QUEBEC

ECHANTILLON DE VILLES QUEBECOISES

Etude réalisée pour la
Commission d'étude sur la ville de Québec

102288

par
Richard Carter

BIBLIOTHÈQUE CÉCILE-ROULEAU
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Département d'Economique, Université Laval et
Centre de Recherche en Economie Publique
Ecole Nationale d'Aministration Publique

M. A. M.
Centre de documentation

Février 1986

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier les membres de la Commission D'Etude sur la ville de Québec en particulier son président, M. Jean-Louis Lapointe, pour les nombreuses discussions qui m'ont permis une meilleure compréhension des finances municipales. Je tiens également à remercier M. Danny Monfette sans l'aide de qui la compilation des données ainsi que la construction des graphiques n'auraient pu être achevées. Finalement, je désire souligner l'étroite collaboration obtenue de messieurs Benoît Arial, Roger Latullippe et Gustave Emond du Ministère des Affaires Municipales.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE ET CONCLUSIONS

1 - INTRODUCTION.....1

2 - LA POPULATION ET LE REVENU DES MENAGES.....3

2.1.1- La population
2.1.2- Le revenu des ménages

3 - EVOLUTION DES REVENUS BUDGETAIRES.....7

3.1 - Evolution du revenu total
3.2 - La taxe foncière générale
3.3 - Répartitions générales et locales
3.4 - Compensations pour différents services
- Aqueduc et égouts
- Enlèvement et destruction des ordures
3.5 - Taxes d'affaires sur la valeur locative
3.6 - Compensations tenant lieu de taxes
3.7 - Services rendus aux municipalités
3.8 - Autres services rendus

3.9 - Autres sources locales
3.10 - Sources locales totales et transferts
3.11 - Conclusions

4 - ANALYSE COMPARATIVE DES DEPENSES.....29

4.1 - Les dépenses totales
4.2 - L'administration générale
4.3 - La sécurité publique
4.4 - Le transport
4.5 - L'hygiène du milieu
4.6 - Santé et bien-être
4.7 - Urbanisme
4.8 - Loisirs et culture
4.9 - Autres activités
4.10 - Frais de financement
4.11 - Quote-part des dépenses de la communauté municipale
4.12 - Sommaire et conclusions

5 - L'ENDETTEMENT.....53

6 - INDICES DE RICHESSE ET D'EFFORT FISCAL.....58

6.1 - Indices de richesse
6.2 - Indices d'effort fiscal
6.3 - Autres indicateurs d'effort fiscal
6.4 - Conclusion

7 - LE STATUT DE CAPITALE: COMPARAISONS AVEC HULL.....68

7.1 - La population et le revenu des ménages
7.2 - La structure budgétaire
7.3 - L'endettement
7.4 - Indicateurs de richesse et d'effort fiscal
7.5 - Conclusion

8 - SOMMAIRE ET CONCLUSIONS.....81

BIBLIOGRAPHIE.....90

ANNEXES (Cahier 2)

ANNEXE A: Tableaux et graphiques: Québec et les villes centrales

ANNEXE B: Tableaux et graphiques: comparaisons avec la ville de Hull

ANNEXE B: Sources statistiques

SOMMAIRE ET CONCLUSIONS

Le but de cette étude des finances publiques de la ville de Québec était d'identifier la nature des difficultés financières de cette ville et tenter d'évaluer dans quelle mesure ces difficultés pouvaient être assignées aux statuts de ville centrale et de capitale que détient la ville de Québec. Pour ce faire, nous avons comparé différentes facettes de la situation financière de la ville de Québec avec la situation qui est observée pour un échantillon de villes centrales ainsi que pour la ville de Hull.

Le statut de ville centrale

Comparativement aux autres villes centrales, Québec ne semble pas souffrir d'une baisse anormalement élevée de sa population ni d'un revenu des ménages qui est anormalement faible. Il est évident cependant que toutes les villes centrales enregistrent des réductions importantes de population comparativement aux autres villes et que le revenu moyen des ménages y est plus faible. Ceci ne permet pas cependant d'accorder une attention particulière à la ville de Québec comparativement aux autres villes centrales.

Du point de vue des revenus budgétaires, on note principalement que les revenus de Québec ont augmenté plus rapidement que la moyenne des villes centrales depuis 1979. Cependant, les revenus per capita de Québec ne dépassent la moyenne des villes centrales que depuis 1984. Les postes de revenus qui ont augmenté rapidement à Québec comparativement à la moyenne des villes centrales sont: la taxe foncière (à cause de l'insertion de la taxe d'eau en 1983), les compensations gouvernementales

ainsi que les revenus provenant des services de loisirs et culture. Par ailleurs, alors que Québec obtient davantage de revenus au chapitre des compensations et des revenus de loisirs et culture (Commission de l'exposition), elle a moins développé que les autres villes centrales les services rendus aux municipalités (protocoles d'entente) ainsi que les revenus d'autres sources locales. Notons finalement, que les transferts conditionnels favorisent la CUM comparativement à la CUQ et qu'en conséquence, cette source de revenu "implicite" est moins développée pour la ville de Québec.

Comme les autres villes centrales, les dépenses per capita sont plus élevées à Québec que pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus. Cependant on note que depuis 1981 ,les dépenses per capita de Québec sont également plus élevées et croissent plus rapidement que la moyenne des villes centrales.

Cet écart semble provenir du coût anormalement élevé de la collecte et de la destruction des ordures, de l'enlèvement de la neige, des services de loisirs et culture et, depuis 1982 des frais de financement. Nous ne pouvons cependant conclure actuellement si ces écarts sont occasionnés par un niveau de service particulièrement élevé ou des coûts unitaires trop élevés. Nous croyons cependant que l'écart observé pour les services de police est principalement causé par la régionalisation de ce service dans la région de Montréal et son financement par les quotes-parts versées à la CUM. Dans le cas des services de loisirs et culture, on note également que la ville de Québec se distingue par l'insertion du budget total de la Commission de l'exposition provinciale dans ses états financiers. Il demeure cependant, que des écarts subsistent pour les loisirs, le déneigement,

l'enlèvement et la destruction des ordures ainsi que les frais de financement. Ces écarts ne semblent pas être le fruit de divergences comptables et une étude plus approfondie pourrait déterminer leur provenance.

La ville de Québec ne se démarque pas des autres villes centrales en ce qui concerne l'endettement per capita et en proportion des revenus. Comme les autres villes centrales cependant, l'endettement per capita est plus élevé à Québec que dans la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus. En proportion des revenus, une situation inverse s'observe alors que les ratios enregistrés pour Québec et les autres villes centrales sont plus faibles que pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus.

Ce qui semble caractériser la ville de Québec cependant, c'est un niveau et une croissance plus faibles de la richesse foncière. La faible augmentation de la richesse foncière a modifié de façon importante les indices d'endettement et d'effort fiscal lorsque calculés en proportion de la richesse foncière. Les indicateurs d'endettement et de taxation qui sont utilisés par les agence d'évaluation de crédit (Canadian Bond Rating Service) ont ainsi évolué de façon défavorable à la ville de Québec.

Etant donné les différences de ratios qui démarquent Québec des autres villes centrales, nous croyons donc pouvoir conclure que les difficultés financières de Québec, bien qu'elles soient associées à son rôle de ville centrale, ne sont pas principalement causées par ce statut.

En effet, lorsqu'on inclut Montréal dans l'échantillon des villes centrales, il ressort clairement que les dépenses per capita de Québec sont comparables à la moyenne des villes centrales bien qu'elles ont eu tendance à croître à un rythme plus rapide que la moyenne au cours des dernières années. Alors que les dépenses per capita sont comparables, la richesse

foncière ne l'est pas. Ce qui nous porte à croire que si la ville de Québec désire maintenir un niveau de dépense équivalent ou supérieur à la moyenne des autres villes centrales, elle devra supporter un effort fiscal (par $100 de richesse foncière uniformisée) plus élevé que dans les autres municipalités.

Le statut de capitale

Les comparaisons effectuées avec la ville de Hull, bien qu'insuffisantes pour identifier les principales caractéristiques des capitales, nous permettent quelques observations générales.

Premièrement, si on néglige les niveaux de prix différents dans les municipalités, on note qu'en 1981, le revenu moyen des ménages était plus élevé dans les régions métropolitaines de recensement de Hull et Québec que dans les autres régions du Québec. Le revenu moyen des ménages dans les villes de Hull et Québec se compare tout aussi avantageusement avec le revenu moyen observé dans les autres villes centrales du Québec. On ne peut pas conclure que les "capitales" souffrent d'un revenu moyen plus faible que dans les autres villes centrales.

Deuxièmement, les **revenus et dépenses totales per capita** ont augmenté plus rapidement à Hull et à Québec que dans la moyenne des villes centrales. Ces taux de croissance plus élevés ont permis à Québec d'enregistrer des dépenses per capita plus élevées que la moyenne depuis 1983 alors qu'en 1984, Hull avait presque rejoint la moyenne. On ne peut pas conclure que les capitales (ou quasi capitale dans le cas de Hull) dépensent plus que la moyenne des villes centrales,. mais on observe que leurs dépenses per capita ont augmenté plus rapidement que la moyenne

entre 1980 et 1984.

Troisièmement, la structure des revenus et des dépenses est relativement la même dans les deux villes. Comparativement à la moyenne des villes centrales, les deux "capitales" utilisent davantage les taxes foncières générales, bénéficient particulièrement des compensations gouvernementales, obtiennent davantage de revenus pour les loisirs et la culture et sous-utilisent les "services rendus aux municipalités" et les "autres sources de revenu local". Hull se distingue de Québec par le très faible usage de la taxe d'affaires ainsi que par des dépenses plus faibles que la moyenne des villes centrales. Dans les deux cas, les compensations gouvernementales permettent de réduire les taxes des citoyens privés (ménages et entreprises); cette situation semble être observée à Hull alors qu'à Québec, les compensations se sont apparemment traduites en dépenses plus élevées plutôt qu'en réduction de taxes. Par ailleurs, les deux villes semblent "favoriser" plus que les autres villes les dépenses de loisirs et culture ainsi que les dépenses de collecte et destruction des ordures. On ne peut conclure à des dépenses anormalement élevées pour les services de police, puisque les résultats sont biaisés par l'absence des quotes-parts versées à la CUM par la ville de Montréal.

Finalement, la richesse foncière per capita de Hull est plus élevée et croît plus rapidement qu'à Québec. Si bien que pour des dépenses et un endettement per capita qui sont similaires (légèrement plus faibles à Hull), on enregistre des indicateurs d'endettement et d'effort fiscal (par $100 de richesse foncière uniformisée) qui sont beaucoup plus élevés à Québec.

En guise de conclusion

Succintement, la problématique financière de la ville de Québec se résume par la faiblesse de sa richesse foncière ainsi que par une faible diversification des revenus. La ville souffre de taux de taxation sur la richesse foncière qui sont particulièrement élevés d'une part parce qu'elle préfère utiliser davantage cette source de revenus et d'autre part, parce que même si ses dépenses per capita sont comparables à la moyenne des autres villes centrales (incluant Montréal), sa richesse foncière uniformisée est plus faible et croît moins rapidement que dans ces autres villes. Ayant choisi de maintenir ses dépenses au diapason de la moyenne des autres villes centrales (et même à un niveau plus élevé depuis 1983), la ville se voit alors dans l'obligation d'imposer la richesse foncière à un niveau plus élevé que dans les autres villes.

Nous ne pouvons, à l'aide des comparaisons avec la ville de Hull, identifier si le statut de capitale occasionne des dépenses totales anormalement élevées. Certes, ce statut peut expliquer une certaine emphase sur les dépenses de police ainsi que de loisir et de culture, mais on ne peut l'associer à des dépenses totales plus élevées que la moyenne des villes centrales. La ville de Hull, bien qu'elle possède plusieurs des caractéristiques de Québec sur le plan de la structure des revenus et des dépenses, enregistre des dépenses totales per capita qui sont inférieures à la moyenne des villes centrales. Le seul point commun à cet égard c'est une croissance des dépenses totales per capita (1980-84) qui fut plus élevée à Hull et à Québec que dans la moyenne des villes centrales. Certes la ville de Hull n'est peut être pas un exemple fidèle du statut de capitale, mais c'est le meilleur exemple parmi un échantillon de villes québécoises.

Par ailleurs, il est évident que la ville de Québec aurait intérêt à diversifier ses sources de revenu. Le total des taxes per capita est équivalent à la moyenne des villes centrales, mais à cause de la faiblesse de la richesse foncière, ces taxes représentent une proportion beaucoup plus forte de la richesse foncière uniformisée à Québec (en particulier la taxe d'affaires). D'où l'importance de diversifier les sources de revenu de la ville de Québec afin de réduire le fardeau supporté par la richesse foncière. En particulier, les autres revenus de sources locales (droits et permis, amendes, disposition d'actifs) représent une source de revenu deux fois plus importante pour la moyenne des villes centrales (13% en 1984) que pour Québec (environ 6.5% en 1984). De la même façon, les services rendus aux municipalités clientes pourraient devenir une source de revenu intéressante si la ville de Québec tentait de se rapprocher de la moyenne des villes centrales (1.8% des revenus en 1984 contre .4% pour Québec).

Le véritable problème est cependant celui d'une ville qui dépense beaucoup pour le niveau de richesse foncière qu'elle détient. A cet égard, les dépenses élevées sont en bonne partie le résultat du statut de ville centrale, et du volume de services que ce statut requiert. En l'absence d'une étude sur les coûts par unité de service, nous ne pouvons cependant exclure la possibilité que les villes centrales enregistrent des dépenses élevées en partie à cause de coûts unitaires élevés. Quoiqu'il en soit, les dépenses totales per capita de la ville de Québec sont comparables à la moyenne des autres villes centrales (incluant Montréal) alors que sa richesse foncière est plus faible.

Du point de vue pratique, la solution à ce problème est certes de réduire les dépenses et les taxes pour promouvoir le développement économique de la ville et ainsi revaloriser la richesse foncière (si on

suppose qu'elle n'est pas sous-évaluée actuellement). Si on considère les dépenses comme intouchables (ie. dictées par le statut de ville centrale!) il devient alors évident que les efforts doivent être orientés vers la promotion économique de la ville de Québec. Mais alors la ville devra quêter une aide du gouvernement supérieur puisqu'en refusant de réduire ses dépenses, elle sacrifie l'un de ses principaux instruments de promotion économique (ie. réduction de taxes).

1- INTRODUCTION

Nous présentons ici diverses comparaisons entre la ville de Québec et d'autres villes québécoises. Essentiellement, il s'agit du prototype de l'analyse qui pourrait également être effectuée avec un échantillon de villes nord-américaines. Deux problèmes se posent cependant avec l'usage d'un échantillon de villes québécoises.

Premièrement, il est difficile de comparer Québec avec un échantillon représentatif de la situation des villes centrales. Au Québec, il n'y a véritablement que Montréal et Québec qui possèdent des banlieues suffisamment développées pour que ces villes se qualifient comme villes centrales. Néanmoins, nous utiliserons l'échantillon de villes recommandé par la Commission d'Etude pour effectuer les comparaisons relatives au statut de ville centrale. Ces villes sont Montréal, Hull, Sherbrooke, Chicoutimi et Trois-Rivières. Comme les comparaisons utilisent des moyennes pondérées et non des moyennes arithmétiques, la prépondérance de Montréal sera reflétée dans les résultats obtenus.

Deuxièmement, il sera difficile d'isoler l'impact du statut de capitale avec un échantillon de villes Québécoises. Seule la ville de Hull, en banlieue de la capitale fédérale, est susceptible d'enregistrer une situation comparable avec celle de la ville de Québec. Néanmoins, cet échantillon est trop restreint pour permettre un degré de confiance élevé dans les résultats obtenus.

Le texte se divise en huit sections. La section 2 contient différentes statistiques sur l'évolution de la population et du revenu des ménages. La section 3 présente l'évolution comparative des principaux postes de revenu au cours de la période considérée (1978-1984). La section 4 analyse les

principaux postes de dépense. La section 5 présente diverses comparaisons relatives à l'endettement des municipalités alors que la section 6 résume différents indicateurs de richesse foncière et d'effort fiscal. Les comparaisons avec la ville de Hull sont introduites dans la section 7. Finalement la section 8 rassemble les résultats observés.

Essentiellement, cette étude repose sur l'analyse de la structure budgétaire de la ville de Québec (sections 3 et 4) et présente une analyse comparative de plusieurs ratios financiers (sections 5 et 6). Nous ne fournissons pas cependant une analyse des ratios de gestion (cost-efficiency analysis). Une telle étude devra éventuellement être effectuée si on désire évaluer les coûts de production de la ville de Québec.

2- LA POPULATION ET LE REVENU DES MENAGES

2.1- LA POPULATION

La migration de la population des villes-centres vers les banlieues est illustrée pour notre échantillon de villes québécoises dans le tableau 1 (annexe A). On observe que la plupart des villes centrales (sauf Chicoutimi) ont atteint leur plus haut niveau de population pour l'année de recensement 1971. On observe également que le taux de décroissance annuel moyen de la population entre 1971 et 1984, est plus élevé à Montréal (-1.29%) et à Hull (-1.02%) qu'à Québec. Chicoutimi est la seule ville "centrale" utilisée dans notre échantillon qui a enregistré une augmentation de sa population au cours de cette période.

Avec un taux de décroissance annuel moyen de l'ordre de .9% par année, il est évident que Québec enregistre une migration de sa population vers la banlieue. Notons cependant que cette décroissance de la population est plus dramatique à Hull et à Montréal. Dans cette perspective, Québec enregistre un symptôme observé pour la plupart des villes centrales mais sa situation ne semble pas requérir une attention particulière.

Si on divise la période 1971-84 en deux sous périodes, 1971-81 et 1981-84, on note que Montréal a enregistré une forte baisse de population entre 1971 et 1981, et une augmentation de population entre 1981 et 1984. On note également, que ce sont les villes de Québec et Hull qui ont enregistré les taux de diminution annuels moyens les plus élevés entre 1981 et 1984. Il serait prématuré de conclure que les pressions à la baisse de la population sont désormais plus élevées dans ces deux villes

"capitales" suite aux restrictions budgétaires imposées par les gouvernements provincial et fédéral. On ne peut cependant exclure cette possibilité qui laisse envisager que les capitales sont particulièrement touchées par l'assainissement des budgets qui est recherché depuis quelques années par les gouvernements supérieurs.

2.2- LE REVENU DES MENAGES

Nous ne disposons pas actuellement de toutes les données statistiques requises pour effectuer une étude détaillée de l'évolution du revenu des ménages afin d'évaluer la concentration de la pauvreté dans la ville de Québec comparativement aux autres villes centrales. Néanmoins, il fut déjà noté (Fréchette, 1986) que le revenu moyen des ménages de la région métropolitaine de Québec était l'un des plus faibles au Canada. Il fut également noté que les différences dans l'indice général des prix n'étaient pas suffisantes pour modifier la position relative de Québec comparativement aux autres agglomérations urbaines du Canada.

Cependant, ces résultats ne permettent pas d'établir si une attention particulière devrait être accordée à la région de Québec sur la base d'un revenu moyen des ménages qui est relativement faible. En effet, ces résultats proviennent d'un échantillon où les grandes métropoles canadiennes étaient exclues (Montréal, Toronto). On pourrait difficilement justifier une intervention du gouvernement provincial en faveur de la région de Québec puisqu'aucune comparaison ne fut effectuée avec le revenu moyen des ménages dans la région de Montréal.

Un aperçu de la situation peut être obtenu à l'aide des quelques données disponibles. Le tableau 2 présente le revenu moyen des ménages

($courants) pour les villes de Montréal, Québec, Hull, Sherbrooke et Trois-Rivières. On observe premièrement que c'est à Montréal que le revenu moyen des ménages est le plus faible en 1971 et en 1981. Ce résultat néglige évidemment le niveau général des prix dans chaque ville et devrait être ajusté pour tenir compte du pouvoir d'achat effectif des ménages. Le reste de l'analyse n'est cependant pas affecté par le taux d'inflation.

Le tableau 2 présente également le revenu moyen des ménages pour les principales régions métropolitaines de recensement (RMR) du Québec. On observe que ce sont les régions de Trois-Rivières et Sherbrooke qui enregistraient les revenus moyens les plus faibles en 1971 et en 1981. De plus, alors que le revenu moyen des ménages était plus faible dans la région de Québec que dans la région de Montréal en 1971, la situation était renversée en 1981. Notons également que comparativement à Québec, le revenu moyen des ménages de la ville de Montréal représentait une plus faible proportion du revenu moyen des ménages de la région métropolitaine en 1971 et en 1981.

Notons par ailleurs que les écarts de revenu moyen (centre vs région) justifient difficilement une intervention du gouvernement supérieur. Ces écarts permettent uniquement de croire que toutes choses étant égales (ie. richesse foncière taxable), les villes centrales auront plus de difficulté à produire un niveau de service municipal équivalent à leurs banlieues. Comme la richesse taxable peut-être plus élevée dans la ville centrale, les différences de revenu des ménages ne permettent pas de conclure à la nécessité d'une telle intervention pour des considérations d'équité.

A cet égard, on observe que le revenu moyen des ménages de la ville de Québec, en proportion du revenu moyen des ménages de la région (V/RMR), a diminué plus rapidement que dans la région de Montréal (-7.1%

contre -6.5%). Cette diminution plus rapide n'est cependant pas liée à une croissance plus faible du revenu moyen des ménages de la ville de Québec (132% contre 127% à Montréal), mais à une croissance plus importante du revenu moyen des ménages pour la région (et donc la banlieue) de Québec (150% contre 143% à Montréal). Il serait aberrant de subventionner les ménages de Québec à cause des revenus moyens élevés de sa banlieue alors que le revenu moyen des ménages est plus faible à Montréal.

En somme, la situation du revenu moyen des ménages de la ville de Québec ne justifie pas une une aide gouvernementale particulière. Si, malgré les faiblesses d'un tel indicateur, on oriente la politique gouvernementale de redistribution des revenus à l'aide du revenu moyen des ménages, (cet indicateur ne révèle ni le niveau de pauvreté ni le nombre de pauvres), l'attention gouvernementale devrait être orientée vers la ville de Montréal plutôt que la ville de Québec. Evidemment, on devrait orienter la redistribution des revenus vers les pauvres indépendemment de leur localisation géographique. Ce que les statistiques nous permettent d'affirmer c'est uniquement qu'il ne semble pas y avoir un plaidoyer justifiant une attention particulière pour la ville de Québec.

3- L'EVOLUTION DES REVENUS BUDGETAIRES

L'analyse comparative des revenus repose sur l'étude des 15 principaux postes de revenu qu'on retrouve dans les rapports financiers soumis au ministère des affaires municipales par les municipalités de 50,000 habitants et plus ainsi que par les municipalités qui composent la Communauté Urbaine de Québec (C.U.Q). Ces postes de revenu sont:

1- La taxe foncière générale (011100)

2- Les autres taxes foncières: répartitions générales (0111210)

3- Les autres taxes foncières: répartitions locales (0111220)

4- Le service d'eau (0111410)

5- L'enlèvement et la destruction des ordures (0111430)

6- Les taxes d'affaires (0111500)

7- Les compensations tenant lieu de taxes: total (0112000)

   7.1- Gouvernement provincial (0112100)

   7.2- Gouvernement fédéral (0112200)

8- Les services rendus aux municipalités clientes (0113000)

9- Les autres services rendus: total (0114000)

   9.1- Les autres services rendus: loisirs et culture (0114100)

10- Les autres revenus de sources locales (0115000)

11- Le total des revenus de sources locales (0110000)

12- Le total des revenus de transfert (0130000)

Pour chacun de ces postes, les données couvrent la période 1978-1984. Les graphiques sont présentés dans l'annexe A pour la ville de Québec, les villes québécoises de 50,000 habitants et plus ainsi que pour

les municipalités de la CUQ. La définition précise des ratios correspondants aux graphiques ainsi que les sources statistiques sont présentés à l'annexe C. Les comparaisons seront effectuées sur la base des données per capita et en pourcentage du revenu total. Pour certains types de revenus, les données seront également présentées en proportion de la richesse foncière (section 5). Dans tous les cas, les ratios obtenus pour la ville de Québec sont comparés au ratio moyen (moyenne pondérée) qui est observé pour a) un échantillon de villes centrales qui représentent un pôle d'attraction régional (Montréal, Chicoutimi, Hull, Sherbrooke, Trois-Rivières), b) les villes de la CUQ (excluant Québec) et c) les villes de 50,000 habitants et plus (excluant les villes centrales).

3.1- EVOLUTION DU REVENU TOTAL

Le graphique 1 (annexe A) présente l'évolution du revenu budgétaire total per capita qui fut observé pour la ville de Québec ainsi que pour les diverses municipalités comprises dans notre échantillon. On notera premièrement que la ville de Québec ne se distingue pas comparativement aux autres villes centrales.

Sauf pour les périodes 1980-82 et 1983-84 où les revenus budgétaires par habitant augmentent plus rapidement à Québec que dans la moyenne des villes "centrales" (Montréal, Sherbrooke, Trois Rivières, Chicoutimi et Hull), on observe une évolution similaire de ce ratio pour l'ensemble des villes qui jouent le rôle de pôle régional.

Ce ratio fluctue entre $700 en 1978 et $1200 en 1984. Cette tendance à la hausse est uniforme pour toutes les villes. Notons cependant que les villes qui revêtent un caractère central enregistrent des ratios qui

sont toujours plus élevés que le ratio moyen qui est observé pour l'ensemble des villes de 50,000 habitants et plus (excluant les villes centrales) et que ce dernier ratio est lui-même plus élevé que le ratio qui est observé pour les villes de la CUQ (excluant Québec).

3.2- LA TAXE FONCIERE GENERALE

L'évolution de la taxe foncière générale est illustrée dans les graphiques 2A et 2B. En ce qui concerne la taxe foncière per capita, le graphique 2A démontre que la ville de Québec a enregistré un ratio généralement inférieur au ratio moyen qui fut observé pour les villes centrales. A compter de 1982, le taux de croissance de cette taxe a cependant été plus élevé à Québec que dans les autres villes centrales. Ce n'est que depuis 1983 que la population de la ville de Québec enregistre un fardeau fiscal per capita qui est plus élevé que pour les autres villes centrales.

Notons cependant que ces résultats sont biaisés puisqu'ils ne tiennent comptent que des impôts fonciers qui sont déboursés par les entreprises et les ménages. Les compensations tenant lieu de taxes foncières qui sont versées par les gouvernements ne sont pas comptabilisées. Puisque l'activité gouvernementale est particulièrement concentrée dans la ville de Québec, on se trouve alors à sous-estimer l'importance de l'impôt foncier comme source de revenu pour cette ville. Néanmoins, les résultats présentés au graphique 2.A témoignent que le fardeau de l'impôt foncier est devenu plus élevé pour les citoyens de Québec (excluant le gouvernement provincial) que très récemment.

Notons par ailleurs que l'impôt foncier per capita est généralement

plus élevé pour les villes centrales que pour les autres villes de 50,000 habitants et plus. Ce qui témoigne vraisemblablement des besoins de revenus plus importants des villes centrales comparativement aux villes de banlieue. Notons à cet égard que depuis 1983, l'écart entre Québec et sa banlieue (le ratio moyen obtenu pour les villes de la CUQ dans le graphique 2.A) est plus élevé que l'écart qui s'observe entre le ratio moyen des villes centrales et le ratio moyen des villes de 50,000 habitants et plus. Sans être définitif (l'échantillon des villes de 50,000 habitants et plus ne représente pas la banlieue de l'échantillon des villes centrales), ce résultat suggère une fuite de ménages et d'entreprises qui pourrait être plus importante pour la ville de Québec que pour les autres villes centrales. Une étude plus approfondie de l'écart existant entre Montréal et sa banlieue permettrait de confirmer ou d'infirmer cette hypothèse.

Le graphique 2.B présente l'évolution de la taxe foncière générale en proportion du total des revenus. On observe que jusqu'à 1983, le ratio obtenu par la ville de Québec a généralement été inférieur ou égal aux ratios moyens qui furent enregistrés pour les villes centrales, les villes de 50,000 habitants et plus ainsi que pour les villes de la CUQ. Pour 1983 et 1984, ce ratio est devenu plus élevé pour la ville de Québec que pour les autres villes. Selon les prévisions budgétaires (1985) soumises au Ministère des Affaires Municipales, le ratio prévu pour Québec demeure plus élevé que le ratio moyen prévu par les villes centrales et les villes de 50,000 habitants et plus. Il serait cependant plus faible que le ratio moyen prévu pour les villes comprises dans la CUQ.

Dans ce graphique, on voit également l'impact de la réforme de la fiscalité municipale qui a entraîné une augmentation importante de l'impôt foncier comme source de revenu pour l'ensemble des municipalités

comprises dans l'échantillon. Après avoir atteint un sommet en 1981 et 1982, l'usage de l'impôt foncier a connu une décroissance continue pour les villes de la CUQ et les villes centrales jusqu'en 1984. Contrairement à cette tendance, la proportion des revenus provenant de l'impôt foncier a augmenté considérablement pour la ville de Québec entre 1982 et 1983, passant d'environ 34% à 42% du budget. Elle fut réduite à près de 41% des revenus en 1984. Rappelons également que cette tendance ne tient pas compte de l'imposition des édifices gouvernementaux et qu'elle est principalement le résultat de l'insertion (en 1982) de la taxe d'eau dans l'impôt foncier général.

3.3- REPARTITIONS GENERALES ET LOCALES

Les graphiques 3.A et 3.B décrivent l'évolution des taxes générales dont l'assiette d'imposition s'apparente à l'évaluation foncière. Il s'agit souvent de taxes temporaires qui sont requises pour financer un projet spécifique. La base de taxation peut être la valeur foncière totale ou la valeur des terrains uniquement. La nature temporaire de ces taxes est illustrée dans les graphiques 3.A et 3.B où on observe des mouvements relativement importants de ces revenus pour les moyennes statistiques. Dans le cas de la ville de Québec, ces taxes générales furent inutilisées de 1978 à 1981. Depuis 1981, elles s'élèvent à près de $60 par habitant et représentent environ 5% des recettes budgétaires.

Les répartitions locales, regroupent principalement les taxes de secteur qu'une municipalité peut utiliser pour financer les infrastructures qui bénéficient à certains segments spécifiques de sa juridiction. Les graphiques 4.A et 4.B témoignent d'une certaine aversion de la ville de

Québec à l'égard de ce type de financement. Pour toute la période considérée, les taxes de secteur per capita sont toujours inférieures pour la ville de Québec que pour la moyenne des autres villes centrales ainsi que pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus et les villes de la CUQ. En proportion du budget, une observation similaire est illustrée au graphique 4.B. Comparativement à la moyenne des villes considérées dans nos échantillons, la ville de Québec semble donc moins intéressée à utiliser les taxes de secteur pour financer différents projets.

Comme les taxes de secteur représentent une forme approximative de taxation selon les bénéfices, on pourrait conclure ici que la ville de Québec préfère utiliser ses autres sources de revenu plutôt que cette forme de taxation selon les bénéfices. Ceci peut s'expliquer dans la mesure où on enregistre une forte concentration de population pauvre dans certains secteurs de la ville de Québec et que l'usage de taxes de secteur peut être rendu difficile. Néanmoins, au point de vue de la rationalisation des budgets, cette forme de taxation permet des gains d'efficacité qui ne sont pas permis par l'usage de la taxe foncière générale. Certains projets peuvent être plus facilement acceptés si on utilise la taxe foncière générale car les principaux bénéficiaires des projets n'ont pas alors à en défrayer une forte proportion des coûts. Dans cette optique, des gains d'efficacité pourraient être obtenus par la ville (et vraisemblablement des réductions de dépenses) si elle orientait sa stratégie fiscale vers un usage plus systématique des taxes de secteur plutôt qu'un usage important de la taxe foncière générale et des répartitions générales comme c'est actuellement le cas.

Notons cependant que l'écart entre Québec et les autres villes centrales est peu important et que le faible usage des taxes de secteur

semble caractériser davantage les villes centrales dans leur ensemble que la ville de Québec en particulier. Comparativement aux autres villes de 50,000 habitants et plus, les villes centrales abritent des populations plus grandes et enregistrent une certaine concentration de la pauvreté. Ces facteurs peuvent occasionner des coûts politiques et administratifs plus élevés dans l'usage des taxes de secteur. Par ailleurs, le coût des infrastructures est généralement déjà amorti dans les villes centrales alors que les banlieues enregistrent un développement de ces infrastructures qui font souvent appel à un financement par des taxes de secteur. Finalement, des écarts peuvent exister entre les municipalités selon que certaines font payer directement aux promoteurs le coût des infrastuctures alors que d'autres utilisent les taxes de secteur.

3.4- COMPENSATIONS POUR DIFFERENTS SERVICES

AQUEDUC ET EGOUTS

Le graphique 5.A décrit l'évolution des revenus per capita qui sont associés à la distribution de l'eau par les municipalités. On note que pour l'ensemble des municipalités considérées dans nos échantillons, les revenus de ce type semblaient posséder une tendance à la baisse avant la réforme de la fiscalité municipale et qu'ils enregistrèrent un mouvement à la hausse depuis lors. On peut également observer que jusqu'à 1982, la ville de Québec retirait des revenus per capita de ce type qui étaient plus faibles que la moyenne des autres villes centrales bien que plus élevés que pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus. Ces revenus étaient

cependant toujours plus élevés (per capita) que pour les autres villes de la CUQ.

Le renversement de situation qui s'observe en 1983 s'explique par l'insertion de la taxe d'eau dans l'impôt foncier général par la ville de Québec. C'est d'ailleurs ce phénomène qui fut mentionné précédemment pour expliquer la forte croissance de l'impôt foncier général au cours de cette période.

Notons par ailleurs qu'il sera désormais plus difficile d'identifier la part des revenus de la ville de Québec qui provient de la distribution de l'eau et que l'usage de l'impôt foncier à ce titre est de moins en moins recommandé puisqu'il ne permet pas les gains d'efficacité associés à la tarification (au compteur) de ce service municipal. Il serait pertinent à cet égard de calculer les revenus par gallon d'eau qui sont obtenus par la ville de Québec comparativement aux municipalités qui utilisent les compteurs. Il est vraisemblable que des économies puissent être réalisées par l'usage des compteurs car ils permettraient une réduction de la consommation.

Le graphique 5.B illustre l'évolution des revenus provenant de la distribution de l'eau en pourcentage du revenu total. Fait à noter, alors que cette source de revenu subissait une diminution pour l'ensemble des villes considérées dans nos échantillons jusqu'en 1983, ils se sont par la suite stabilisés en 1984. En ce qui concerne la ville de Québec, il est très difficile d'identifier l'évolution de ces revenus depuis 1982. Notons également que ces revenus sont en hausse pour les villes de la CUQ et ce depuis 1980. On ne peut pour l'instant que s'interroger sur cette tendance et spéculer qu'elle pourrait être associée à un usage plus intensif des compteurs d'eau comparativement aux villes centrales et aux villes de 50,000

habitants et plus.

En ce qui concerne les services d'égout, on remarque, aux graphiques 6.A et 6.B, que les villes centrales n'obtiennent à toute fin pratique aucun revenu à ce chapitre. Par contre, les villes de la CUQ (excluant Québec) obtiennent près de 3% de leurs revenus par ce service alors que les villes de 50,000 habitants et plus en retirent en moyenne moins de 1% de leurs revenus

L'ENLEVEMENT ET LA DESTRUCTION DES ORDURES

Les graphiques 7.A et 7.B illustrent l'évolution des revenus municipaux provenant de l'enlèvement et de la destruction des ordures. Au graphique 7.A on remarque immédiatement l'importance des revenus per capita qui sont retirés à ce poste par les villes de la CUQ. Ces villes dont Québec, retirent à ce titre des revenus per capita qui sont de 6 à 7 fois plus élevés que pour les autres villes centrales et les villes de 50,000 habitants et plus. Sauf pour 1984, Québec a retiré plus de revenus per capita à ce chapitre que la moyenne des villes. En proportion du budget cependant, on observe au graphique 7.B que ces revenus représentent une portion décroissante des revenus de la ville de Québec alors qu'ils assument une part croissante des revenus des villes de la CUQ.

Cette importante différence entre les villes de la CUQ et les autres villes de notre échantillon provient du coût des services. Ces coûts sont anormalement élevés dans la région métropolitaine de Québec (voir section 4.5), et les revenus retirés à ce poste correspondent approximativement aux dépenses encourues.

3.5- TAXES D'AFFAIRES SUR L'ENSEMBLE DES VALEURS LOCATIVES

Le graphique 8A traduit l'évolution des taxes d'affaires par habitant pour la période considérée. Outre l'augmentation constante de cette source de financement pour les différentes municipalités de nos échantillons depuis la réforme de la fiscalité, il est intéressant de noter l'écart important entre Québec et les autres municipalités de la CUQ, ainsi que l'importance relative que semble jouer cette source de financement pour les villes centrales.

On notera que Québec ne se distingue pas singulièrement des autres villes centrales puisque les taxes d'affaires per capita pour cette ville sont approximativement au même niveau et suivent la même tendance que la moyenne observée pour les autres villes centrales du Québec. Cependant, si on considère que l'échantillon des villes de 50,000 habitants et plus révèle le niveau moyen des taxes d'affaires per capita pour les villes de banlieue, on constate que l'écart moyen entre les villes centrales et les villes de banlieue (représentées hypothétiquement ici par les villes de 50,000 habitants et plus) est plus faible que l'écart qui s'observe entre Québec et sa propre banlieue (CUQ). En d'autres termes il est possible que cet écart plus accentué occasionne des difficultés particulières à Québec en termes de migration des entreprises. Cet écart plus accentué entre Québec et sa banlieue fut également noté dans le cas de l'impôt foncier général. Si on combine simultanément l'écart plus élevé pour la taxe d'affaires et l'écart plus élevé pour la taxe foncière générale, on comprendra que le phénomène d'exode des ménages et des entreprises peut être plus important pour Québec que pour les autres villes-centres.

On rapellera cependant que cette observation n'est que préliminaire

et qu'elle devra être confirmée à l'aide d'un échantillon de villes qui reflète plus adéquatement les écarts entre les villes centrales et leurs banlieues. Les échantillons actuellement utilisés pour les villes centrales et les villes de 50,000 habitants et plus ne permettent pas de conclure que l'écart est effectivement plus faible entre les autres villes centrales et leurs banlieues. La construction d'un échantillon de villes représentant la banlieue de Montréal est fortement recommandée afin de vérifier la pertinence cette observation.

La tendance à la hausse de la taxe d'affaire per capita est également observée pour la taxe d'affaire en proportion du revenu total. Tel qu'en témoigne le graphique 8.B, l'usage relatif de cette source de revenu est à la hausse depuis la réforme de la fiscalité municipale et ce pour l'ensemble des municipalités considérées par nos échantillons. Notons cependant les mouvements plus dramatiques de cette source de revenu pour la ville de Québec. Alors que les ratios moyens enregistrent une croissance lente, la ville de Québec a obtenu une forte hausse de ce ratio entre 1981 et 1982 pour encourir une baisse plus prononcée entre 1982 et 1984. Les prévisions budgétaires de 1985 laissent entrevoir une faible augmentation par rapport au ratio observé pour 1981. On semble donc retrouver, pour 1985, la tendance de croissance lente qui est traduite lorsqu'on considère les ratios moyens observés pour les autres municipalités.

Notons également que tout comme les autres villes centrales, Québec utilise plus intensivement la taxe d'affaires comme source de revenu. Ici encore cependant, on doit noter que l'écart dans l'usage de cette source de revenus est plus élevé entre Québec et les municipalités de la CUQ qu'entre le ratio moyen observé pour les villes centrales et celui qu'on obtient pour les villes de 50,000 habitants et plus. Dans la mesure où on

considère l'échantillon des villes de 50,000 habitants et plus comme représentatif des banlieues de l'échantillon des villes centrales, cela pourrait signifier des difficultés financières particulières pour la ville de Québec. Tel que mentionné précédemment, une étude de la situation de la ville de Montréal comparativement à sa banlieue permettrait de saisir plus adéquatement la pertinence de ce phénomène.

3.6- LES COMPENSATIONS TENANT LIEU DE TAXES

Il est indéniable que le rôle de capitale joué par la ville de Québec se reflète dans l'importance des compensations tenant lieu de taxes qui sont versées par le gouvernement provincial. La concentration d'édifices administratifs sur le territoire de cette ville ainsi que la pleine imposition de ces édifices au chapitre de l'impôt foncier permet de comprendre que ces compensations auront une importance plus grande pour Québec que pour les autres municipalités. De la même façon que les taxes payées par les raffineries seront plus élevées sur l'île de Montréal, les compensations tenant lieu de taxes seront plus élevées pour Québec. De fait, les compensations versées au chapitre de l'impôt foncier devraient être ajoutées à la taxe foncière générale pour permettre une comparaison plus adéquate de Québec avec les autres municipalités en ce qui concerne l'usage de l'impôt foncier. Une telle aggrégation sera effectuée dans la section 6.3.

On voit clairement dans le graphique 9.A, l'importance des compensations per capita pour la ville de Québec. Le niveau est plus élevé que pour les autres municipalités bien qu'on enregistre une tendance à la hausse qui est générale. Notons cependant que l'écart est plus faible entre

Québec et les autres villes centrales, ce qui reflète vraisemblablement la tendance à localiser les édifices administratifs dans les villes centrales.

Au graphique 9.B, on note encore une fois l'importance des compensations pour la ville de Québec, mais cette fois en proportion du revenu total. Notons également que même si les compensations per capita étaient relativement faibles pour les villes de la CUQ (graphique 9.A), elles représentent néanmoins une forte proportion du budget (entre 15% et 17%) comparativement aux autres municipalités. En somme, le graphique 9.B illustre que les gouvernements supérieurs représentent un des principaux contribuables de la région de Québec.

On pourrait croire que cette situation provient exclusivement de la présence du gouvernement provincial. Dans les graphiques 10.A et 10.B, on observe en effet que les compensations proviennent surtout du gouvernement provincial. Notons cependant que même si les compensations fédérales sont beaucoup moins importantes comparativement aux compensations provinciales, elles avantagent particulièrement Québec. Ceci est illustré au graphique 11.A où on voit que Québec obtient des compensations qui sont supérieures à la moyenne des villes centrales; la situation de Québec devrait cependant être comparée à celle de Montréal pour identifier si Québec bénéficie d'un avantage particulier en termes de localisation de l'administration fédérale. Au graphique 11.B, on voit la faible importance des compensations fédérale en proportion du budget pour les principales municipalités du Québec. Notons cependant que Québec anticipait (1984) une forte croissance (près de 75%) de ces compensations pour 1985 (prévisions budgétaires).

3.7- SERVICES RENDUS AUX MUNICIPALITES

Ce poste de revenu comprend essentiellement différents services tels que la police, la protection contre les incendies, l'enlèvement des ordures et de la neige etc. qui, contre compensation, sont fournis à une ou plusieurs autres municipalités. Ces types d'arrangements sont particulièrement intéressants lorsqu'il existe des économies d'échelle dans la production de différents services.

Les graphiques 12.A et 12.B illustrent l'évolution de ce poste de revenu par habitant et en proportion de l'ensemble des revenus. Bien que ce poste ne représente qu'une faible part des revenus, il est remarquable de noter que ce type de revenu semble sous-exploité dans la région de Québec et par la ville de Québec en particulier. En per capita, ce type de revenu est en moyenne 5 fois plus élevé pour la moyenne des villes centrales que pour la ville de Québec. En proportion du budget ce type de revenu est environ deux fois plus élevé pour les villes de la CUQ que pour Québec alors qu'il est environ 4 fois plus élevé pour les autres villes centrales.

A priori, il semble que la ville de Québec se distingue par la faiblesse des échanges de services avec les autres villes de la CUQ. Bien que ces dernières utilisent davantage les échanges de services entre elles comparativement à Québec, il apparaît clairement que la région de Québec utilise moins les échanges de services que les autres communautés municipales. Nous ne pouvons pour l'instant conclure sur les causes d'un tel phénomène. Un certain manque de concertation ou d'entente peut en être la source tout comme diverses difficultés techniques et légales.

3.8- AUTRES SERVICES RENDUS

A ce poste, on retrouve différents services qui sont rendus à la communauté et pour lesquels une municipalité est compensée de diverses façons. On retrouve ici les services de loisirs et culture qui peuvent faire l'objet d'une tarification quelconque, les revenus provenants des compteurs de stationnement, les loyers ainsi que les recouvrements du fonds des règlements d'emprunt.

Les graphiques 13.A et 13.B illustrent l'évolution de ce poste de revenu par habitant et en proportion du revenu total. On note que Québec se situe au dessus de la moyenne des villes centrales tant en ce qui touche le revenu qu'elle retire de ce poste par habitant qu'en terme de la proportion de son budget qui s'obtient de cette source de revenu. Cette situation provient principalement du budget de la Commission de l'exposition provinciale qui est complètement intégré dans le budget de la ville de Québec. La situation semblerait moins dramatique si la ville de Québec se contentait uniquement d'assimiler le déficit de la Commission de l'exposition provinciale.

Notons également que ce poste budgétaire est à la hausse pour l'ensemble des municipalités considérées depuis la réforme de la fiscalité. Ceci témoigne peut-être d'un usage plus intensif de la tarification des services quoique les données disponibles ne permettent pas de trancher cette question. Pour ce faire il faudrait ventiler davantage ce poste de revenu et vérifier si les revenus proviennent d'une tarification réelle des services ou d'une taxe quelconque (taxe de secteur) dont les revenus sont spécifiquement assignés à ce poste.

Néanmoins, si on présume qu'il s'agit là des principaux revenus

de tarification, il faut noter que la tendance à la hausse est elle-même souhaitable pour permettre une meilleure rationalisation des budgets et que Québec semble s'orienter plus rapidement que les autres municipalités vers cette forme de revenu bien que les résultats soient faussés par l'intégration du budget de la Commission de l'exposition au budget de la ville de Québec.

On rappellera également, que comparativement à leurs homologues américaines, les villes Québécoises utilisent la tarification dans une faible proportion (6 à 7% pour les municipalités québécoises comparativement à près de 20% pour les municipalités américaines) et que les municipalités américaines ont fortement développé la tarification au cours des années 60 et 70 afin de contrer leurs propres difficultés financières (Carter, 1984).

Aux graphiques 14.A et 14.B, on observe que dans le cas de la ville de Québec, une part importante des revenus provenant des services rendus est générée par les services de loisirs et de culture. A cet égard, la proportion des revenus de la ville qui est retirée de ces services est nettement plus élevée que pour les autres municipalités (graphique 14.B). Notons cependant que ceci ne témoigne pas nécessairement d'un usage plus intensif de la tarification pour lesdits services. Encore faut-il évaluer l'importance de ces services dans la dépense municipale. Une ville peut enregistrer des revenus plus élevés au poste des services rendus tout simplement parce qu'elle concentre davantage ses dépenses pour ce type de service. C'est le rapport entre les dépenses encourues pour un service et les revenus provenant de la tarification de ce service qui nous indiquera l'importance relative de la tarification dans différentes villes.

Notons immédiatement que dans le cas de Québec, bien que les revenus de loisirs et culture s'élevaient à près de $60 par habitant en

1984, ils ne couvraient pas la moitié des dépenses encourues à ce titre (graphique 36.A) et représentaient approximativement le budget de la Commission de l'exposition provinciale.

3.9- AUTRES SOURCES LOCALES

Au poste autres sources locales, on retrouve les différents droits et permis ainsi que les amendes et intérêts, la disposition d'actifs, les contributions provenant de différents fonds et l'appropriation des surplus.

Dans les graphiques 15.A et 15.B, on note principalement que ces sources de revenu sont généralement plus faibles pour Québec et sa région que pour les autres villes centrales ainsi que pour les villes de 50,000 habitants et plus. Nous ne pouvons déterminer actuellement si cette différence provient soit des amendes, de la vente de permis ou d'une autre source de revenu comprise dans ce poste budgétaire. La différence est suffisamment importante cependant pour qu'une étude plus fouillée soit entreprise.

3.10- SOURCES LOCALES TOTALES ET TRANSFERTS

L'évolution du revenu total de sources locales est illustré dans les graphiques 16.A et 16.B. On remarque principalement l'impact de la réforme de la fiscalité qui a fait croître radicalement les revenus locaux per capita et en pourcentage du budget. Québec ne se distingue pas particulièrement des autres municipalités qui constituent notre échantillon de villes centrales. L'impact de la réforme est également illustré par les graphiques 17.A et 17.B où on observe la quasi disparition des transferts

gouvernementaux comme source de revenu. Notons cependant que depuis l'avènement des Communautés Urbaines, les transferts obtenus par une municipalité peuvent être voilés par la Communauté Urbaine. Ainsi par exemple, la CUM a obtenu pour $183.7 millions en transferts conditionnels pour l'année 1983 alors que la CUQ n'obtenait que $3.8 millions. Certes on ne peut assigner ces montants aux villes de Montréal et Québec respectivement, mais on doit comprendre que ces subventions ont bénéficié davantage à la région de Montréal comparativement à la région de Québec.

3.11- SOMMAIRE ET CONCLUSION

Les différentes statistiques présentées dans cette section permettent les conclusions suivantes sur les composantes de la structure des revenus de la ville de Québec.

Depuis 1978, les **revenus budgétaires** per capita de la ville de Québec se situent au même niveau et croissent de la même façon que la moyenne des villes centrales retenues dans notre échantillon. Cependant, comme toutes les villes centrales, les revenus per capita de Québec sont plus élevés que le revenu per capita moyen des villes de la CUQ. Pour 1984, les revenus budgétaires per capita de la ville de Québec étaient près du double ($1,200 vs $700) du revenu per capita moyen des villes de la CUQ.

Cette similitude entre Québec et les autres villes centrales ne signifie pas cependant que l'effort fiscal des entreprises et des ménages est nécessairement similaire. La prépondérance des compensations tenant lieu de taxes dans le financement de la ville de Québec permet plutôt de

croire que par dollar de dépense municipale (en budget balancé, un dollar de dépense équivaut à un dollar de revenu), les ménages et les entreprises privées de la ville de Québec supportent un coût fiscal inférieur à leurs homologues des autres villes centrales. Il peut en résulter une pression à la hausse sur les dépenses municipales puisque les contribuables privés ne paient qu'une fraction du coût réel de la dépense municipale.

Par habitant, la ville de Québec utilise plus intensivement la taxe foncière générale que la moyenne des villes de la CUQ. A cet égard cependant, la ville se situe au même niveau que les autres villes centrales. Néanmoins, ce résultat fait abstraction des impôts fonciers payés par le gouvernement provincial ainsi que par les diverses institutions des réseaux de l'éducation et de la santé. Ceci est illustré par la faible proportion du revenu total de la ville de Québec qui provient de la taxe foncière. Jusqu'à 1983, alors que la ville de Québec inséra sa taxe d'eau dans la taxe foncière générale, cette dernière représentait une plus faible proportion du revenu total pour Québec que pour la moyenne des villes retenues dans nos échantillons.

Bien que la ville de Québec utilise beaucoup les répartitions générales (per capita et en proportion du budget), elle semble réfractaire aux taxes de secteur (répartitions locales). Ceci, est également illustré par l'abolition d'une taxe d'eau spécifique et par son assimililation à la taxe foncière générale en 1983. Par ailleurs, les revenus pour l'enlèvement et la destruction des ordures semblent anormalement élevés pour Québec et sa région tant sur une base per capita qu'en proportion du budget. Les données disponibles ne nous permettent pas actuellement d'identifier si cet écart provient d'un coût par unité de service qui est trop élevé ou d'un

niveau de service qui est plus élevé dans la région de Québec.

Les **taxes d'affaires** per capita et en pourcentage des revenus sont relativement du même ordre pour Québec et les autres villes centrales. Cependant, ce résultat néglige les contributions du gouvernement provincial à ce chapitre. Contributions qui avantagent Québec plus que les autres villes centrales. Par ailleurs, un écart considérable sépare Québec de la moyenne des villes de la CUQ; par habitant, les taxes d'affaires étaient trois plus élevées à Québec comparativement à la moyenne des villes de la CUQ (1984); en proportion du budget, elles étaient environ deux fois plus élevées pour la même année. Des écarts de cette ampleur peuvent influencer la localisation des ménages et des entreprises et aggraver les difficultés financières de la ville.

Les **compensations tenant lieu de taxes**, tant fédérales que provinciales, par habitant ou en proportion du budget, favorisent la ville de Québec comparativement aux autres villes centrales, aux villes de 50,000 habitants et plus ainsi que relativement aux villes de la CUQ. Par ailleurs, comparativement aux autres villes centrales et à la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus, la ville de Québec semble sous-utiliser les **échanges de services** avec les autres municipalités de sa région.

Québec obtient des revenus relativement importants de la **vente de services** à la population. Ceci est particulièrement le cas pour les **services de loisir et de culture** dont les revenus représentaient près de 5% du budget de Québec en 1984 alors que ce même poste représentait moins de 2% du budget pour la moyenne des villes de la CUQ et environ 1% pour la moyenne des villes centrales et des villes de 50,000 habitants et plus. Notons cependant que malgré l'importance de ces revenus, ils représentent moins de la moitié de la dépense encourue à ce chapitre et qu'ils

proviennent principalement de l'intégration complète du budget de la Commission de l'exposition provinciale dans les revenus et dépenses de la ville de Québec.

Les revenus d'**autres sources locales** (permis, amendes etc) sont moins utilisées dans la région de Québec que dans les autres villes centrales et dans les villes de 50,000 habitants et plus.

En pourcentage du revenu total, les **sources de revenu local** ainsi que les **transferts** sont similaires pour l'ensemble des villes depuis la réforme de la fiscalité. On notera cependant que l'abolition de la taxe de vente a vraisemblablement affecté particulièrement la ville de Québec via les revenus d'hôtellerie. C'est pourquoi cette ville semble avoir enregistré une réduction plus importante des transferts que les autres municipalités.

En guise de conclusion, rappelons premièrement que la ville de Québec ne soutire pas des revenus anormalement élevés de l'ensemble de ses contribuables (incluant le gouvernement provincial). Comparativement à la moyenne des villes centrales retenues dans notre échantillon, ce n'est que depuis 1984 que la ville de Québec retire des revenus par habitant qui sont plus élevés (environ $150 par habitant).

Evidemment, l'échantillon de villes centrales inclut la ville de Montréal dont la population est environ 9 fois plus élevée que la ville de Québec. On pourrait alors conclure que les comparaisons sont biaisées par la ville de Montréal. Rappelons cependant qu'une situation inverse prévaut pour les autres villes "centrales" de l'échantillon qui possèdent toutes une population inférieure à celle de Québec et dont les banlieues sont également moins populeuses que celle de Québec. Si bien que la population moyenne de notre échantillon de villes centrales était de 249,165 personnes en 1984 (voir tableau 1) ce qui représente environ 152% de la population

de la ville de Québec (163,800 habitants) pour la même année. Par comparaison, si on exclut Montréal de l'échantillon, la population moyenne de l'échantillon tombe à 60,207 et la population de Québec représente alors 272% de la population de la ville centrale type! Par surcroit, seule la ville de Montréal possède un développement des banlieues qui est comparable à Québec. C'est pourquoi nous croyons à la pertinence de nos comparaisons et jugeons que les revenus per capita de la ville de Québec ne semblent pas extravagants lorsque comparés à une ville centrale type (ie. la moyenne des villes centrales lorsqu'on inclut Montréal).

Ce qui semble démarquer la ville de Québec, c'est plutôt la structure de ses revenus qui est caractérisée par un usage plus important des taxes foncières générales (impôt foncier + répartitions générales) depuis l'abolition de la taxe d'eau en 1983, des taxes pour l'enlèvement des ordures qui sont anormalement élevées, des compensations tenant lieu de taxes qui sont évidemment très élevées par rapport à la moyenne des villes centrales et une faible utilisation des échanges de services avec les autres municipalités ainsi que des autres sources locales.

Bien que ces résultats ne permettent pas de décrire complètement la situation des revenus de la ville de Québec (des comparaisons additionnelles par $100 d'évaluation foncière seront présentées dans la section 4), ils laissent du moins l'impression que la ville de Québec "souffre" d'un manque de diversification dans ses revenus comparativement aux autres villes centrales. Avec une forte utilisation de quelques taxes générales, il est vraisemblable que la pression fiscale perçue par la population de Québec soit plus grande que dans les autres localités. Une partie de la solution aux problèmes de la ville de Québec pourrait alors reposer sur une stratégie de diversification des revenus.

4- ANALYSE COMPARATIVE DES DEPENSES

Dans cette section nous présentons une analyse comparative des principaux postes de dépense municipale. Les postes retenus pour fin de comparaison sont :

1- Les dépenses totales (02B00)

2- Les dépenses d'administration générale (02100)

3- La sécurité publique (02200)

   3.1- Police (02210)

   3.2- Protection contre les incendies (02220)

4- Les dépenses de transport totales (02300)

   4.1- L'administration (02310)

   4.2- La voirie (02320)

   4.3- L'enlèvement de la neige (02330)

   4.4- La circulation (02350)

5- L'hygiène du milieu (02400)

   5.1- Aqueduc et égoûts (02410)

   5.2- Enlèvement et destruction des ordures (02420)

6- Santé et bien-être (02500)

7- Urbanisme et mise en valeur du territoire (02600)

8- Loisirs et culture (02700)

9- Autres activités (02800)

10- Frais de financement (02910)

11- Quote-part des dépenses de la communauté municipale (02930)

Pour chacun de ces postes, nous présentons différents ratios

obtenus par la ville de Québec, les villes de la CUQ (excluant Québec), un échantillon de villes centrales (Montréal, Sherbrooke, Chicoutimi, Hull et Trois-Rivières) ainsi que les villes de 50,000 habitants et plus (excluant Québec et les villes centrales). Pour tous les postes, nous présentons la dépense per capita et en proportion du budget pour les années 1978 à 1984. Les résultats pour les villes centrales, les villes de la CUQ ainsi que les villes de 50,000 habitants et plus sont des moyennes pondérées et non des moyennes arithmétiques. Ceci permet de refléter l'importance relative des villes dans l'échantillon. Finalement, comme pour les revenus budgétaires, les résultats doivent être considérés avec prudence car des différences dans les politiques comptables et les modes de gestion peuvent rendre difficiles les comparaisons. A cet égard, nous soulignerons les principales difficultés de comparaison lorsqu'elles se présenteront.

4.1- LES DEPENSES TOTALES

Le graphique 18 illustre l'évolution des dépenses per capita. La principale observation est le taux de croissance plus élevé de ces dépenses pour la ville de Québec depuis 1979. On note en effet, que le taux de croissance des dépenses per capita de la ville de Québec a été plus élevé que le taux de croissance moyen des villes centrales. En 1979 et 1980, les dépenses per capita de la ville de Québec étaient inférieures à la moyenne des villes centrales par un montant d'environ $100. Avec un taux de croissance plus élevé, la ville de Québec a cependant dépassé la moyenne des villes centrales depuis 1981. Par la suite, l'écart positif augmente graduellement pour atteindre près de $150 en 1984.

Notons également que les dépenses per capita sont beaucoup plus

élevées pour la ville de Québec que pour les villes de la CUQ. Un écart positif considérable a été créé au cours des années 80. Cet écart peut sembler anormal à première vue et on pourrait être tenté de l'attribuer à une mauvaise gestion (dépenses somptuaires dont font état les journaux) de la part de la ville de Québec. Notons cependant qu'un écart presqu'aussi considérable sépare la moyenne des villes centrales des autres villes de 50,000 habitants et plus. Cela signifie qu'une part importante de l'écart qui est observé entre Québec et les villes de la CUQ peut être attribué au phénomène de ville centrale et que Québec n'est vraisemblablement pas la seule ville centrale à enregistrer des dépenses per capita plus élevées que sa banlieue. Cela ne permet pas de conclure que les dépenses de Québec sont "normales". Certes par rapport aux autres villes centrales l'écart est plus faible, mais il demeure relativement important et semble vouloir augmenter puisqu'entre 1982 et 1984, le taux de croissance des dépenses per capita est plus élevé pour Québec que pour la moyenne des villes centrales. Par ailleurs, il est possible que les dépenses per capita soient anormalement élevées pour l'ensemble des villes centrales si celles-ci n'ont pas ajusté leurs dépenses pour faire face à une réduction de leur population.

4.2- L'ADMINISTRATION GENERALE

Les graphiques 19.A et 19.B présentent l'évolution des dépenses d'administration générale per capita et en pourcentage des dépenses totales. On observe premièrement que durant la période considérée, ces dépenses sont plus élevées pour Québec que pour la moyenne de toutes les villes de l'échantillon (CUQ, villes centrales, villes de 50,000 habitants

et plus) lorsqu'on les analyse sur une base per capita (graphique 19.A). On observe également que depuis 1982, le ratio de la ville de Québec s'est rapidement rapproché du ratio enregistré pour la moyenne des villes centrales.

En proportion du budget, on note à la figure 19.B, que la ville de Québec a réduit considérablement ses frais d'administration au cours de la période considérée. Ces frais représentaient une proportion beaucoup plus élevée du budget de Québec que pour la moyenne des villes centrales au début des années 80. Depuis 1983, les dépenses d'administration représentent une plus faible proportion du budget que pour la moyenne des autres villes centrales. Pour toute la période, les frais d'administration représentent une proportion plus importante du budget pour la ville de Québec que pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus et pour la moyenne des villes de la CUQ. Comme l'illustre la figure 19.B cependant, cet écart semble également être observé pour les autres villes centrales.

Comparativement à la moyenne des villes centrales, Québec semble avoir réalisé certaines économies de gestion administrative au cours des dernières années. Ceci se remarque pour la période 1981 à 1984 alors que les dépenses administratives enregistrent une forte croissance en proportion du budget pour la moyenne des villes centrales alors que ce ratio a été réduit de façon importante par la ville de Québec (graphique 19.B). Si bien que même si les dépenses totales per capita ont augmenté plus rapidement pour Québec que pour les autres villes centrales (graphique 4.1) les dépenses administratives per capita ont été réduites à Québec pour se situer depuis 1983, à un niveau équivalent aux autres villes centrales (graphique 19.A).

4.3- LA SECURITE PUBLIQUE

L'évolution des dépenses totales de sécurité publique est illustrée aux graphiques 20.A et 20.B. L'analyse est rendue difficile à cause de la forte pondération de la ville de Montréal dans l'échantillon ainsi que par la centralisation des services de police à la CUM. En conséquence, les dépenses de sécurité publique paraissent anormalement élevées pour Québec comparativement aux autres villes centrales. Inversement, on notera que les quotes-parts des dépenses de la communauté municipale seront beaucoup plus élevées pour la moyenne des autres villes-centrales que pour Québec (section 4.11). Pour résoudre cette difficulté, il faut déterminer le montant des quotes-parts des autres villes centrales qui est assigné aux services de sécurité publique et l'ajouter à leurs dépenses de sécurité publique (poste 02200). Dans un premier temps, nous présentons les résultats obtenus lorsque les quotes-parts ne sont pas introduites dans le calcul (graphiques 20.A à 22.B). Par la suite nous reprenons les calculs en ajoutant aux dépenses de sécurité publique, les quotes-parts qui ne sont pas destinées au financement du transport en commun (graphique 23.A à 24.B).

Notons premièrement que les dépenses de sécurité publique sont beaucoup plus élevées pour Québec que pour les autres villes de 50,000 habitants et plus ainsi que pour les villes de la CUQ. Ceci est particulièrement le cas pour les dépenses per capita alors qu'en 1984, les dépenses de Québec étaient près de 3 fois plus élevées que la moyenne des dépenses pour les villes de la CUQ (graphique 20.A). Aux graphiques 21.A et 21.B on voit l'écart considérable entre Québec et les autres villes centrales qui est causé par la régionalisation des services de police dans

la Communauté urbaine de Montréal. Notons néanmoins que les dépenses de police per capita sont près de deux fois plus élevées pour Québec que pour les autres villes de la CUQ ainsi que pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus (graphique 21.A). De la même façon, Québec consacre une plus grande part de son budget aux services de police que la moyenne des villes de la CUQ et de 50,000 habitants et plus (graphique 21.B).

Pour les services d'incendie, la situation est décrite dans les graphiques 22.A et 22.B. On n'observe pas ici le phénomène de régionalisation qui fut noté pour les services de police. Au graphique 22.A, on voit que par habitant, le coût des services d'incendie de Québec est légèrement plus élevé que la moyenne des villes centrales, même s'il est beaucoup plus élevé que la moyenne des villes de la CUQ. Il y a vraisemblablement des économies à réaliser dans la production de ces services, mais il serait inapproprié d'utiliser comme barème les dépenses per capita qui sont enregistrées pour les autres villes de la CUQ. Il vaut mieux comparer Québec aux autres villes centrales et, à ce chapitre, les graphiques 22.A et 22.B démontrent que les dépenses de Québec, par habitant et en proportion du budget, se sont rapprochées de la moyenne observée pour les autres villes centrales entre 1983 et 1984. En proportion du budget, on note que ce rapprochement prévaut depuis le début des années 80 (graphique 22.B).

Lorsqu'on introduit les quotes-parts autres que celles qui sont destinées au transport en commun (poste 0293900), on voit immédiatement disparaître l'écart entre Québec et les autres villes centrales tant en ce qui touche les services de sécurité publique dans leur ensemble que les services de police en particulier. Ceci est illustré dans les graphiques 23.A

à 24.B où on observe que par habitant et depuis 1982, les coûts de sécurité publique (23.A) et de police (24.A) sont légèrement inférieurs à Québec que pour la moyenne des villes centrales. En pourcentage du budget, une observation similaire est présentée aux graphiques 23.B et 24.B. Notons cependant que les résultats sont biaisés par l'inclusion d'autres dépenses (assainissement des eaux) dans ces quotes-parts. Les rapports annuels des communautés urbaines ne nous ont pas permis de ventiler correctement, pour chacune des années de notre échantillon, les différentes dépenses associées à ces quotes-parts.

On peut donc conclure que lorsqu'on introduit les quotes-parts versées pour les services de sécurité publique régionaux et dans la mesure où ces dépenses représentent la principale composante du poste 0293900, la position de Québec est relativement similaire à celle des autres villes centrales. Un écart important demeure cependant entre les villes centrales et les autres villes de 50,000 habitants et plus ainsi qu'entre Québec et les autres villes de la CUQ.

Rappelons finalement qu'une partie de l'écart entre les villes centrales et les autres villes peut s'expliquer par l'achalandage qui est observé dans les villes centrales ainsi que par les protocoles d'entente qui peuvent exister entre les villes-centrales et leurs banlieues (Sherbrooke). Dans le cas de protocoles d'entente, les chiffres devraient être corrigés en soustrayant des dépenses de police, les revenus qui sont obtenus à ce chapitre.

4.4- LE TRANSPORT

Les dépenses totales per capita qui sont reliées au transport sont

illustrées au graphique 25.A. On note essentiellement que de 1979 à 1984, ces dépenses sont plus élevées et croissent plus rapidement dans le cas de la ville de Québec que pour la moyenne des autres villes centrales. Si bien qu'un écart grandissant sépare la ville de Québec de la moyenne des villes centrales à ce chapitre. Un écart similaire mais plus élevé et croissant plus rapidement sépare Québec des autres villes de la CUQ.

En pourcentage du budget, la situation est illustrée au graphique 25.B. On note ici que pour presque toute la période considérée, ces dépenses repésentent en moyenne une plus forte proportion des budgets pour les villes de la CUQ que pour la ville de Québec. La position de Québec demeure cependant plus élevée que pour la moyenne des villes centrales et la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus. La comparaison des graphiques 25.A et 25.B permet de conclure que a) l'écart entre Québec et la moyenne des autres villes centrales s'est particulièrement aggravé depuis 1983 et b) que même si Québec enregistre des coûts par habitant qui sont plus élevés que la moyenne des villes de la CUQ, ceci peut provenir de l'achalandage qui caractérise les villes-centres et des coûts de déneigement plus élevés pour les villes-centres où l'usage de camions est requis. Par ailleurs rappelons que ces ratios n'indiquent aucunement l'efficience où la productivité des services. Des mesures d'efficience ne peuvent s'obtenir que si nous disposons de mesures de la production des services (circulation, tonnes de neige etc.)

Finalement, les résultats précédents négligent les quotes-parts à la communauté municipale au chapitre du transport en commun (poste 0293100). Lorsqu'on ajoute ces quotes-parts aux dépenses de transport, on observe que la situation est renversée et que la ville de Québec enregistre des dépenses inférieures, tant per capita qu'en proportion du budget

(graphiques 26.A et 26.B). L'étude des dépenses de la CUM indique cependant que les principales dépenses de transport proviennent du déficit de la CTCUM ainsi que des frais de financement du métro de Montréal. Il est donc préférable d'exclure les quotes-parts si on désire comparer les composantes des dépenses de transport qu'on retrouve dans les autres villes.

Si on subdivise les dépenses de transports selon leurs composantes principales on observe que l'écart positif qui sépare Québec de la moyenne des villes centrales (en per capita) lorsqu'on exclut les quotes-parts (graphique 25.A) n'est pas une caractéristique de tous les postes budgétaires.

Ainsi, le graphique 27.A démontre que les frais d'admistration per capita sont plus faibles pour Québec que pour la moyenne des autres villes centrales. Ce n'est que depuis 1981 que ces frais d'administration croissent plus rapidement pour Québec que pour la moyenne des villes centrales. Au rythme de croissance observé à Québec depuis 1981 cependant, cette ville enregistrera vraisemblablement des frais d'administration qui seront équivalents à la moyenne des villes centrales d'ici un an ou deux. Comparativement aux autres villes de la CUQ, ces frais ont augmenté beaucoup plus rapidement à Québec et un écart de près de $18 par habitant fut enregistré en 1984 alors qu'en 1981 l'écart était inexistant.

La forte croissance des dépenses d'administration est également illustrée en proportion du budget dans le graphique 27.B. Selon les prévisions budgétaires, ces dépenses représenteront une plus forte proportion pour Québec que pour la moyenne des autres villes centrales en 1985. Notons également qu'en proportion du budget, ces dépenses croissent aussi rapidement pour la moyenne des villes de la CUQ que pour la ville de

Québec. L'écart grandissant qui fut noté à propos des dépenses per capita (graphique 27.A) doit donc s'expliquer en partie par un budget total per capita qui est plus élevé pour Québec que pour les autres villes de la CUQ et non uniquement par la forte croissance des dépenses administratives comme telles.

En ce qui concerne les dépenses de voirie par habitant, on note au graphique 28.A, que la ville de Québec enregistre des dépenses moindres que la moyenne des autres villes centrales. Fait à remarquer, les dépenses de voirie par habitant sont beaucoup plus élevées pour la moyenne des villes de la CUQ que pour Québec. Depuis 1980, ces dépenses ont augmenté rapidement pour les villes de la CUQ alors qu'elles demeurèrent relativement stables pour la ville de Québec. Ceci dénote peut-être le développement de la banlieue et l'ouverture de nouvelles artères alors qu'une certaine "stagnation géographique" a pu caractériser la ville de Québec.

Des résultats similaires s'observent lorsqu'on compare les dépenses de voirie en proportion des dépenses totales. Au graphique 28.B, on note en effet un déclin de ces dépenses dans le budget de la ville de Québec entre 1979 et 1984. On voit également que les villes de la CUQ ont consacré en moyenne une proportion plus importante de leur budget aux services de voirie que la ville de Québec et ceci, pour toute la période considérée. Une situation similaire s'observe pour la moyenne des villes centrales et des villes de 50,000 habitants et plus depuis 1980. Notons finalement que selon les prévisions budgétaires de 1985, la ville de Québec dépenserait une proportion de son budget à ce chapitre qui serait équivalente à la moyenne des villes centrales.

Les dépenses de circulation sont présentées au graphique 29.A.

Tout comme pour les dépenses de voirie et d'administratyion, ce ne sont pas les dépenses de circulation qui expliquent pourquoi Québec enregistre des dépenses de transport qui sont plus élevées que la moyenne des villes centrales (lorsqu'on exclut les quotes-parts). Les dépenses de circulation furent plus faibles à Québec depuis 1981. Ces dépenses per capita sont néanmoins plus élevées que les dépenses enregistrées à ce chapitre par la moyenne des villes de la CUQ ainsi que les villes de 50,000 habitants et plus.

En proportion du budget, la situation est illustrée au graphique 29.B où on observe que depuis 1982, la ville de Québec consacre une proportion plus faible de son budget à ce service que la moyenne des autres villes centrales mais néanmoins plus élevée que la moyenne des villes de la CUQ ainsi que des villes de 50,000 habitants et plus.

La raison pour laquelle on observe des coûts de transport plus élevés à Québec est illustrée au graphique 30.A. On y montre en effet que les frais d'enlèvement de la neige par habitant s'établissent à un niveau plus élevé que les dépenses de voirie, de circulation et d'administration et que par surcroît, ces frais sont presque deux fois plus élevés pour Québec que pour les autres villes-centrales. Cet écart considérable ne semble pas causé par la régionalisation de ce service dans la région de Montréal puisque les principales dépenses de la CUM sont liées au déficit de la CTCUM et aux frais de financement du métro. Seule une étude plus approfondie des coûts d'opération permettrait d'établir si l'écart provient du volume de service (précipitations etc.) ou d'un coût par unité de service qui est plus élevé à Québec.

En pourcentage du budget, la situation est présentée au graphique 30.B. Ici encore on note l'importance considérable des frais de

déneigement à Québec comparativement aux autres villes centrales, aux villes de 50,000 habitants et plus ainsi qu'aux villes de la CUQ.

4.5- HYGIENE DU MILIEU

Québec dépense davantage pour l'hygiène du milieu que la moyenne des autres villes centrales. Ce phénomène semble s'ailleurs caractériser l'agglomération urbaine de Québec par rapport aux autres villes de 50,000 habitants et plus. Ceci est illustré au graphique 31.A où on observe la démarcation de la région de Québec depuis 1980. En effet, on note qu'un écart considérable sépare Québec de la moyenne des autres villes centrales et qu'un écart positif mais plus faible sépare la moyenne des villes de la CUQ de la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus. Par comparaison, il existe peu de différence entre Québec et les villes de la CUQ. On pourrait donc conclure que les coûts de l'hygiène sont particulièrement élevés pour l'ensemble de la communauté régionale de Québec.

D'autre part, il faut noter que malgré une similitude entre les dépenses per capita de Québec et celles des autres villes de la CUQ, la proportion du budget représentée par ces dépenses est beaucoup plus faible pour Québec (graphique 31.B).

Les dépenses anormalement élevées de la région de Québec ne proviennent pas du poste aqueduc et égouts. Aux graphiques 32.A et 32.B, on note en effet que la situation de Québec est relativement similaire à la moyenne des autres villes centrales. On observe également que la situation des villes de la CUQ est proche de la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus qu'on utilise les dépenses per capita ou en proportion du

budget. Le point saillant ici est plutôt la différence entre les villes centrales (incluant Québec) et les autres villes. La proportion plus faible qui est observée dans les villes centrales témoigne vraisemblablement de la densité démographique plus grande des villes centrales ainsi que d'un développement moins important de ces services (ouverture de nouvelles rues) dans les villes centrales que dans les villes de banlieue.

Les dépenses anormalement élevées proviennent de l'enlèvement et la destruction des ordures. Ceci est illustré aux graphiques 33.A et 33.B où on observe clairement que ce service est beaucoup plus coûteux dans la région de Québec que dans les principales villes de la province. En particulier, alors que les villes centrales enregistrent des coûts par capita et en proportion du budget qui sont, en moyenne, plus faibles que dans les autres villes de 50,000 habitants et plus, la ville de Québec supporte des coûts qui sont non seulement plus élevés que dans les autres villes centrales, mais également plus élevés que dans les villes de la CUQ et dans les villes de 50,000 habitants et plus.

L'écart entre Québec et la moyenne des villes centrales peut difficilement s'expliquer par la régionalisation de ce service au sein de la CUM (quotes-parts de la ville de Montréal), car les dépenses d'hygiène du milieu furent généralement inférieures pour la CUM comparativement à la CUQ. Ces écarts qui éparent la région de Québec doivent provenir d'un volume et d'une qualité de services plus élevés ou encore de frais d'opération qui sont anormalement élevés par unité de service.

4.6- SANTE ET BIEN-ETRE

Au titre des dépenses de santé et de bien-être, la ville de Québec

dépense moins per capita que la moyenne des autres villes centrales. Elle dépense cependant davantage que la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus et, depuis 1984, elle dépense un montant équivalent à la moyenne des villes de la CUQ. Ceci est illustré au graphique 34.A où on observe qu'une croissance de ces dépenses dans la banlieue de Québec a permis aux villes de la CUQ de rattraper la ville de Québec en 1984. Cet écart est d'ailleurs illustré en proportion du budget au graphique 34.B. L'écart observé entre Québec et la moyenne des autres villes centrales provient essentiellement des dépenses encourues par la ville de Montréal qui administre certaines des dépenses de bien-être social du gouvernement provincial.

4.7- URBANISME

Les dépenses d'urbanisme per capita de la ville de Québec se comparent avantageusement avec la moyenne des autres villes centrales. En 1984, ces dernières enregistraient des dépenses par habitant qui étaient deux fois plus élevée que la ville de Québec. Ceci est représenté dans le graphique 35.A où on remarque également que les villes de 50,000 habitants et plus et les villes de la CUQ enregistrent en moyenne des dépenses qui sont plus faibles que les villes centrales. L'écart entre Québec et la moyenne des villes centrales est également observé en proportion du budget dans le graphique 35.B.

On peut spéculer ici que les autres villes centrales tentent, depuis le début des années 80, de revaloriser leur territoire et que ces efforts sont moins importants à la ville de Québec. Rappelons cependant que de tels efforts furent observés à Québec pendant les années 70 et devraient être considérées avant de conclure hâtivement que Québec ne valorise pas

suffisamment son territoire.

4.8- LOISIRS ET CULTURE

Les dépenses de loisirs et culture per capita sont deux fois plus élevées pour la ville de Québec que pour la moyenne des autres villes centrales. L'importance des sommes impliquées ($140 par habitant à Québec en 1984 contre $63 en moyenne pour les autres villes centrales), cet item permet d'expliquer partiellement l'écart d'environ $150 dans les dépenses totales qui sépare la ville de Québec de la moyenne des villes centrales en 1984 (section 4.1). Notons également que cet écart demeure pour la proportion du budget qui est consacrée aux dépenses de loisirs et culture (graphique 36.B). Remarquons qu'en proportion du budget, ces dépenses sont généralement plus faibles dans les villes centrales que dans la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus.

Finalement, il est utile de rappeler ici que le budget de loisirs et culture de la ville de Québec incorpore l'ensemble du budget de la Commission de l'exposition provinciale plutôt que le déficit qui est assumé par la ville. Ce budget qui représente environ $60 par habitant peut donc être considéré comme un des facteurs explicatifs de l'écart observé entre Québec et la moyenne des villes centrales tant en ce qui concerne les revenus totaux (graphique 1) que les dépenses totales (graphique 18).

4.9- AUTRES ACTIVITES

Les autres activités comprennent principalement les dépenses encourues pour les immobilisations, la machinerie et l'équipement. Tel qu'en

témoigne la figure 37.A, ces dépenses semblent poursuivre la même progression pour la ville de Québec et la moyenne des autres villes centrales. Notons cependant le déclin de ces dépenses pour les autres villes centrales depuis depuis 1982, ainsi que l'écart qui existe entre les villes centrales et les villes de 50,000 habitants et plus. Cet écart semble particulièrement important entre Québec et sa banlieue. En pourcentage du budget, on observe une certaine similitude pour toutes les villes considérées dans notre échantillon (graphique 37.B).

4.10- FRAIS DE FINANCEMENT

Le graphique 38.A décrit l'évolution des frais de financement par habitant. On constate qu'un écart se creuse entre la ville de Québec et les autres villes centrales depuis 1981. Les frais de financement sont plus élevés à Québec que pour la moyenne des villes centrales depuis 1981. Alors que les autres villes centrales ont réussi à stabiliser (en moyenne) ces coûts en 1983 et 1984, la ville de Québec a enregistré une croissance de ses frais de financement pour cette même période. De la même façon, l'écart entre Québec et la moyenne des villes de la CUQ s'est aggravé.

Au graphique 38.B, on observe que les dépenses de financement représentent une plus faible proportion du budget des villes centrales que des villes de 50,000 habitants et plus. Notons en particulier l'écart grandissant qui démarque Québec des autres villes centrales depuis 1982 ainsi que la forte proportion du budget (comparativement à Québec) qui est consacrée aux frais de financement par la moyenne des villes de la CUQ. .

Finalement, il est important de souligner qu'en moyenne, les frais de financement représentent le poste budgétaire le plus important pour

l'ensemble des municipalités considérées dans notre échantillon. Ces frais représentaient 19% du budget pour la moyenne des villes centrales en 1984 (environ 20% pour Québec) et près de 27% du budget pour la moyenne des villes de la CUQ. L'écart entre Québec et les autres villes centrales paraît faible lorsqu'exprimé en pourcentage du budget, mais il représente néanmoins près de $35 par habitant en 1984, ce qui pourrait expliquer une partie de l'écart dans les dépenses totales.

4.11- QUOTE-PART DES DEPENSES DE LA COMMUNAUTE MUNICIPALE

Au graphique 39.A, on note la croissance des quotes-parts par habitant qui furent versées par la moyenne des villes centrales ainsi que par les villes de 50,000 habitants et plus. Par comparaison, les quotes-parts de la ville de Québec et sa banlieue n'ont augmenté que très légèrement pour situer la région de Québec en deçà de la moyenne observée dans les autres régions. Il semble donc exister un malaise dans la région de Québec en ce qui concerne la régionalisation de divers services. Sans prétendre que cette faible régionalisation qu'on observe dans la région de Québec est une des sources des problèmes financiers de la ville de Québec, car il n'est pas certain que des économies d'échelle furent enregistrées dans les villes où la régionalisation est plus accentuée (seule une recherche empirique pourrait le démontrer), on ne peut ignorer cette possibilité.

Dans le graphique 39.B on observe également que les quotes-parts représentent une portion nettement plus faible des budgets pour la ville de Québec et sa région. Les graphiques 40.A et 40.B ainsi que 41.A et 41.B démontrent que cette observation est aussi valide pour les quotes-parts associées au transport en commun que pour l'ensemble des

autres quotes-parts.

4.12- SOMMAIRE ET CONCLUSION

Depuis 1979, les dépenses totales per capita de Québec croissent plus rapidement que la moyenne des autres villes centrales. De telle sorte que depuis 1981, les dépenses per capita sont plus élevées pour Québec que pour la moyenne des autres villes centrales. L'écart observé en 1984 était près de $150 par habitant. Notons par ailleurs que les villes centrales ont des dépenses per capita qui sont plus élevées que la moyenne des autres villes. Québec ne déroge pas à cette règle et une part importante de l'écart entre les dépenses per capita de Québec et les dépenses observées pour la moyenne des villes de la CUQ semble attribuable au statut de ville centrale.

Les dépenses d'administration générale furent plus élevées pour Québec que pour la moyenne des villes centrales. Depuis 1983 cependant, le niveau des dépenses per capita est équivalent à ce qui est observé pour la moyenne des villes centrales alors qu'en proportion du budget, ces dépenses sont désormais inférieures à la moyenne. Ceci témoigne d'une certaine rationalisation des dépenses administratives de Québec au cours des dernières années. En d'autres termes, bien que les dépenses d'administration per capita sont beaucoup plus élevées pour Québec que pour la moyenne des villes de la CUQ (plus du double en 1984), la ville de Québec ne se distingue pas sensiblement des autres villes centrales depuis 1983. On pourrait donc conclure que l'écart entre Québec et la moyenne des villes de la CUQ doit être presqu'exclusivement associé au statut de ville centrale.

Les dépenses de sécurité publique per capita et en proportion du budget sont clairement plus élevées pour Québec que pour la moyenne des autres villes centrales lorsqu'on exclut les quotes-parts versées à la communauté municipale. L'écart est particulièrement important pour les services de police où les quotes-parts versées par la ville de Montréal à la CUM jouent un rôle déterminant. Dans le cas de la protection contre les incendies, les quotes-parts exercent peu d'influence et on observe que l'écart entre Québec et la moyenne des villes centrales, bien que positif (per capita et en proportion du budget), est beaucoup plus faible que dans le cas des services de police. En pourcentage du budget, cet écart a d'ailleurs enregistré une nette tendance à la diminution. Si bien qu'en 1984, le service des incendies représentait une proportion équivalente du budget pour Québec et la moyenne des villes centrales. Par habitant cependant, l'écart est demeuré à près de $10 depuis 1981.

Ceci permet de croire que près de la totalité de l'écart entre Québec et les villes de la CUQ, peut être expliqué par le statut de ville centrale. Finalement, lorsqu'on introduit les quotes-parts autres que de transport (poste 0292900) qui sont versées aux communautés municipales, l'écart observé entre Québec et la moyenne des villes centrales disparaît complètement tant pour les services de police que pour la sécurité publique dans son ensemble. A cet égard, on est porté à conclure que l'écart entre Québec et les villes de la CUQ est exclusivement un phénomène de ville centrale. Pour valider cette conclusion, il faudra cependant identifier la portion de ces quotes-parts qui correspond exclusivement aux services de sécurité publique, ce que nous n'avons pu faire avec les données qui étaient disponibles.

Lorsqu'on exclut le transport en commun (quote-part), on observe

que depuis 1979, les dépenses de transport per capita sont plus élevées à Québec que dans la moyenne des villes centrales et que cet écart s'est accru avec les années pour atteindre près de $30 par habitant en 1984. En proportion du budget, un écart positif est également observé depuis 1979. Bien qu'il y ait eu réduction de cet écart entre 1979 et 1983, il a augmenté en 1984. Alors que la ville de Québec se compare avantageusement aux autres villes centrales en ce qui concerne les dépenses d'administration, de circulation et de voirie, **ce sont essentiellement les frais encourus pour l'enlèvement de la neige qui occasionnent des dépenses de transport plus élevées à Québec que dans les autres villes centrales.** En 1984, ce service coûtait $40 de plus par habitant à Québec comparativement à la moyenne des autres villes centrales. On peut donc conclure ici que l'écart entre Québec et la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus (ainsi que la moyenne des villes de la CUQ) n'est pas véritablement un phénomène associé au statut de ville centrale. Il est possible que l'écart soit en partie causé par des coûts d'opération anormalement élevés pour la ville de Québec. Nous n'avons pu identifier si ces coûts sont associés à un volume de service plus élevé ou à un coût par unité de service qui est plus élevé.

Les coûts d'hygiène du milieu sont plus faibles pour la moyenne des villes centrales que pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus ainsi que pour la moyenne des villes de la CUQ, que l'on considère la dépense par habitant ou en proportion du budget. Par comparaison, la ville de Québec enregistre des dépenses à ce chapitre qui sont plus élevées que la moyenne des villes centrales en proportion du budget, et plus élevées que la moyenne des autres villes (CUQ et villes de 50,000 habitants et plus) lorsqu'on utilise les dépenses per capita.

Bien que la dépense per capita de la ville se rapproche de la moyenne observée pour les villes de la CUQ, cette situation est anormale puisque les villes centrales enregistrent des dépenses beaucoup plus faibles. Comme les villes de la CUQ enregistrent des dépenses qui sont également plus élevées que la moyenne des villes de 50,000 habitants (per capita et en % du budget), on doit conclure qu'on observe une dépense anormalement élevée non seulement pour la ville de Québec mais pour toute la région métropolitaine de Québec. Alors que les dépenses d'aqueduc et d'égoût sont comparables entre Québec et les autres villes retenues dans nos échantillons, **c'est au chapitre de l'enlèvement et la destruction des ordures que le problème se pose.** Les dépenses de cette nature représentent près de 5% du budget pour Québec et les villes de la CUQ alors qu'elles ne représentent que 3% du budget pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et près de 1% pour la moyenne des villes centrales. Ici encore, nos données ne nous permettent pas d'identifier si ce sont les coûts par unité de service ou le volume des services qui sont la cause de ce phénomène.

Les dépenses de santé et bien-être par habitant sont beaucoup plus faibles pour la ville de Québec que pour la moyenne des villes centrales. A cet égard, les villes centrales dépensent en moyenne cinq fois plus que la ville de Québec par habitant. En pourcentage du budget et par habitant, les dépenses de Québec se comparent à la moyenne des villes de la CUQ et des villes de 50,000 habitants, mais pas aux autres villes centrales étant donné le rôle de Montréal dans le programme provincial de bien-être social.

En moyenne, les villes centrales ont des dépenses de loisirs et culture qui sont plus élevées par habitant mais plus faibles en proportion

du budget, que la moyenne des villes de 50,000 habitants. Par comparaison, la ville de Québec enregistre des dépenses par habitant qui sont deux fois plus élevées que la moyenne des villes centrales et dont la part du budget est également près de deux fois plus grande que celle qui est observée pour la moyenne des villes centrales. Dans ce cas précis, le problème de la ville de Québec ne semble guère provenir du statut de ville centrale mais de l'insertion du budget de la Commission de l'exposition provinciale dans le budget de la ville de Québec.

Les dépenses d'immobilisation et d'équipement comprises au poste autres activités sont généralement plus élevées per capita et plus faibles en proportion du budget pour les villes centrales que pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus. Québec ne déroge pas à la règle et une partie de l'écart entre Québec et la moyenne des villes de la CUQ est sans doute attribuable au statut de ville centrale. Notons cependant que depuis 1982, Québec dépense davantage par habitant et en proportion du budget que la moyenne des villes centrales.

En ce qui concerne les frais de financement, ils sont plus élevés par habitant et plus faibles en proportion du budget, dans les villes centrales comparativement aux villes de 50,000 habitants. La situation de Québec est relativement la même que celle des autres villes centrales. Notons cependant que depuis 1982, les frais de financement per capita et en proportion du budget sont plus élevés pour Québec que pour la moyenne des villes centrales. Par ailleurs, ces frais de financement représentent une forte proportion du budget pour toutes les villes considérées si bien que Québec peut se retrouver rapidement dans une situation périlleuse puisque les dépenses (par habitant) augmentent plus rapidement pour cette ville que pour la moyenne de toutes les autres villes

de nos échantillons.

Notons finalement que le système de quotes-parts sousjaçent à la régionalisation des services au sein des communautés urbaines nous est apparu beaucoup moins développé dans la région de Québec que dans la moyenne des autres villes. Les quotes-parts de la ville de Québec sont beaucoup plus faibles que la moyenne observée pour les autres villes centrales (par habitant et en proportion du budget). De la même façon, les contributions de la moyenne des villes de la CUQ sont également plus faibles que la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus. Ces deux observations sont vérifiées tant pour les quotes-parts destinées à financer le transport en commun que les autres quotes-parts.

En somme, on peut conclure que la croissance des dépenses a été plus élevée à Québec que dans les autres villes centrales au cours des dernières années et que depuis 1982, les dépenses per capita sont plus élevées à Québec que dans la moyenne des villes centrales (incluant Montréal). Dans une large mesure cependant, les écarts de dépense entre Québec et les villes de la CUQ semblent associés au statut de ville centrale puisque de tels écarts se retrouvent également entre la moyenne des villes centrales (excluant Québec) et la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus.

Cependant, certains écarts particuliers s'observent entre Québec et les autres villes centrales. De tels écarts furent soulignés pour les frais de financement, l'enlèvement de la neige, l'enlèvement et la destruction des ordures, les services de police ainsi que les services de loisirs et culture. Alors que certains écarts peuvent s'expliquer par une plus grande régionalisation des services dans la région de Montréal (police) les autres écarts doivent être l'objet d'une étude plus approfondie afin d'établir les

causes de leur existence (volume de service, coût unitaire des services, méthodologies comptables).

5- EVOLUTION DE L'ENDETTEMENT

L'endettement de la ville de Québec a été évalué à l'aide des statistiques d'endettement total qui sont compilées par le ministère des affaires municipales (état de la dette à long terme, poste 1100000). Ces statistiques tiennent compte des principales formes d'endettement à long terme bien que le déficit actuariel du fonds de pension des employés ne soit pas incorporé.

Au graphique 42.A, on observe que la dette per capita de la ville de Québec a augmenté plus rapidement que pour la moyenne des villes centrales au cours de la période 1980-1982. On remarque également que depuis 1982, le taux de croissance de la dette per capita est plus faible pour Québec que pour les autres villes centrales et que la dette per capita a diminué à Québec entre 1983 et 1984. De telle sorte que pour l'année 1984, la dette per capita est devenue plus faible à Québec que dans la moyenne des villes centrales après avoir été plus élevée entre 1981 et 1984. Rappelons également que pour la période 1981-84, la ville de Québec enregistrait une baisse annuelle de population (tableau 1) qui était plus élevée que les autres villes centrales (sauf Hull) et que cela explique en partie l'augmentation plus prononcée de la dette per capita.

Notons par ailleurs qu'en moyenne, les villes centrales enregistrent un endettement per capita qui est nettement plus élevé que la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus. Cependant, tel que l'illustre le graphique 42.B, l'endettement des villes centrales représente une plus faible proportion des revenus. Québec ne fait pas exception à la règle, et on notera que pour 1984, la dette totale de Québec était plus faible par dollar de revenu que la moyenne des villes centrales. Rappelons que ce ratio

financier nous permet d'évaluer en partie la facilité avec laquelle une ville peut éventuellement rembourser sa dette. A cet égard, la position de Québec ne semble pas préoccupante comparativement aux autres villes de la province.

Une autre vision de la réalité nous est suggérée lorsqu'on calcule le ratio d'endettement par $100 de richesse foncière. Au graphique 43.A, on observe que par $100 du rôle d'évaluation, la ville de Québec enregistre une endettement plus élevé que la moyenne des villes centrales depuis 1981. Si on remplace le total du rôle d'évaluation par la richesse foncière uniformisée (ie. globalement il s'agit du rôle d'évaluation de l'année précédente ajusté pour exclure la partie non-imposable de l'évaluation totale et tenant compte d'un indice d'ajustement à la valeur marchande), on observe que le ratio s'élève pour l'ensemble des municipalités et qu'un écart positif demeure entre Québec et la moyenne des villes centrales depuis 1982.

On note également qu'un écart plus grand sépare la moyenne des villes centrales de la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus. Cet écart plus prononcé est occasionné par une plus forte proportion d'édifices non-imposables dans les villes centrales. Ce phénomène est également présenté au tableau 3 où on observe que la proportion imposable du rôle d'évaluation est plus faible dans les villes centrales que dans les autres villes de 50,000 habitants et plus.

En somme, on peut conclure de façon préliminaire que **la position de Québec est probablement plus difficile sur les marchés financiers.** En effet, la capacité de remboursement d'une ville est fonction de l'évaluation foncière imposable et, entre deux villes possédant la même évaluation foncière imposable et les mêmes taux de taxation, le marché financier

préfèrera les titres de la ville la moins endettée. Plus l'écart entre le ratio d'endettement de la ville de Québec et celui des autres villes est grand, même si en valeur absolue le ratio de la ville de Québec a diminué depuis 1983, plus le marché financier accordera sa préférence aux titres des autres municipalités. Eventuellement, cela peut se traduire par une baisse de la cote de crédit de la ville de Québec.

Cette possibilité est d'autant plus probable que la ville de Québec possède également le taux de taxation foncière le plus élevé de la province. En effet, entre deux villes qui possèdent le même ratio d'endettement en pourcentage de l'évaluation foncière imposable, le marché financier accordera sa préférence (ie. une meilleure cote de crédit) à celle dont le taux de taxation est le moins élevé. Le marché postule qu'il est plus facile d'augmenter les taxes pour rembourser un emprunt lorsque le niveau de taxation est relativement faible que lorsqu'il est élevé.

Avec le taux d'imposition foncier le plus élevé de la province, ainsi qu'un ratio d'endettement par rapport à l'évaluation foncière imposable (incluant les édifices pour lesquels des compensations tenant lieu de taxe sont versées) qui est également plus élevé que la moyenne (graphique 43.B), **la ville de Québec se trouve dans une situation financière désavantageuse.** Cependant, la ville a réussi à maintenir sa cote de crédit auprès du service Canadien d'évaluation des obligations (Canadian Bond Rating Service). Ceci peut sembler paradoxal à première vue, mais il faut bien réaliser que le statut de capitale est lui-même considéré par les marchés financiers et que comparativement aux autres villes centrales, la ville de Québec n'enregistre pas des revenus et des dépenses per capita qui sont excessivement élevées (graphiques 1 et 18) bien qu'elle utilise plus intensivement les taxes foncières générales comme source de revenu.

Notons premièrement que le maintien de la cote de crédit peut provenir de la conviction, sur les marchés financiers, que les gouvernements supérieurs ne laisseront jamais les villes capitales souffrir un quelconque affront financier (Les Affaires, 22 oct.1983 p.3). Pour des raisons de prestige national, on présume que le gouvernement supérieur viendra à l'aide du gouvernement municipale. On considère que la dette d'une ville-capitale est implicitement garantie par le gouvernement supérieur. Avec un collatéral de cette sorte, la ville-capitale peut emprunter davantage comparativement aux autres municipalités, sans encourir de sanction (baisse de cote de crédit) sur les marchés financiers.

Cette dernière hypothèse fut partiellement confirmée par Carter et Rousseau (1984) à propos des taux d'intérêt avantageux qui sont consentis aux provinces Atlantiques par les marchés financiers. Comme ces provinces profitent davantage des transferts du gouvernement fédéral, il est vraisemblable que le marché financier considère que la dette de ces provinces est implicitement garantie par le reste du pays. En conséquence, les provinces Atlantiques peuvent bénéficer de taux d'intérêt avantageux malgré leur endettement considérable. Une situation similaire peut prévaloir en faveur des villes qui sont également des capitales et expliquerait le maintien de la cote de crédit de la ville de Québec.

Deuxièmement, même si la ville de Québec enregistre des taux de taxation foncière qui sont plus élevés que dans les autres villes de la province, cela ne signifie pas pour autant qu'elle sera désavantagée sur les marchés financiers. Ce qui compte réellement c'est que la ville puisse éventuellement rencontrer ses obligations financières et à cet égard, nous avons déjà noté que les taux de taxation élevés qui sont observés à Québec ne sont pas exclusivement le résultat de dépenses plus élevées que

la moyenne, mais des décisions de la ville concernant la structure de ses revenus. La ville de Québec a choisi d'utiliser davantage l'impôt foncier et il est clair qu'elle ne possède pas la même diversification fiscale que les autres villes. Cela ne signifie pas pour autant que la ville de Québec est en difficulté financière car elle pourrait exploiter davantage certaines sources de revenu qui sont actuellement sous-utilisées comparativement aux autres villes.

6- INDICES DE RICHESSE ET D'EFFORT FISCAL

6.1- INDICES DE RICHESSE

La santé financière d'une municipalité s'évalue par sa capacité à payer les dépenses courantes et anticipées. Dans cette perspective, plusieurs variables sont incorporées dans l'analyse. La capacité à payer les dépenses courantes et anticipées (remboursement de la dette, frais de financement, coûts d'opération des immobilisations etc.) est fonction des revenus courants et de la possiblité d'accroître ces revenus dans l'avenir. Le revenu des ménages, la croissance de la population, les taux de taxation actuels, les possibilités de croissance économique (implantation d'industries) sont autant de facteurs qui influencent les revenus municipaux dans l'avenir et donc la capacité de financer les dépenses actuelles et futures.

Par ailleurs, les anticipations de développement économique sont en quelque sorte capitalisées dans la valeur des propriétés. En effet, la valeur d'une propriété est déterminée par les flux de service futurs que le marché anticipe pour cette propriété. Dans la mesure où une demande future plus élevée est prévue dans une région soit à cause d'un développement économique plus important, soit par des déplacements de population, soit par des modifications dans le revenu des ménages, on observera une augmentation de la valeur des propriétés.

Dans cette perspective, l'évolution de la valeur des propriétés traduit les anticipations du marché concernant l'avenir économique et financier d'une ville où d'une région. Simultanément, les revenus municipaux seront affectés dans la mesure où l'impôt foncier constitue la principale source de revenus. Plus précisément, c'est la partie imposable de

l'évaluation foncière qui représente le potentiel de revenus pour la plupart des municipalités. On doit cependant introduire deux mises en garde.

Premièrement, il faut noter que la valeur marchande des propriétés imposables ne représente pas un potentiel fiscal réel mais bien un potentiel fictif. En effet, du point de vue politique, il est difficile d'imaginer un gouvernement municipal qui pourrait taxer 25 ou même 10% de la valeur marchande des propriétés. A cet égard, la marge de manoeuvre politique est mince et, tel qu'il fut noté précédemment, il est difficile d'accroître l'impôt foncier lorsque celui-ci est déjà élevé comparativement aux autres municipalités. La mobilité de la population entre les municipalités limite la capacité de taxer la valeur imposable théorique de la propriété foncière. C'est d'ailleurs pourquoi les marchés financiers peuvent accorder une cote de crédit plus faible aux municipalités qui sont lourdement taxées comparativement à la moyenne des villes.

Une deuxième mise en garde porte sur l'utilisation des indicateurs de richesse imposable lorsqu'on cherche à évaluer la situation d'une capitale comme Québec. On peut reconnaître que les propriétés gouvernementales ne sont pas directement imposables, mais si on néglige le fait que les gouvernements supérieurs versent des compensations tenant lieu de taxes qui correspondent à la valeur de l'imposition usuelle, on sous-estime de façon importante le potentiel de revenu de la capitale.

Afin d'évaluer plus correctement les revenus potentiels d'une ville-capitale, il faut donc utiliser les indices de richesse uniformisée qui sont calculés par le Ministère des Affaires Municipales. Dans ces indices, la richesse foncière de chaque municipalité est évaluée en additionnant l'évaluation uniformisée des immeubles imposables et le pourcentage de l'évaluation des immeubles non imposables pour lequel s'applique une forme

de compensation correspondant à l'impôt foncier. Un indice est obtenu pour chaque municipalité en divisant la richesse foncière uniformisée per capita de cette municipalité par la richesse foncière uniformisée (per capita) de l'ensemble des municipalités du Québec. Le tableau 4 présente les indices de richesse des principales villes de la province de Québec pour la période 1980-85. Le tableau 5 permet de comparer les villes de Hull, Québec et Montréal avec les moyennes arithmétiques de cet indice pour les villes centrales (Québec, Montréal, Sherbrooke, Trois-Rivières, Chicoutimi, Hull), les villes de 50,000 et plus (excluant les villes centrales) ainsi que les villes de la CUQ (excluant Québec).

On remarque immédiatement le déclin important de l'indice de richesse dans la région de Québec comparativement aux autres villes. En effet, pour la période 1980-85, l'indice a diminué de 1% pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus alors qu'il a chuté de 25.5% pour la moyenne des villes de la CUQ (excluant Québec). Par ailleurs, notons que la moyenne enregistrée pour les villes centrales a augmenté plus rapidement (5.2%) que la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus. Pour la région de Québec, un phénomène similaire s'est produit alors que la baisse enregistrée pour la ville de Québec n'est que de 5% comparativement à la moyenne de 25.5% pour les villes de la CUQ. Notons finalement que les villes de Montréal et Hull ont enregistré respectivement des taux de 25 et 8% ce qui les placent au dessus de la moyenne des villes centrales.

Ces quelques comparaisons permettent de conclure que c'est la situation de la région de Québec dans son ensemble qui s'est détériorée au cours des dernières années et que la situation de la ville de Québec s'est détériorée moins rapidement que pour les autres villes de la CUQ. Comparativement aux autres villes centrales, il demeure que la position de

Québec s'est détériorée. En somme, ces résultat témoignent que le taux de croissance de la richesse foncière uniformisée a été plus faible dans la région de Québec que dans les autres régions de la province. Nous ne disposons pas actuellement de données suffisantes pour expliquer cette observation. On peut spéculer cependant qu'elle résulte partiellement d'une certaine stagnation ou relocalisation des activités gouvernementales.

Cette hypothèse est illustrée au tableau 6 où on observe la croissance en pourcentage des différentes composantes de l'évaluation foncière uniformisée pour la période 1980-1985. On note principalement que sauf pour les entreprises du gouvernement fédéral, tous les postes d'évaluation ont augmenté plus rapidement pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus (avec ou sans Montréal) que pour la moyenne des villes de la CUQ (avec ou sans Québec).

En particulier, on notera la faible augmentation de l'évaluation des immeubles administratifs du gouvernement provincial dans la ville de Québec comparativement à la ville de Montréal. En fait, ces pourcentages sont trompeurs dans la mesure où la valeur des immeubles administratifs était plus élevée à Québec qu'à Montréal en 1980 (353.6 contre 179.3 millions $). Il demeure cependant qu'en 1985, la valeur des immeubles administratifs du gouvernement provincial était plus élevée à Montréal qu'à Québec (433.2 contre 359.2 millions $). Si bien que la part des immeubles administratifs du gouvernement du Québec dans la richesse foncière uniformisée a diminué à Québec, passant de 11.8% en 1980 à 9.8% en 1985. A Montréal, ces immeubles représentaient 1,2% de l'évaluation foncière uniformisée en 1980 et 1.7% en 1985.

Ces résultats nous permettent de croire qu'il y a effectivement eu une localisation plus accentuée des édifices gouvernementaux dans la

ville de Montréal qui a désavantagé la ville de Québec et sa région. Il faut noter cependant que le taux de croissance de la richesse foncière imposable a également été plus faible dans la région de Québec et qu'on ne saurait faire porter la diminution de l'indice de richesse foncière exclusivement sur la relocalisation de l'administration gouvernementale. A cet égard, l'explication se trouve probablement dans un moins grand dynamisme économique de la région de Québec ou encore dans certaines différences qui peuvent exister entre les politiques d'évaluation municipale.

6.2- INDICES D'EFFORT FISCAL

Aux indices de richesse uniformisée, on peut ajouter les indices d'effort fiscal qui sont également comptabilisés par le Ministère des Affaires Municipales. Il faut ici diviser le taux global de taxation uniformisée d'une municipalité par le taux obtenu pour l'ensemble des municipalités. Le taux global de taxation uniformisé provient de la division des principales taxes (excluant les taxes d'affaire sur la valeur locative ainsi que les compensations) par la valeur uniformisée des immeubles imposables (excluant les immeubles gouvernementaux pour lesquels des compensations sont versées).

Ces indices sont présentés au tableau 7 alors que les moyennes obtenues par les villes centrales (incluant Québec) , les villes de 50,000 habitants et plus (excluant les villes centrales) ainsi que les villes de la CUQ (excluant Québec) sont comparées à Québec, Hull et Montréal dans le tableau 8. Notons que la région de Québec se démarque des autres villes de l'échantillon. En effet, on observe au tableau 7 que cet indice d'effort fiscal augmente beaucoup plus rapidement pour la région de Québec que

pour la moyenne (moyenne arithmétique) des villes de 50,000 habitants et plus. Pour la période considérée, l'indice moyen augmente de 34% pour la région de Québec alors qu'il diminue de 2% pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus.

A notre avis, cette observation provient davantage d'une croissance moins rapide de la richesse foncière imposable (tableau 6) pour la région de Québec que d'une taxation anormalement élevée dans la région de Québec. En effet, on se rappellera que depuis 1978, les revenus totaux per capita sont inférieurs pour la moyenne des villes de la CUQ que pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus et que ces revenus ont augmenté à des rythmes presque similaires dans les deux cas (graphique 1). Par comparaison, l'indice de richesse uniformisée a diminué de 25.5% pour la moyenne des villes de la CUQ alors qu'il n'a diminué que de 1% dans les villes de 50,000 habitants et plus (tableau 5).

Finalement, il faut souligner que les indices d'effort fiscal sont plus élevés et ont augmenté plus rapidement pour la moyenne des villes centrales que pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus. Par comparaison, l'indice de la ville de Québec est plus élevé et croît plus rapidement que la moyenne des villes centrales. En particulier, l'indice de Québec a augmenté de 14.3% pendant la période alors que Montréal enregistrait une baisse de 13%. Cet écart provient non seulement d'une augmentation de la richesse foncière uniformisée qui fut plus rapide à Montréal qu'à Québec (tableau 6) mais également d'une augmentation des taxes qui fut vraisemblablement plus élevée à Québec si on en juge par la croissance plus rapide des revenus per capita qui fut observée dans cette ville (graphique 1).

6.3- AUTRES INDICATEURS D'EFFORT FISCAL

Une des causes fondamentales des difficultés financières des municipalités de la région de Québec est la faible augmentation de la richesse foncière uniformisée. A cet égard cependant, la ville de Québec a été moins touchée que les autres municipalités de la région et si la ville de Québec enregistre les indices d'effort fiscal les plus élevés de la province, on ne peut assigner cette observation uniquement à la faible croissance de la richesse foncière uniformisée, mais au fait que par $100 de richesse uniformisée, la ville de Québec taxe davantage que les autres villes de la CUQ. Ceci est illustré aux graphiques 44.A et 44.B.

Dans le graphique 44.A, on illustre l'évolution du total des taxes et des compensations par $100 de richesse foncière uniformisée (ie. incluant les immeubles gouvernementaux pour lesquels des compensations sont versées). On observe immédiatement que la ville de Québec et la moyenne des villes de la CUQ ont suivi la même tendance à la hausse depuis 1980, alors que la moyenne des villes centrales et des villes de 50,000 habitants et plus enregistrent une tendance à la baisse depuis 1981. A notre avis, ces tendances divergentes entre la région de Québec et les autres villes témoignent de la croissance plus faible de la richesse foncière dans la région de Québec pour cette période. Notons cependant que si la ville de Québec se retrouve avec des indices d'effort fiscal très élevés c'est également parce qu'elle a débuté la période avec des taux de taxation plus élevés que les villes de la CUQ.

Comparativement aux autres villes centrales cependant, on notera que le ratio d'effort fiscal calculé ci-haut, était plus faible à Québec au début de la période (1980). Si bien que nous sommes portés à croire

qu'une part importante de la problématique financière de la ville de Québec doit être attribuée à la faible croissance de la richesse foncière dans la région de Québec comparativement aux autres régions de la province.

Cette conclusion générale s'applique à l'ensemble des taxes et compensations qui sont percues par la ville de Québec et n'est pas valide pour chacune d'elles. Ceci est illustré au graphique 44.B pour les taxes d'affaires par $100 d'évaluation industrielle et commerciale entre 1982 et 1985.

On note ici une certaine similitude entre la tendance observée pour la ville de Québec et la moyenne des villes de la CUQ. Alors que le ratio de la taxe d'affaires s'est accru dans la région de Québec, il est demeuré relativement stable pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus. Cette observation reflète vraisemblablement la croissance plus faible de la richesse foncière qui fut observée dans la région de Québec. Notons cependant, que le ratio est beaucoup plus élevé pour la ville de Québec que pour la moyenne des villes centrales (excluant Montréal) et qu'on ne peut assigner cet écart uniquement à la faible croissance de la richesse foncière puisque l'écart demeure élevé pendant toute la période (cet écart est moins important si on exclut la ville de Montréal de l'échantillon de villes centrales, voir graphique 44.D,annexe B). On est alors porté à la conclusion que la ville de Québec utilise trop intensivement la taxe d'affaires pour le niveau de richesse foncière qu'elle détient et qu'elle aurait intérêt à diminuer son taux de taxation sur la valeur locative.

Dans la mesure où la taxe d'affaires constitue un facteur de localisation industrielle et commerciale, on voit facilement comment les taux élevés de la ville de Québec peuvent jouer à son désavantage lorsqu'on les compare aux taux moyen pour les villes de la CUQ. L'écart qui sépare la

ville de Québec des autres villes de la CUQ est considérable et aggrave les problèmes de ville-centre qui sont vécus à Québec.

Nous n'analyserons pas ici chacune des taxes en proportion de la richesse foncière uniformisée. L'observation qui précède à propos de la taxe d'affaires peut cependant être généralisée pour conclure que **la problématique de Québec réside principalement dans la faiblesse de sa richesse foncière et la faible croissance de celle-ci au cours des dernières années.**

Aux graphiques 45.A et 45.B, il ressort clairement que le total des taxes de la ville de Québec n'est pas plus élevé que la moyenne des autres villes tant per capita qu'en proportion du budget. Dans cette perspective, l'effort fiscal de la ville de Québec ne la démarque pas des autres villes centrales. Evidemment, si on excluait Montréal de l'échantillon de villes centrales, un écart serait apparent. Cependant, nous croyons qu'un échantillon de villes centrales qui exclut Montréal ne reflète pas adéquatement la situation de la ville de Québec comme ville centrale.

Cela signifie donc que **les indices d'effort fiscal élevés qui sont observés à Québec reflètent davantage une faiblesse de la richesse foncière plutôt qu'un niveau de taxation (par habitant ou en proportion des revenus) qui est anormalement élevé lorsqu'on compare Québec à la moyenne des villes centrales.**

Cependant, la situation financière d'une ville ne s'évalue pas en fonction du nombre d'habitants ni de la proportion du budget qui provient des taxes, mais de la richesse foncière qui est actuellement et potentiellement taxable. Et c'est là que se trouve la faiblesse de la ville de Québec. Elle ne possède pas une richesse foncière suffisante pour supporter un effort fiscal par habitant qui est comparable aux autres villes

centrales. Ceci est illustré au graphique 46.A où on voit clairement que par $100 d'évaluation foncière uniformisée (excluant les immeubles gouvernementaux et paragouvernementaux), la ville de Québec collecte un ensemble de taxes des particuliers et des entreprises qui est beaucoup plus élevé que dans la moyenne des villes centrales (incluant Montréal).

Si on inclut l'évaluation uniformisée des édifices gouvernementaux pour lesquels des compensations sont payées (ie. richesse foncière uniformisée) et si on exclut la ville de Montréal de l'échantillon des villes centrales, l'écart entre Québec et les autres villes centrales devient dramatique comme l'illustre le graphique 46.B.

Finalement, le graphique 47 présente les compensations tenant lieu de taxes par $100 de richesse foncière "gouvernementale" uniformisée Ici également on note que les taux de taxation "implicites" utilisés à Québec sont plus élevés que dans les autres villes.

Pour résumer la situation et conclure, nous sommes tentés de croire que la ville de Québec ne possède pas la richesse foncière requise pour se payer des services comparables à la moyenne des autres villes centrales. Si la ville de Québec désire maintenir son niveau de dépense per capita au diapason des autres villes centrales, elle devra supporter une pression fiscale plus grande par $100 de richesse foncière uniformisée.

7- LE STATUT DE CAPITALE: COMPARAISONS AVEC HULL

Dans le contexte de l'analyse d'un échantillon de villes Québécoises, il est impossible d'effectuer une étude comparative du statut de capitale. Pour la province de Québec, il n'existe qu'une capitale, Québec. Cependant, il doit également être compris qu'une étude comparative avec les capitales d'autres états et provinces soulève de nombreuses difficultés d'ordre comptable. C'est pourquoi, nous avons cru pertinent de faire quelques comparaisons avec la ville de Hull. Parmi les villes québécoises, la ville de Hull est celle qui possède le plus de similitudes avec la ville de Québec.

Dans l'annexe B, on trouvera un ensemble de graphiques qui comparent la situation de la ville de Québec avec celle de la ville de Hull. On illustre également la situation qui est observée pour la moyenne des autres villes centrales (Sherbrooke, Montréal, Chicoutimi et Trois-Rivières) ainsi que pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus (excluant les villes centrales). Nous ne présentons ici que les principales observations.

7.1- La population et le revenu des ménages

Avec environ le tiers de la population de Québec en 1984, on note au tableau 1 que la ville de Hull a néanmoins connu une diminution annuelle moyenne de sa population entre 1971 et 1984 qui fut supérieure à celle de la ville de Québec (-1.02% vs -.90%). Par ailleurs, on remarque, au tableau 2, que les régions métropolitaines de recensement de Québec et de Hull (excluant la région ontarienne dans le cas de Hull) sont

celles qui, en 1981, enregistraient le revenu moyen des ménages le plus élevé comparativement à Montréal Trois-Rivières et Sherbrooke. Une situation presqu'équivalente prévalait en 1971 sauf que la région de Montréal dépassait alors la région de Québec. C'est donc dire que si la situation observée lors du recensement de 1981 est demeurée inchangée en 1985, cela signifie que **le revenu moyen des ménages est plus élevé dans les régions abritant une forte activité gouvernementale.**

Le revenu moyen élevé des ménages qui est observé dans la régions de la capitale et de la quasi-capitale (Hull), ne peut être assigné à un revenu élevé dans les villes centrales de ces régions (Québec et Hull). En effet, on observe au tableau 2 que le revenu moyen dans les villes centrales correspondantes aux régions de recensement est généralement plus faible que le revenu moyen de la région (Sherbrooke fait exception). Cependant on notera qu'en 1971 et 1981 , la ville de Hull détenait le revenu moyen le plus élevé alors qu'elle fut dépassée par la ville de Sherbrooke en 1981. Pour ces deux années, la ville de Québec vient au troisième rang, et dépasse les villes de Trois-Rivières et Montréal. On ne peut donc conclure que le revenu moyen des ménages est plus faible dans les capitales (quasi-capitale dans le cas de Hull) ou la région métropolitaine de celles-ci.

On notera cependant que l'écart entre le revenu moyen des ménages dans les capitales et leur région s'est accru plus rapidement que dans les autres régions du Québec. Ceci est illustré par la chute plus rapide du ratio (V/RMR) dans le tableau 2. Notons à cet égard que la chute du ratio provient principalement d'une augmentation plus rapide du revenu moyen des ménages dans la région métropolitaine de recensement des capitales (RMR) que d'une augmentation particulièrement faible du revenu

moyen des ménages dans les capitales (V). Nous sommes donc portés à croire que le revenu (nominal) moyen des ménages dans les banlieues des villes de Québec et Hull a augmenté plus rapidement que dans les autres banlieues.

7.2- La structure budgétaire

On note premièrement que les revenus et les dépenses par habitant sont plus faibles à Hull qu'à Québec (graphiques 1.C et 18.C).

En ce qui concerne la **structure des revenus**, on remarque que Hull utilise beaucoup moins l'**impôt foncier général** que la ville de Québec et la moyenne des autres villes centrales (graphiques 2.C et 2.D). Cependant, la ville de Hull utilise davantage les **répartitions générales** et les **répartitions locales** comparativement à Québec et la moyenne des autres villes centrales (graphiques 3 et 4). Si on additionne les taxes foncières, les répartitions générales et les répartitions locales, les situations de Québec et Hull sont comparables à la moyenne des autres villes centrales depuis 1983 (graphiques 2.E et 2.F) bien que l'ensemble de ces taxes (per capita) ait augmenté plus rapidement à Québec que dans les autres villes.

En ce qui concerne les **taxes de services**, on note que la ville de Hull utilise moins intensivement les **taxes d'eau** que la ville de Québec et la moyenne des autres villes centrales (graphiques 5.C et 5.D) ; depuis 1983, la ville de Hull utilise des **taxes d'égouts** alors que les autres villes centrales ne les utilisent pas (graphiques 6.C et 6.D); les **taxes d'ordures** sont plus élevées à Québec qu'à Hull mais les deux villes ont un niveau de taxation pour la collecte et la destruction des ordures qui est plus élevé que la moyenne des autres villes centrales (graphiques 7.C et 7.D). Ces

dépenses seraient-elles associées au statut de capitale?

Pour les **taxes d'affaires**, on note que Hull possède un niveau de taxation qui est beaucoup plus faible que la ville de Québec et la moyenne des autres villes centrales (graphiques 8.C et 8.D). Tout comme pour la ville de Québec, la ville de Hull obtient des **compensations tenant lieu de taxes** qui sont plus élevées que la moyenne des villes centrales. Comparativement à Québec, cependant, les compensations proviennent principalement du gouvernement fédéral plutôt que du gouvernement provincial (graphiques 9.C à 11.D). Tout comme Québec, on note que Hull retire très peu de revenus des services rendus aux autres municipalités comparativement à ce qui s'observe dans la moyenne des autres villes centrales (graphiques 12.C et 12.D). Bien que l'échantillon soit biaisé par l'importance de Montréal dans le groupe de villes centrales, on peut s'interroger sur l'absence de développement de ces services au sein des capitales. Il s'agit en effet d'une façon par laquelle une ville centrale peut contrer certains des désavantages que lui cause son statut. Entre 1980 et 1984, par exemple, la ville de Sherbrooke a fortement développé le principe des protocoles d'entente et retirait, en 1984, 2.4% de ses revenus de cette source (ce qui est supérieur à la moyenne des autres villes centrales). Par comparaison, Québec et Hull retirent environ .4% de leurs revenus de cette source.

Par ailleurs, on note que les revenus **d'autres services rendus** dont principalement les services de loisirs et culture sont plus élevés à Québec et à Hull que dans la moyenne des autres villes centrales bien que Québec retire des revenus beaucoup plus élevés que Hull à cet égard à cause de l'inclusion du budget de la Commission de l'Exposition provinciale (graphiques 13.C à 14.D). Finalement, on notera que Hull se comporte davantage comme les autres villes centrales en ce qui concerne les autres

revenus de sources locales (permis, amendes etc.). Québec semble sous-utiliser ces sources de revenus comparativement à Hull et aux autres villes centrales (graphiques 15.C et 15.D). Le total des revenus de sources locales ainsi que les transferts ont approximativement le même niveau et ont suivi les mêmes tendances pour toutes les villes de notre échantillon (graphiques 16.C à 17.D).

Du point de vue des dépenses, on note premièrement que les dépenses per capita sont plus faibles à Hull que dans la moyenne des villes centrales. Par comparaison, les dépenses de Québec sont supérieures à la moyenne depuis 1983 (graphique 18.C). Par ailleurs, les dépenses en administration générale sont plus faibles pour Hull que pour la moyenne des villes centrales. Les dépenses de Hull à ce chapitre sont également plus faibles que celles qui sont observées à Québec que ce soit par habitant ou en proportion du budget (graphiques 19.C et 19.D).

Si on néglige la portion des quotes-parts qui est consacrée aux dépenses de sécurité publique, on note que ces dépenses, bien qu'elles soient plus faibles à Hull qu'à Québec, sont néanmoins plus élevées que pour la moyenne des villes centrales (per capita et en proportion du budget) et des villes de 50,000 habitants et plus (graphiques 20.C et 20.D). Tout comme pour Québec, cet écart provient essentiellement des dépenses de police et non des dépenses de protection contre les incendies (graphiques 21.C à 22.D). On ne peut cependant conclure que cet écart est le résultat du statut de capitale (ou quasi capitale dans le cas de Hull) car on néglige les quotes-parts consacrées aux dépenses de police. Nous n'avons pu identifier correctement ces quotes parts jusqu'à présent.

Les dépenses de transport de Hull sont plus faibles qu'à Québec ainsi que dans la moyenne des villes centrales (graphiques 25.C et

25.D). Ce résultat provient des dépenses de **voirie**, de **circulation** et d'**enlèvement de la neige** qui sont plus faibles à Hull que dans la moyenne de toutes les autres villes (graphiques 28.C à 30.D). Par contraste, les dépenses d'**administration des transports** sont plus élevées à Hull que dans la moyenne de toutes les autres villes (graphiques 27.C et 27.D).

Les dépenses pour l'**hygiène du milieu** sont plus élevées à Hull qu'à Québec alors que ces deux villes enregistrent également des dépenses à ce titre qui sont plus élevées que pour la moyenne des villes centrales (graphique 31.C et 31.D). L'écart entre Hull et les autres villes centrales s'explique par des dépenses d'**aqueduc et d'égouts** qui sont plus élevées alors que dans le cas de Québec, ce sont les dépenses d'**enlèvement et destruction des ordures** qui justifient l'écart (graphiques 32.C à 33.D).

On notera également que les dépenses de **santé et bien-être** sont beaucoup plus faibles dans les villes de Québec et Hull que dans la moyenne des villes centrales. La ville de Hull n'enregistre à toute fin pratique, aucune dépense à ce poste budgétaire (graphiques 34.C et 34.D). Pour leur part, les dépenses d'**urbanisme** sont plus élevées à Hull qu'à Québec mais demeurent inférieures à la moyenne observée pour les autres villes-centrales (graphiques 35.C et 35.D).

Une similitude importante entre Québec et Hull est l'importance des dépenses de loisirs et culture comparativement à la moyenne observée pour les autres villes centrales (graphique 36.C et 36.D). Cette similitude nous indique que l'écart observé pour Québec n'est pas exclusivement le fruit de l'insertion des dépenses de la Commmisssion de l'Exposition provinciale. Le statut de capitale peut jouer un rôle ici tout comme dans le cas des dépenses de police.

Les dépenses pour les **autres activités** sont relativement similaires

dans toutes les villes centrales et les villes de Hull et Québec ne se démarquent pas à cet égard (graphiques 37.C et 37.D). De la même façon, les **frais de financement** sont approximativement du même ordre pour la moyenne des villes centrales et les villes de Québec et Hull ont des positions qui sont très proches de la moyenne (graphiques 38.C et 38.D)

Finalement, le système de **quotes-parts** semble plus développé dans la région de Hull que dans la région de Québec (graphiques 39.C et 39.D). Dans les deux cas cependant, la régionalisation est moins avancée que pour la moyenne des autres villes centrales qui est elle-même largement influencée par la situation qui prévaut dans la région de Montréal. Le plus grand usage des quotes-parts dans le cas de la ville de Hull, comparativement à Québec, provient du **transport en commun** dont les quotes-parts sont plus élevées à Hull qu'à Québec (graphiques 40.C et 40.D). En ce qui concerne les autres quotes-parts, elles sont relativement similaires dans les deux villes (graphiques 41,C et 41.D)

7.3- L'ENDETTEMENT

Du point de vue de l'endettement total, on notera que **la dette per capita est relativement identique pour Québec, Hull et la moyenne des autres villes centrales**. Elle est cependant plus élevée pour ces villes que pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus (graphique 42.C). Ceci reflète probablement le niveau d'immobilisation plus élevé qui est encouru dans les villes centrales comparativement aux villes de banlieue. Les banlieues n'ont pas à assumer un achalandage aussi important (par habitant) que les villes centrales. Notons cependant qu'en proportion du budget, la dette représente approximativement la même importance pour

toutes les villes de l'échantillon (graphique 42.D). Ce qui semble témoigner que la dette n'est pas anormalement élevée dans les villes centrales mais bien que les infrastructures ainsi financées desservent une population plus grande que celle de la ville-centre.

Une distinction fondamentale entre Québec et Hull apparaît aux graphiques 43.C et 43.D. On note que la dette totale en proportion du rôle total d'évaluation est plus élevée à Québec que dans la moyenne des autres villes centrales alors qu'une situation inverse prévaut pour Hull (graphique 43.C). L'écart entre les deux villes est encore plus grand si on considère l'endettement total en proportion de la richesse foncière uniformisée (graphique 43.D). **Alors que l'endettement de Québec par $100 de richesse uniformisée a dépassé la moyenne des autres villes centrales depuis 1982, la ville de Hull bénéficie d'un ratio qui est non seulement plus faible que la moyenne des villes centrales, mais également plus faible que la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus.**

7.4- INDICATEURS DE RICHESSE FONCIERE ET D'EFFORT FISCAL

Nous avons déjà présenté les **indices de richesse foncière** uniformisée ainsi que leur évolution aux tableaux 4 et 5 (annexe A). On rappellera que l'indice de richesse foncière uniformisée de la ville de Hull était environ 150% plus élevé que celui de la ville de Québec au début des années 80 (159 contre 109 en 1980) et que cet indice a augmenté de 8% pour la ville de Hull entre 1980 et 1985 alors qu'il a diminué de 5% pour la ville de Québec (tableau 5). Parmi les villes de notre échantillon, la ville de Hull possédait l'indice de richesse foncière uniformisée le plus élevé en 1985 après les villes de Sillery et St.-Laurent.

Cette différence importante dans le niveau et la croissance de la richesse foncière uniformisée explique pourquoi, même si les ratios d'endettement per capita et par $ de revenu soient relativement similaires pour l'ensemble des villes centrales (graphiques 42.C et 42.D), une différence importante sépare la ville de Québec des autres villes centrales et de la ville de Hull en particulier lorsqu'on calcule l'endettement par $ de richesse foncière (graphiques 43.C et 43.D).

Cette différence de richesse permet également d'expliquer certains écarts dans les indicateurs d'effort fiscal. A cet égard, notons premièrement que les indices usuels d'effort fiscal ont été plus élevés et ont augmenté plus rapidement à Québec qu'à Hull au cours des cinq dernières années (tableaux 7 et 8).

Deuxièmement, on notera que le total des taxes per capita et par dollar de revenu est plus faible à Hull qu'à Québec et dans la moyenne des villes centrales (graphiques 45.C et 45.D). Ces résultats s'expliquent d'une part parce que le budget per capita de la ville de Hull est plus faible que dans les autres villes centrales (graphiques 1.C et 18.C) et que d'autre part, les compensations représentent une proportion plus importante du budget de la ville de Hull que pour les autres villes centrales (graphiques 9.C et 9.D).

Troisièmement, l'impact de la richesse foncière plus importante qui est observée à Hull ainsi que dans les autres villes est illustré dans le graphique 44.C. On y note en effet que si on exclut Montréal de l'échantillon des villes centrales, le total des taxes et compensations par $100 de richesse foncière uniformisée est près de 150% plus élevé dans la ville de Québec que dans la moyenne des villes centrales et dans la ville de Hull. Ceci indique que l'"effort fiscal global" de la ville de Québec est

beaucoup plus élevé que dans la moyenne des autres villes incluant la ville de Hull qui possède un statut de quasi-capitale.

Quatrièmement, on notera au graphique 44.D que les taxes d'affaires par $100 d'évaluation industrielle et commerciale uniformisée, sont à toute fin pratique inexistentes dans la ville de Hull alors qu'elles sont plus élevées à Québec que dans la moyenne des autres villes centrales (incluant Montréal).

L'impact de la localisation gouvernementale est illustré aux graphiques 46 et 47. A cet égard on notera que le taux de taxation par $100 d'évaluation foncière uniformisée (ie. excluant l'évaluation uniformisée des immeubles gouvernementaux pour laquelle des compensations sont payées) est plus élevé à Québec que dans la moyenne des villes centrales depuis 1982 (graphique 46.C) et que cet écart est encore plus grand si on exclut la ville de Montréal de l'échantillon de villes centrales et qu'on inclut la valeur uniformisée des propriétés gouvernementales (graphique 46.D). Dans les deux cas, le taux de taxation de la ville de Québec est près du double de ce qui est observé à Hull. Finalement, le graphique 47.C présente la valeur des compensations versées par $100 d'évaluation uniformisée des immeubles gouvernementaux pour lesquels de telles compensations peuvent être versées. On voit ici qu'encore une fois, que le taux de taxation de la ville de Québec est supérieur à la moyenne et qu'il excède également ce qu'on observe pour la ville de Hull,

7.5- Conclusion

Il est clair que les comparaisons avec la ville de Hull sont insuffisantes pour établir avec confiance le profil d'une capitale-type.

Cependant, la brève enquête que nous avons conduite nous permet d'identifier certaines similitudes et différences entre la ville de Québec et la ville de Hull.

Les principales **similitudes** sont l'importance des dépenses de police, de loisirs et culture ainsi que de collecte et destruction des ordures (per capita et en proportion du budget) comparativement à la moyenne des autres villes centrales. Nous ne pouvons actuellement identifier si ces différences proviennent soit d'un niveau de service plus élevé qui est désiré par les citoyens à cause du statut de capitale (population plus éduquée, activités politiques et culturelles etc) soit d'un coût par unité de service qui est plus élevé. On note également que les quotes-parts sont plus faibles dans ces deux villes que dans la moyenne des villes centrales.

Du point de vue des revenus, la principale similitude est évidemment l'importance des compensations versées par les gouvernements supérieurs. Par ailleurs, les villes de Québec et Hull obtiennent davantage de revenus pour les activités culturelles et de loisirs ainsi que pour la collecte et la destruction des ordures comparativement aux autres villes centrales. En ce qui concerne les taxes foncières générales (incluant les répartitions générales et locales), les revenus per capita et en proportion du budget sont relativement similaires pour ces deux villes ainsi que pour la moyenne des villes centrales. Cependant elles ont augmenté plus rapidement à Québec que dans les autres villes. Finalement, on notera que Québec et Hull semblent sous-utiliser la vente de services aux autres municipalités ainsi que le système de quotes-parts comparativement à la moyenne des autres villes centrales.

En ce qui concerne l'endettement on note que l'endettement total per capita et en proportion des revenus est à peu près équivalent pour

Québec, Hull et la moyenne des villes centrales.

Les principales différences entre les deux villes portent principalement sur le niveau des dépenses, la structure des taxes et les indicateurs de richesse et d'effort fiscal. Notons premièrement que les dépenses per capita sont plus faibles à Hull que dans la moyenne des villes centrales alors que l'inverse prévaut pour la ville de Québec. On ne peut donc pas conclure que le statut de capitale ou quasi capitale occasionne des dépenses totales per capita plus élevées que pour la moyenne des villes centrales.

Par ailleurs, il semble que la ville de Hull utilise davantage son statut de capitale et les compensations qui l'accompagnent pour réduire les taxes supportées par sa population. Pour ces deux villes, il fut noté que les taxes totales per capita étaient plus faibles que dans les autres villes centrales (graphique 45.C). Cependant, cet écart est plus grand dans le cas de la ville de Hull ce qui semble indiquer que pour cette ville, plus que pour Québec, les compensations se sont substituées aux taxes en général. Selon toute apparence, les compensations gouvernementales se sont converties en baisses de taxes à Hull alors qu'elles se sont principalement traduites en hausses de dépenses à Québec. En particulier, on notera que les taxes d'affaires sont pratiquement inexistentes à Hull alors qu'elles sont très élevées à Québec.

Finalement, on notera qu'un écart considérable sépare Hull de la ville de Québec en matière de richesse foncière. A cet égard, tous les indices que nous avons calculé démontrent que le niveau des dépenses (et la taxation concomitante) de la ville de Québec est très élevé comparativement à la richesse foncière de la ville. Alors que la ville de Hull enregistre des ratios de taxation et d'endettement par dollar de richesse

foncière qui sont faibles comparativement à la moyenne des autres villes centrales, la ville de Québec possède des ratios plus élevés que la moyenne. On ne peut donc associer cette faiblesse de la richesse foncière par dollar de dépense et d'endettement ni au statut de ville centrale, ni au statut de capitale.

En d'autres termes, bien que la ville de Québec supporte des dépenses et un endettement per capita qui sont comparables à ce qu'on observe à Hull et dans les autres villes centrales, elle ne possède pas un niveau de richesse foncière équivalent. **Pour maintenir des dépenses comparables elle doit donc supporter un taux de taxation par dollar de richesse foncière qui est plus élevé que dans les autres municipalités.**

Nous ne disposons pas actuellement d'informations suffisantes pour identifier les causes de la faiblesse observée au niveau de la richesse foncière. Elle peut provenir des méthodes d'évaluation en vigueur ou d'un développement économique moins avancé. Nous savons cependant que cette faiblesse existait avant le début des années 1980 et que la faible croissance de la richesse foncière observée pour la région de Québec entre 1980 et 1985 a aggravé la position défavorable de la ville de Québec.

8- SOMMAIRE ET CONCLUSION

Le but de cette étude des finances publiques de la ville de Québec était d'identifier la nature des difficultés financières de cette ville et tenter d'évaluer dans quelle mesure ces difficultés pouvaient être assignées aux statuts de ville centrale et de capitale que détient la ville de Québec. Pour ce faire, nous avons comparé différentes facettes de la situation financière de la ville de Québec avec la situation qui est observée pour un échantillon de villes centrales ainsi que pour la ville de Hull.

Le statut de ville centrale

Comparativement aux autres villes centrales, Québec ne semble pas souffrir d'une baisse anormalement élevée de sa **population** ni d'un **revenu des ménages** qui est anormalement faible. Il est évident cependant que toutes les villes centrales enregistrent des réductions importantes de population comparativement aux autres villes et que le revenu moyen des ménages y est plus faible. Ceci ne permet pas cependant d'accorder une attention particulière à la ville de Québec comparativement aux autres villes centrales.

Du point de vue des **revenus budgétaires**, on note principalement que les revenus de Québec ont augmenté plus rapidement que la moyenne des villes centrales depuis 1979. Cependant, les revenus per capita de Québec ne dépassent la moyenne des villes centrales que depuis 1984. Les postes de revenus qui ont augmenté rapidement à Québec comparativement à la moyenne des villes centrales sont: la taxe foncière (à cause de l'insertion de la taxe d'eau en 1983), les compensations gouvernementales

ainsi que les revenus provenant des services de loisirs et culture. Par ailleurs, alors que Québec obtient davantage de revenus au chapitre des compensations et des revenus de loisirs et culture (Commission de l'exposition), elle a moins développé que les autres villes centrales les services rendus aux municipalités (protocoles d'entente) ainsi que les revenus d'autres sources locales. Notons finalement, que les transferts conditionnels favorisent la CUM comparativement à la CUQ et qu'en conséquence, cette source de revenu "implicite" est moins développée pour la ville de Québec.

Comme les autres villes centrales, les dépenses per capita sont plus élevées à Québec que pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus. Cependant on note que depuis 1981 ,les dépenses per capita de Québec sont également plus élevées et croissent plus rapidement que la moyenne des villes centrales.

Cet écart semble provenir du coût anormalement élevé de la collecte et de la destruction des ordures, de l'enlèvement de la neige, des services de loisirs et culture et, depuis 1982 des frais de financement. Nous ne pouvons cependant conclure actuellement si ces écarts sont occasionnés par un niveau de service particulièrement élevé ou des coûts unitaires trop élevés. Nous croyons cependant que l'écart observé pour les services de police est principalement causé par la régionalisation de ce service dans la région de Montréal et son financement par les quotes-parts versées à la CUM. Dans le cas des services de loisirs et culture, on note également que la ville de Québec se distingue par l'insertion du budget total de la Commission de l'exposition provinciale dans ses états financiers. Il demeure cependant, que des écarts subsistent pour les loisirs, le déneigement,

l'enlèvement et la destruction des ordures ainsi que les frais de financement. Ces écarts ne semblent pas être le fruit de divergences comptables et une étude plus approfondie pourrait déterminer leur provenance.

La ville de Québec ne se démarque pas des autres villes centrales en ce qui concerne l'endettement per capita et en proportion des revenus. Comme les autres villes centrales cependant, l'endettement per capita est plus élevé à Québec que dans la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus. En proportion des revenus, une situation inverse s'observe alors que les ratios enregistrés pour Québec et les autres villes centrales sont plus faibles que pour la moyenne des villes de 50,000 habitants et plus.

Ce qui semble caractériser la ville de Québec cependant, c'est un niveau et une croissance plus faibles de la richesse foncière. La faible augmentation de la richesse foncière a modifié de façon importante les indices d'endettement et d'effort fiscal lorsque calculés en proportion de la richesse foncière. Les indicateurs d'endettement et de taxation qui sont utilisés par les agence d'évaluation de crédit (Canadian Bond Rating Service) ont ainsi évolué de façon défavorable à la ville de Québec.

Etant donné les différences de ratios qui démarquent Québec des autres villes centrales, nous croyons donc pouvoir conclure que les difficultés financières de Québec, bien qu'elles soient associées à son rôle de ville centrale, ne sont pas principalement causées par ce statut.

En effet, lorsqu'on inclut Montréal dans l'échantillon des villes centrales, il ressort clairement que les dépenses per capita de Québec sont comparables à la moyenne des villes centrales bien qu'elles ont eu tendance à croître à un rythme plus rapide que la moyenne au cours des dernières années. Alors que les dépenses per capita sont comparables, la richesse

foncière ne l'est pas. Ce qui nous porte à croire que si la ville de Québec désire maintenir un niveau de dépense équivalent ou supérieur à la moyenne des autres villes centrales, elle devra supporter un effort fiscal (par $100 de richesse foncière uniformisée) plus élevé que dans les autres municipalités.

Le statut de capitale

Les comparaisons effectuées avec la ville de Hull, bien qu'insuffisantes pour identifier les principales caractéristiques des capitales, nous permettent quelques observations générales.

Premièrement, si on néglige les niveaux de prix différents dans les municipalités, on note qu'en 1981, le revenu moyen des ménages était plus élevé dans les régions métropolitaines de recensement de Hull et Québec que dans les autres régions du Québec. Le revenu moyen des ménages dans les villes de Hull et Québec se compare tout aussi avantageusement avec le revenu moyen observé dans les autres villes centrales du Québec. On ne peut pas conclure que les "capitales" souffrent d'un revenu moyen plus faible que dans les autres villes centrales.

Deuxièmement, les **revenus et dépenses totales per capita** ont augmenté plus rapidement à Hull et à Québec que dans la moyenne des villes centrales. Ces taux de croissance plus élevés ont permis à Québec d'enregistrer des dépenses per capita plus élevées que la moyenne depuis 1983 alors qu'en 1984, Hull avait presque rejoint la moyenne. On ne peut pas conclure que les capitales (ou quasi capitale dans le cas de Hull) dépensent plus que la moyenne des villes centrales, mais on observe que leurs dépenses per capita ont augmenté plus rapidement que la moyenne

entre 1980 et 1984.

Troisièmement, la **structure des revenus et des dépenses** est relativement la même dans les deux villes. Comparativement à la moyenne des villes centrales, les deux "capitales" utilisent davantage les taxes foncières générales, bénéficient particulièrement des compensations gouvernementales, obtiennent davantage de revenus pour les loisirs et la culture et sous-utilisent les "services rendus aux municipalités" et les "autres sources de revenu local". Hull se distingue de Québec par le très faible usage de la taxe d'affaires ainsi que par des dépenses plus faibles que la moyenne des villes centrales. Dans les deux cas, les compensations gouvernementales permettent de réduire les taxes des citoyens privés (ménages et entreprises); cette situation semble être observée à Hull alors qu'à Québec, les compensations se sont apparemment traduites en dépenses plus élevées plutôt qu'en réduction de taxes. Par ailleurs, les deux villes semblent "favoriser" plus que les autres villes les dépenses de loisirs et culture ainsi que les dépenses de collecte et destruction des ordures. On ne peut conclure à des dépenses anormalement élevées pour les services de police, puisque les résultats sont biaisés par l'absence des quotes-parts versées à la CUM par la ville de Montréal.

Finalement, la **richesse foncière** per capita de Hull est plus élevée et croît plus rapidement qu'à Québec. Si bien que pour des dépenses et un endettement per capita qui sont similaires (légèrement plus faibles à Hull), on enregistre des indicateurs d'endettement et d'effort fiscal (par $100 de richesse foncière uniformisée) qui sont beaucoup plus élevés à Québec.

En guise de conclusion

Succintement, la problématique financière de la ville de Québec se résume par la faiblesse de sa richesse foncière ainsi que par une faible diversification des revenus. La ville souffre de taux de taxation sur la richesse foncière qui sont particulièrement élevés d'une part parce qu'elle préfère utiliser davantage cette source de revenus et d'autre part, parce que même si ses dépenses per capita sont comparables à la moyenne des autres villes centrales (incluant Montréal), sa richesse foncière uniformisée est plus faible et croît moins rapidement que dans ces autres villes. Ayant choisi de maintenir ses dépenses au diapason de la moyenne des autres villes centrales (et même à un niveau plus élevé depuis 1983), la ville se voit alors dans l'obligation d'imposer la richesse foncière à un niveau plus élevé que dans les autres villes.

Nous ne pouvons, à l'aide des comparaisons avec la ville de Hull, identifier si le statut de capitale occasionne des dépenses totales anormalement élevées. Certes, ce statut peut expliquer une certaine emphase sur les dépenses de police ainsi que de loisir et de culture, mais on ne peut l'associer à des dépenses totales plus élevées que la moyenne des villes centrales. La ville de Hull, bien qu'elle possède plusieurs des caractéristiques de Québec sur le plan de la structure des revenus et des dépenses, enregistre des dépenses totales per capita qui sont inférieures à la moyenne des villes centrales. Le seul point commun à cet égard c'est une croissance des dépenses totales per capita (1980-84) qui fut plus élevée à Hull et à Québec que dans la moyenne des villes centrales. Certes la ville de Hull n'est peut être pas un exemple fidèle du statut de capitale, mais c'est le meilleur exemple parmi un échantillon de villes québécoises.

Par ailleurs, il est évident que la ville de Québec aurait intérêt à diversifier ses sources de revenu. Le total des taxes per capita est équivalent à la moyenne des villes centrales, mais à cause de la faiblesse de la richesse foncière, ces taxes représentent une proportion beaucoup plus forte de la richesse foncière uniformisée à Québec (en particulier la taxe d'affaires). D'où l'importance de diversifier les sources de revenu de la ville de Québec afin de réduire le fardeau supporté par la richesse foncière. En particulier, les autres revenus de sources locales (droits et permis, amendes, disposition d'actifs) représent une source de revenu deux fois plus importante pour la moyenne des villes centrales (13% en 1984) que pour Québec (environ 6.5% en 1984). De la même façon, les services rendus aux municipalités clientes pourraient devenir une source de revenu intéressante si la ville de Québec tentait de se rapprocher de la moyenne des villes centrales (1.8% des revenus en 1984 contre .4% pour Québec).

Le véritable problème est cependant celui d'une ville qui dépense beaucoup pour le niveau de richesse foncière qu'elle détient. A cet égard, les dépenses élevées sont en bonne partie le résultat du statut de ville centrale, et du volume de services que ce statut requiert. En l'absence d'une étude sur les coûts par unité de service, nous ne pouvons cependant exclure la possibilité que les villes centrales enregistrent des dépenses élevées en partie à cause de coûts unitaires élevés. Quoiqu'il en soit, les dépenses totales per capita de la ville de Québec sont comparables à la moyenne des autres villes centrales (incluant Montréal) alors que sa richesse foncière est plus faible.

Du point de vue pratique, la solution à ce problème est certes de réduire les dépenses et les taxes pour promouvoir le développement économique de la ville et ainsi revaloriser la richesse foncière (si on

suppose qu'elle n'est pas sous-évaluée actuellement). Si on considère les dépenses comme intouchables (ie. dictées par le statut de ville centrale!) il devient alors évident que les efforts doivent être orientés vers la promotion économique de la ville de Québec. Mais alors la ville devra quêter une aide du gouvernement supérieur puisqu'en refusant de réduire ses dépenses, elle sacrifie l'un de ses principaux instruments de promotion économique (ie. réduction de taxes).

BIBLIOGRAPHIE

Advisory Commission on Intergovernmental Affairs, Intergovernmental Perspective,trimestriel

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (U.S.) (1980), Suburban Fiscal Disparity and City Distress 1977, Washington D.C.

Auld, D.A. & G.C. Cook "Suburban- Central City Exploitation Thesis: A Comment", National Tax Journal, 25, 1972,pp.595-597.

Baumol, W.J. "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis" American Economic Review ,57, 1967, pp.415-426.

Bouchard, R. L'exploitation de la ville centrale par les navetteurs: Analyse d'une recherche appliquée à Montréal, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, août 1985.

Bradford, D.F. & W.E. Oates "Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure",in H.M. Hochman & G.E. Peterson (ed) Redistribution Through Public Choice, Columbia University Press,New-York, 1974,pp43-90.

Brazer, H., City Expenditures in the United-States (New York) National Bureau of Economic Research, 1959

Brennan, G. & J.M. Buchanan,The Power to Tax, Cambridge, Cambridge University Press, 1980

Browning, E.K. & J.M. Browning, Public Finance and the Price System New York Macmillan, 1983

Buchanan, J.M. "Principles of Urban Fiscal-Fiscal Strategy", Public Choice, 11, 1971, pp. 1-16

Bussières Y., Mathews G. et L.N. Tellier, " Etude du rôle économique de l'industrie gouvernementale dans la région de Québec" I.N.R.S.-Urbanisation, Janvier 1983.

Canadian Tax Foundation, Provincial and Municipal Finances, annuel.

Carter, R. "Décentralisation du financement gouvernemental au Québec: mythe ou réalité?", Revue d'administration Publique du Canada, vol. 28, no. 1, printemps 1985, pp. 47-69

Carter,R. et H.P. Rousseau "Impact du stock de la dette sur la détermination des taux d'intérêt" Conseil Economique du Canada, Mars 1984

Clark, T.N. & L.C. Ferguson, City Money; Political Stress, Fiscal Strain, and Retrenchment, New-York: Columbia University Press, 1983

Coase, R.H. "The Problem of Social Cost", The Journal of Law and Economics, vol 3, oct. 1960, pp. 1-40

Collin, J.P., "Le partage fiscal banlieue-ville centrale, les montréalais subventionnent-ils les banlieusards?" Revue Canadienne de Sciences Politiques, été, 1984.

Dommel, P.R. & Ass.,Decentralizing Urban Policy, (Washington, The Brookings Institution, 1982)

Field, C., & R., Keller, "How Salaries of Large Cities Compare with Industry and Federal Pay", Monthly Labor Review, 99. (November 1976),pp.23-28

Filion, P." Core Redevelopment, Neighbourhood Revitalization, and Municipal Government Motivation", Mimeo, Queen's University, 1985.

Fréchette, P. "Situation et tendances de l'économie de la région métropolitaine et de la ville de Québec", Département d'économique, Université Laval, Janvier 1986.

Gramlich,E.M., "Intergovernmental Grants: A Review Of The Empirical Literature", in W.E. Oates (Eds.) The Political Economy Of Fiscal Federalism, Lexington Mass. , Lexington, 1977

Hawley, A., "Metropolitan Population and Municipal Government Expenditures in Central Cities", Journal of Social Issues, 1951, p.107

International City Management Association, Costing and pricing municipal services Management Information Service Report, vol.15,nu.6/7, June/July 1983.

Kitchen, H.M., "Municipal Income Taxation- A Revenue Alternative?" Canadian Tax Journal, Sept-Oct. 1982 pp. 781-786

Letartre, P.A.,"La gestion Urbaine après la réforme de la fiscalité locale" Gestion, Février 1982,pp. 232.

Les Affaires, Comparaison du niveau de taxation et d'endettement de 54 municipalités, 22 décembre 1983.

Margolis, J., Public Policies For Private Profits: Urban Government" in H.M. Hockman & G.E. Peterson (ed), Redistribution through Public Choice, Columbia University Press, New York, 1974, pp 289-319

Margolis, J., "Metropolitan Finance Problems: Territories, Functions and Growth", in J.M. Buchanan (ed.) Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, (Princeton, Princeton University Press,1961)pp.229-293

Moody's, Municipal and Government Manual, annuel

Oakland, W.H., "Central Cities Fiscal Plight And Prospects For Reform" in P.Mieszkowski & M. Straszheim (ed.) Current issues in Urban Economics, John Hopkins University Press, Baltimore 1979.

Mieszkowski, P., "The Property Tax: An Excise Tax or a Profits Tax?" Journal of Public Economics, 1, 1972,pp.73-96.

Ministère des Affaires Municipales, Indices de Richesse Foncière, d'Effort Fiscal et de Dépenses des Municipalités du Québec, Annuel

Mueller, T.,Growing and Declining Areas: A Fiscal Comparison, Washington D.C.: The Urban Institute, 1975

Neenan, W.B.,"Suburban-Central City Exploitation Thesis: One City's Tale", National Tax Journal,23,1970, pp.117-139

Neenan, W.B., "Suburban-Central City Exploitation Thesis: Reply", National Tax Journal,25, 1972, pp. 605-608.

Perloff, S., "Comparing Municipal Salaries With Industry and Federal Pay" Monthly Labor Review, 94, (october, 1971),pp.46-49

Peterson, G.E., "Finance", in Gorham,W. & N. Glazer (eds) The Urban Predicament, Washington D.C. :The Urban Institute, 1976.

Ramsey, D., "Suburban-Central City Exploitation Thesis: Comment", National Tax Journal, 25, 1972. pp. 599-604

Stewart, W.A., "The Impact of Federal Grants on Expenditures of the Governments of the Atlantic Provinces: an Econometric Study, 1963-1979", Master Thesis, Department of Economics, Dalhousie University, Febuary 1983.

U.S. Bureau of the Census, City Government Finances, Annuel

Vaillancourt, F., "Financing Local Authorities in Quebec-- The Reform of Bill 57", Canadian Tax Journal, vol.28 no.3 May-June 1980, pp. 275-288

Wagner, R.E., Public Finance, Boston Little Brown, 1983.

BIBL

Bibliothèque Cécile – Rouleau
QMC A 435 323