

1998RP-07

Les Relations entre Gouvernements Centraux et Localités

Véronique Le Gallo et Nicolas Marceau

Rapport de Projet
Project report

Montréal
Mai 1998

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les organisations-partenaires / The Partner Organizations

- École des Hautes Études Commerciales
- École Polytechnique de Montréal
- Université Concordia
- Université de Montréal
- Université du Québec à Montréal
- Université Laval
- Université McGill
- Ministère des Finances du Québec
- MRST
- Alcan inc.
- AXA Canada
- Banque du Canada
- Banque Laurentienne du Canada
- Banque Nationale du Canada
- Banque Royale du Canada
- Bell Canada
- Bombardier
- Bourse de Montréal
- Développement des ressources humaines Canada (DRHC)
- Fédération des caisses Desjardins du Québec
- Hydro-Québec
- Industrie Canada
- Pratt & Whitney Canada Inc.
- Raymond Chabot Grant Thornton
- Ville de Montréal

© 1998 Véronique Le Gallo et Nicolas Marceau. Tous droits réservés. All rights reserved. Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.

Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.

Les Relations entre Gouvernements Centraux et Localités

Véronique Le Gallo* et Nicolas Marceau†

Résumé / Abstract

Dans l'accomplissement de leur tâche, les gouvernements locaux font face à de nombreuses contraintes technologiques, financières ou politiques. Mais dans la plupart des pays, incluant le Canada, prévaut un facteur encore plus déterminant que ces contraintes : le fait que les gouvernements locaux sont des entités n'existant que par la volonté des gouvernements centraux ou régionaux, et qu'en conséquence, ce sont ces derniers qui décident des responsabilités et des moyens mis à la disposition des gouvernements locaux pour mener à bien leur tâche. Dans ce document, nous étudions les diverses formes que prennent les interventions des gouvernements centraux en matière de finances locales. Nous commençons cette étude par une description des interventions possibles et des critères permettant de juger de la performance des diverses formes d'intervention. Nous y présentons également une discussion sur le rôle des gouvernements locaux, rôle qu'il est nécessaire de bien comprendre pour que les critères présentés puissent éventuellement être opérationnels. Nous décrivons ensuite la réalité du fonctionnement des gouvernements locaux, de même que des relations entre ceux-ci et leur gouvernement central, non seulement au niveau canadien mais international (Royaume-Uni, Suède et Chili).

In this report, we study the relations that prevail between local governments and their central authority. Local governments are confronted to technological, financial and political constraints. We give a brief description of possible modes of intervention and examine different criteria to evaluate their performance. After considering what role local governments should play, we study the nature of relations between local and central government in Canada, the United-Kingdom, Sweden and Chile.

Mots-clés : Finances locales, Gouvernement local, Québec, Canada, Royaume-Uni, Suède, Chili, Relations intergouvernementales

Keywords : Local finances, Local Government, Intergovernmental relations, Quebec, Canada, United-Kingdom, Sweden, Chile

* CIRANO, 2020 rue University, 25^{ème} étage, Montréal, H3A 2A5. Courriel : legallov@cirano.qc.ca

† UQÀM et CIRANO

Tables des matières

1. INTRODUCTION	3
2. FORMES POSSIBLES D'INTERVENTION CENTRALE EN MATIERE DE FINANCES LOCALES	4
2.1 REORGANISATION DES STRUCTURES MUNICIPALES	4
2.1.1 <i>Fusion de municipalités ou division d'une municipalité</i>	4
2.1.2 <i>Mise en place d'une structure à plusieurs niveaux (Communauté urbaine)</i>	4
2.2 DEPENSES DES GOUVERNEMENTS LOCAUX	5
2.2.1 <i>Limite des dépenses permises ou du niveau d'endettement</i>	5
2.2.2 <i>Impartition obligatoire</i>	5
2.2.3 <i>Réaménagement des domaines de juridiction locale et centrale</i>	5
2.3 RECETTES DES GOUVERNEMENTS LOCAUX	6
2.3.1 <i>Impôts locaux</i>	6
2.3.1.1 <i>Description des divers impôts locaux</i>	6
2.3.1.2 <i>Aménagements possibles</i>	7
2.3.2 <i>Transferts conditionnels et non conditionnels</i>	7
2.3.3 <i>Péréquation municipale</i>	8
3. ROLE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET CRITERES PERMETTANT DE JUGER DE LA PERFORMANCE D'UNE INTERVENTION CENTRALE	8
3.1 CRITERES	9
3.1.1 <i>Simplicité</i>	9
3.1.2 <i>Efficacité</i>	9
3.1.3 <i>Équité</i>	9
3.2 POURQUOI DES GOUVERNEMENTS LOCAUX?	10
3.2.1 <i>Maintien des droits de propriété</i>	10
3.2.2 <i>Correction des ratés du marché</i>	10
3.2.3 <i>Redistribution</i>	11
3.3 QUELQUES POINTS A PRENDRE EN CONSIDERATION	12
3.3.1 <i>Responsabilité</i>	12
3.3.2 <i>Concurrence entre juridictions</i>	12
3.3.3 <i>Mise en concurrence des employés municipaux avec le secteur privé</i>	14
3.3.4 <i>Incidence légale et économique d'une taxe</i>	15
3.4 EFFICACITE, EQUITE ET SIMPLICITE DE QUELQUES SOURCES DE REVENUS	17
3.4.1 <i>Impôt foncier</i>	17
3.4.2 <i>Impôt sur le revenu</i>	17
3.4.3 <i>Taxe sur les biens et services</i>	18
3.4.4 <i>Tarifcation des services</i>	18

4. EXPERIENCES ETRANGÈRES	20
4.1 SURVOL DES TENDANCES MONDIALES	20
4.2 LE CAS DU ROYAUME-UNI	23
4.2.1 <i>Configuration des autorités locales</i>	23
4.2.2 <i>Source des revenus</i>	24
4.2.2.1 Recettes propres	24
4.2.2.2 Les transferts	24
4.2.2.3 Les emprunts	25
4.2.3 <i>Attributions et tâches des collectivités locales</i>	26
4.2.4 <i>Liberté d'action des autorités locales</i>	26
4.3 LE CAS DE LA SUÈDE	28
4.3.1 <i>Configuration des autorités locales et régionales</i>	28
4.3.2 <i>Source des revenus</i>	29
4.3.2.1 Recettes propres	29
4.3.2.2 Les transferts	29
4.3.2.3 Les emprunts	30
4.3.2.4 Péréquation	30
4.3.3 <i>Attributions et tâches des collectivités locales</i>	31
4.3.4 <i>Liberté d'action des autorités locales</i>	31
4.4 LE CAS DU CHILI	33
4.4.1 <i>Configuration des autorités locales</i>	33
4.4.2 <i>Source des revenus</i>	33
4.4.2.1 Les transferts	33
4.4.2.2 Recettes propres	34
4.4.3 <i>Attributions et tâches des collectivités locales</i>	35
4.4.4 <i>Liberté d'action des autorités locales</i>	35
5. EXPÉRIENCES CANADIENNES	36
5.1 INTRODUCTION	36
5.2 CONFIGURATION DES AUTORITÉS LOCALES	36
5.3 SOURCES DES REVENUS	37
5.3.1 <i>Recettes propres</i>	38
5.3.1.1 Impôt foncier	38
5.3.1.2 Tarification à l'usager	40
5.3.2 <i>Les transferts</i>	41
5.4 ATTRIBUTIONS ET TÂCHES DES COLLECTIVITÉS LOCALES	42
5.5 LIBERTÉ D'ACTION DES AUTORITÉS LOCALES	43
5.5.1 <i>Alberta</i>	43
5.5.2 <i>Nouveau-Brunswick</i>	46
5.5.3 <i>Ontario</i>	46
5.5.4 <i>Colombie-Britannique</i>	47

1. INTRODUCTION

Les gouvernements locaux jouent un rôle important dans nos vies. Certains des biens et services qu'ils fournissent, tels l'approvisionnement en eau potable, la collecte des eaux usées, les services des incendies ou de police, sont en effet essentiels. En fait, certains contribuables estiment que les activités de ces gouvernements ont plus d'impacts directs sur leur qualité de vie que celles des gouvernements de niveaux supérieurs.

Dans l'accomplissement de leur tâche, les gouvernements locaux font face à de nombreuses contraintes technologiques, financières ou politiques. Mais dans la plupart des pays, incluant le Canada, prévaut un facteur encore plus déterminant que ces contraintes : le fait que les gouvernements locaux soient des entités n'existant que par la volonté des gouvernements centraux ou régionaux, et qu'en conséquence, ce soient ces derniers qui décident des responsabilités et des moyens mis à la disposition des gouvernements locaux pour mener à bien leur tâche. Bref, ce sont les gouvernements centraux ou régionaux qui définissent ce que sont les gouvernements locaux sur leur territoire.

Un examen de la situation qui prévaut dans divers pays permet de constater que les responsabilités des autorités locales et les moyens dont elles disposent varient considérablement. De toute évidence, il n'y a pas de modèle faisant l'unanimité. Une grande partie de cette variation s'explique par le contexte général (histoire, culture, richesse, etc.) dans lequel les autorités locales exercent leur pouvoir, de même que par les objectifs politiques poursuivis par le gouvernement central.

Dans ce document, nous étudions les diverses formes que prennent les interventions des gouvernements centraux en matière de finances locales. Nous commençons cette étude par une description des interventions possibles. La section suivante, plus analytique, est consacrée à l'examen des critères permettant de juger de la performance des diverses formes d'intervention. Nous y présentons également une discussion sur le rôle des gouvernements locaux, rôle qu'il est nécessaire de bien comprendre pour que les critères présentés puissent éventuellement être opérationnels. Dans les deux sections qui suivent, nous décrivons la réalité du fonctionnement des gouvernements locaux, de même que des relations entre ceux-ci et leur gouvernement central, ailleurs qu'au Québec. À la section 4, nous nous penchons sur quelques expériences étrangères. Nous y discutons en particulier du Royaume-Uni, de la Suède et du Chili. La cinquième et dernière section est quant à elle consacrée au Canada, et en particulier à l'expérience de quatre provinces canadiennes, soit l'Alberta, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et la Colombie-Britannique.

2. FORMES POSSIBLES D'INTERVENTION CENTRALE EN MATIERE DE FINANCES LOCALES

Les interventions centrales en matière de finances locales prennent de nombreuses formes. Dans cette section, nous passons en revue ces diverses formes.

2.1 REORGANISATION DES STRUCTURES MUNICIPALES

2.1.1 Fusion de municipalités ou division d'une municipalité

La fusion de municipalités et la division d'une municipalité sont des formes d'intervention typiquement imposées par un gouvernement supérieur aux gouvernements locaux. Dans le cas d'une fusion, la nouvelle municipalité englobe les territoires des municipalités originelles. Habituellement, les fonctions et pouvoirs du nouveau gouvernement sont les mêmes que ceux des gouvernements originels. Dans le cas de la division d'une municipalité, les nouvelles municipalités peuvent être de tailles très différentes de telle sorte que les nouveaux gouvernements locaux peuvent éventuellement se voir assigner des fonctions et pouvoirs différents.

2.1.2 Mise en place d'une structure à plusieurs niveaux (Communauté urbaine)

La mise en place de structures locales à plusieurs niveaux est un phénomène apparu essentiellement après la Seconde Guerre mondiale. Dans les cas de figure les plus fréquents, un territoire est occupé par un grand nombre de municipalités trop petites pour exploiter certaines économies d'échelle dans la fourniture de biens et services, ou des biens fournis par une municipalité en quantité insuffisante (inefficace) confèrent des bénéfices à des résidents d'autres municipalités (effet externe, voir la section 3.2.2), ou enfin, des municipalités sont engagées dans une concurrence coûteuse. La plupart du temps, les gouvernements des municipalités demeurent mais un nouveau gouvernement est créé exerçant des pouvoirs et fonctions sur l'ensemble du territoire régional. Le partage des responsabilités entre les deux niveaux de gouvernement varie énormément dans le temps et l'espace. McMillan¹ rapporte qu'à travers le monde, on peut aujourd'hui identifier des gouvernements régionaux ayant juridiction dans l'un ou l'autre des secteurs suivants : le transport en commun, la mise en place et l'entretien des infrastructures de distribution de l'eau potable et de traitement des eaux usées, la protection publique, les soins de santé, la sécurité du revenu, la collecte des ordures, la planification du territoire, etc. Une autre question importante est celle de la représentation des citoyens et des gouvernements municipaux au sein du gouvernement régional. La plupart du temps, les gouvernements locaux ont des représentants au gouvernement régional, mais pas les citoyens. La représentation de ces derniers au gouvernement régional est donc la plupart du temps indirecte.

¹ McMillan, M.L. (1997), «Taxation and Expenditure Patterns in Major City-Regions : An International Perspective and Lessons for Canada», dans P.A.R. Hobson et F. St-Hilaire (Éditeurs), *Urban Governance and Finance : A Question of Who Does What*, IRPP.

2.2 DEPENSES DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

2.2.1 Limite des dépenses permises ou du niveau d'endettement

Un gouvernement central peut imposer aux localités de ne pas dépenser plus qu'un certain plafond par résidant. Ce type de contrainte a surtout pour but de garder sous contrôle le niveau des dépenses courantes des gouvernements locaux. De telles limites seront habituellement imposées par un gouvernement central si les gouvernements locaux sont perçus comme n'étant pas «fiscalement responsables», ce dernier phénomène étant plus susceptible de se réaliser lorsque les responsables des décisions relatives à la taxation ou aux dépenses sont difficiles à identifier (voir la discussion sur la responsabilité à la section 3.3.1).

Des limites d'endettement sont également fréquemment imposées aux gouvernements locaux, dans ce cas afin de garder sous contrôle le niveau de leurs dépenses d'investissement.

2.2.2 Impartition obligatoire

L'impartition désigne l'ensemble des formes de partenariat public-privé ayant pour fonction de produire des biens et services dont la fourniture incombe aux gouvernements locaux. Tel qu'expliqué à la section 3.3.3, ces partenariats peuvent éventuellement mener à des réductions des coûts de fourniture. Parce que divers intervenants (par exemple, les élus locaux ou les employés municipaux) pourraient y être réticents, un gouvernement central peut obliger les gouvernements locaux à mettre en place de tels partenariats.

2.2.3 Réaménagement des domaines de juridiction locale et centrale

On observe assez fréquemment des réaménagements des fonctions des gouvernements locaux. Par exemple, on peut vouloir transférer, du gouvernement central vers les gouvernements locaux, le rôle de fournisseur de certains biens et services. Des transferts en sens inverse sont également possibles. Il y a une grande variation dans l'assignation des fonctions aux gouvernements locaux et central à travers le monde. McMillan² argue que plusieurs des modèles qu'il a étudiés semblent bien fonctionner. Il explique l'existence de ces différents modèles par des différences dans les objectifs poursuivis. Nous présentons tout de même, à la section 3, quelques-uns des enseignements de la théorie des gouvernements sur l'assignation des fonctions gouvernementales.

² McMillan, M.L. (1997), « Taxation and Expenditure Patterns in Major City-Regions : An International Perspective and Lessons for Canada », dans P. A. R. Hobson et F. St-Hilaire (dir.), *Urban Governance and Finance : A Question of Who Does What*, IRPP.

2.3 RECETTES DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

2.3.1 Impôts locaux

2.3.1.1 Description des divers impôts locaux

(a) Impôt foncier : Les biens immobiliers (terrains et structures) forment l'assiette de l'impôt foncier. Pour établir l'assiette de cet impôt, une évaluation de la valeur des propriétés doit être faite. À cette fin, on utilise habituellement la valeur capitalisée des biens immobiliers. Il y a cependant certaines juridictions qui utilisent plutôt le flux des revenus annuels (réalisé ou potentiel) des biens immobiliers. À long terme, ces deux méthodes mènent à des évaluations reflétant approximativement la valeur marchande des propriétés. Quelle que soit la méthode utilisée, il est important de refaire cette évaluation régulièrement parce qu'autrement, l'impôt foncier redistribuera des propriétés devenues surévaluées vers les propriétés devenues sous-évaluées. L'évaluation « taxable » d'une propriété est habituellement une fraction de la valeur établie à l'aide d'une ou l'autre des deux méthodes décrites plus haut. Cette fraction, plus grande ou plus petite que 1, est typiquement plus grande pour les propriétés commerciales et industrielles que pour les propriétés résidentielles. Habituellement, les pratiques en matière d'évaluation sont établies par le gouvernement central, mais le soin de faire les évaluations est souvent laissé aux gouvernements locaux ou régionaux. Un gouvernement central peut évidemment se réserver le soin de faire l'évaluation, ce qui lui permettra éventuellement des comparaisons entre des propriétés situées dans des municipalités différentes. Ce dernier point est pertinent si le gouvernement central croit opportun de mettre en place un programme de péréquation municipale (voir la section 2.3.3).

Parce que la taille des assiettes fiscales varie fortement d'une juridiction à une autre, les taux de taxation de l'impôt foncier diffèrent habituellement entre juridictions. Il est également usuel de taxer à des taux différents les propriétés résidentielles et commerciales.

(b) Impôt sur le revenu des particuliers : Les revenus de travail et du capital des particuliers forment l'assiette de cet impôt. Idéalement, l'assiette devrait englober toutes les formes de revenu. Or, dans de nombreuses juridictions, certaines formes de revenu sont traitées préférentiellement. Ainsi, les revenus imputés de certains biens durables devraient être taxés mais ne le sont habituellement pas. Par exemple, un particulier propriétaire d'une maison en retire implicitement un revenu s'il l'habite : en principe, un montant égal au loyer qu'il obtiendrait s'il la louait pourrait (devrait) lui être imputé et taxé.

La plupart du temps, les taux de taxation appliqués à l'assiette de cet impôt varient selon le revenu du particulier, des taux plus élevés s'appliquant aux tranches de revenu plus élevées.

(c) Taxes sur les biens et services : Les dépenses de consommation forment l'assiette de cette taxe. Dans sa version québécoise, la TVQ, les producteurs ont droit à un remboursement des taxes payées sur les intrants, ce qui en fait une taxe sur la valeur ajoutée. Certains biens ou services, comme la nourriture, peuvent ne pas être taxés.

Habituellement, un seul taux de taxe est appliqué à cette assiette. Il y a tout de même des exemples de juridictions appliquant des taux différents à des biens différents.

(d) Tarification des services : Pour certains des biens et/ou services qu'ils fournissent, les gouvernements exigent du consommateur un tarif. Ce tarif peut permettre à un gouvernement de couvrir ses coûts de production mais plus fréquemment, il sert à modérer la consommation du bien ou service en faisant percevoir aux utilisateurs le coût réel de fourniture.

2.3.1.2 Aménagements possibles

À l'égard des impôts que nous venons de décrire, un gouvernement central peut envisager de nombreux aménagements.

(a) Changement d'assiette fiscale : Il s'agit dans ce cas d'ajouter, de retirer ou de remplacer des assiettes fiscales mises à la disposition des gouvernements locaux. Ainsi, au Québec, plusieurs analystes ont récemment suggéré de permettre aux gouvernements locaux de taxer les biens et services pour suppléer à l'impôt foncier, la valeur de l'assiette de cet impôt ayant diminué au fil des ans.

(b) Partage d'une assiette fiscale : Dans un tel cas, le gouvernement central conserve ses prérogatives de taxation sur l'assiette fiscale, mais il partage les recettes de taxation avec les gouvernements locaux selon une formule prédéterminée.

(c) Plafond des taux de taxation : Pour les raisons invoquées à la section 2.2.1 pour justifier de limiter les dépenses des gouvernements locaux, un gouvernement central peut également imposer des taux de taxation maximaux sur diverses assiettes fiscales.

(d) Tarification à l'usage obligatoire : Parce que la tarification des services fournis par les municipalités fait en sorte que les résidents perçoivent le coût réel des services qu'ils consomment, plusieurs économistes la recommandent, arguant qu'elle mènera à un niveau de consommation efficace. Mais la tarification à l'usage peut faire des perdants (surtout les sur-utilisateurs du service), rendant sa mise en place politiquement périlleuse. Un gouvernement central peut alors obliger les municipalités à l'utiliser.

2.3.2 Transferts conditionnels et non conditionnels

Un gouvernement central peut puiser à même ses fonds généraux pour transférer des ressources aux gouvernements locaux sous forme de transferts conditionnels ou non conditionnels. Les transferts non conditionnels ont généralement pour but de combler « l'écart fiscal vertical » (ou *vertical fiscal gap*), soit la différence entre le montant des dépenses que les municipalités doivent engager étant donné les fonctions qui leur ont été attribuées, et le montant des recettes propres qu'elles parviennent à récolter. Par ailleurs, un gouvernement central désirant s'assurer de la fourniture d'une quantité donnée d'un bien dont la production incombe aux gouvernements locaux, peut, à cette fin, utiliser des transferts conditionnels. La condition habituellement imposée dans ce cas est que les gouvernements locaux utilisent les sommes pour fournir le bien en question, et pas à d'autres fins. Il existe également des transferts dont le montant est conditionnel à l'effort du gouvernement local dans la fourniture d'un bien (*matching grants*). Par

exemple, le gouvernement local reçoit un transfert de un dollar pour chaque dollar de ses revenus propres qu'il investit dans la fourniture d'un bien ou service désigné.

2.3.3 Péréquation municipale

Des différences importantes peuvent exister entre les assiettes fiscales des juridictions, ce qui peut mettre en péril la fourniture de biens et services considérés comme essentiels. Le gouvernement central peut alors mettre en place un programme de péréquation municipale, servant essentiellement à redistribuer des ressources des juridictions ayant des assiettes fiscales bien pourvues vers des juridictions ayant des assiettes fiscales insuffisantes. La formule permettant de déterminer les montants payés ou reçus par chaque juridiction doit être judicieusement élaborée, sans quoi elle risque d'introduire des distorsions dans les choix des localités, par exemple la sur-utilisation ou la sous-utilisation de certaines assiettes fiscales³. Il faut également s'assurer que les assiettes fiscales sont comparables, ce qui peut exiger que les pratiques en matière d'évaluation des biens immobiliers soient les mêmes dans toutes les localités.

3. ROLE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET CRITERES PERMETTANT DE JUGER DE LA PERFORMANCE D'UNE INTERVENTION CENTRALE

Dans cette section, nous discutons de critères pouvant être utilisés pour juger de la performance d'une intervention centrale. Il faut immédiatement noter que toute intervention centrale affecte les décisions des municipalités et éventuellement, l'allocation des ressources dans l'économie. Il est donc possible de juger l'intervention centrale en tant que telle (par exemple, est-elle simple?) ou quant à ses conséquences sur les décisions des municipalités et des autres acteurs économiques (par exemple, l'allocation des ressources est-elle efficace? est-elle équitable?).

Nous discutons ensuite de la raison d'être des gouvernements en général, et des gouvernements locaux en particulier. Cela est pertinent car les critères d'efficacité ou d'équité n'ont un sens que dans la mesure où les objectifs sous-jacents à une intervention gouvernementale sont bien compris et clairement définis.

Nous revoyons ensuite quelques points à prendre en considération lorsqu'on utilise les critères de simplicité, d'efficacité et d'équité. Nous discutons donc brièvement d'imputabilité, de concurrence entre juridictions, de mise en concurrence des employés municipaux avec le secteur privé et finalement, d'incidence légale et économique d'une taxe.

Enfin, nous examinons les principales sources de revenu des gouvernements locaux à la lumière des critères d'équité, d'efficacité et de simplicité.

³ Voir Hobson, P. A. R. (1997), « Efficiency, Equity and Accountability Issues in Local Taxation », dans P. A. R. Hobson et F. St-Hilaire (dir.), *Urban Governance and Finance : A Question of Who Does What*, IRPP.

3.1 CRITERES

3.1.1 Simplicité

Dans la mise en place et l'administration d'une intervention gouvernementale, la simplicité est un critère utile, entre autres parce qu'elle ne prête guère à controverse. On peut mesurer la simplicité d'une intervention par : (a) les coûts de mise en place et d'administration que le ou les gouvernements ont à engager; (b) les coûts que le secteur privé doit supporter pour se conformer à une nouvelle législation (par exemple, le coût de collecte d'un impôt des particuliers ou des entreprises); (c) les risques d'évasion fiscale s'il s'agit d'une taxe.

3.1.2 Efficacité

Une des grandes propositions de la théorie économique contemporaine est que dans une économie de libre concurrence, l'allocation des ressources par le marché est efficace en ce sens qu'il n'est pas possible d'augmenter le bien-être d'un agent économique sans diminuer celui d'un autre agent. Le critère d'efficacité est utilisé parce qu'une intervention gouvernementale peut introduire des distorsions dans les prix, ce qui peut mener à une mauvaise allocation des ressources par le marché. Toutes choses étant égales par ailleurs, une intervention est plus efficace si elle distord moins les marchés. Il faut cependant noter que le marché peut connaître des ratés et que certaines interventions gouvernementales ont précisément pour objectif de corriger ces ratés. Nous discutons plus loin de la raison d'être des gouvernements (locaux) et en particulier, du rôle des gouvernements dans la correction des ratés du marché.

3.1.3 Équité

Le critère d'équité est lui aussi utilisé parce qu'une intervention gouvernementale peut affecter différemment le pouvoir d'achat d'individus différents. Nous pouvons également avoir, comme société, des objectifs redistributifs. Les revenus dont disposent différents individus à un point dans le temps diffèrent considérablement. Cela tient à une variété de facteurs : niveau de scolarité, expérience, âge, sexe, statut civil, patrimoine familial, importance attachée aux loisirs, préférence pour la consommation présente par rapport à la consommation future, chance, etc. On appelle *distribution des revenus* une répartition du revenu total entre les membres de la société. Il est important de distinguer entre la distribution des revenus *avant* intervention et celle *après* intervention. Deux concepts d'équité peuvent être définis pour juger d'une intervention gouvernementale. Un premier concept, l'équité *verticale*, réfère au degré d'inégalité de la distribution des revenus. Si une intervention gouvernementale rend la distribution des revenus moins inégale, alors cette intervention représente une amélioration en termes d'équité verticale. Le deuxième concept est celui d'équité *horizontale*. Une intervention gouvernementale est équitable horizontalement si des individus ayant un même bien-être avant intervention ont un même bien-être après intervention. Par exemple, une taxe équitable horizontalement doit être telle que des individus ayant des revenus identiques avant impôt aient des revenus identiques après impôt. Aussi simple que le critère d'équité horizontale puisse paraître, peu d'interventions gouvernementales le respectent.

3.2 POURQUOI DES GOUVERNEMENTS LOCAUX?

Les gouvernements en général, et les gouvernements locaux en particulier, agissent sur l'économie de multiples façons. Trois raisons sont souvent invoquées pour expliquer et/ou justifier l'intervention des gouvernements dans l'économie : le maintien des droits de propriété, la correction des ratés du marché et la redistribution de la richesse.

3.2.1 *Maintien des droits de propriété*

Pour un gouvernement, maintenir un système de droits de propriété signifie mettre en place un cadre légal et prendre des mesures (par exemple, investir des ressources) de telle sorte que les droits de propriétés soient clairement définis et respectés. Par la mise sur pied de forces de police, les gouvernements locaux jouent un rôle très important en cette matière. Un cadre légal adéquat facilite l'échange entre les agents économiques puisqu'il réduit les coûts de transaction en réduisant la possibilité de différend et le besoin de négociation. Il rend également possible l'investissement puisque l'investisseur peut alors récolter le fruit de ses efforts. Bref, un solide système de droits de propriétés favorise l'activité économique.

3.2.2 *Correction des ratés du marché*

Tel qu'énoncé plus haut, un des résultats importants de la théorie économique moderne est que sous certaines conditions, le laisser-faire peut mener à une allocation des ressources efficace en ce sens qu'il n'est pas possible d'augmenter le bien-être d'un agent économique sans diminuer celui d'un autre agent. Les conditions d'une allocation efficace sont cependant relativement difficiles à satisfaire. Ainsi, il est possible d'identifier les circonstances qui font que le marché a des ratés et que l'allocation résultante des ressources n'est pas efficace. Une intervention gouvernementale adéquate peut alors améliorer la situation. Le marché peut avoir des ratés dans les circonstances suivantes.

(a) Existence de biens publics : Un bien est *privé* ou *public* selon ses caractéristiques intrinsèques, et non pas parce qu'il est fourni par le secteur privé ou public. Deux caractéristiques des biens servent à les classer parmi les biens privés ou publics : la *rivalité* dans la consommation et la possibilité d'*exclusion*. Il y a rivalité lorsque la consommation du bien par un individu empêche qu'un autre individu le consomme (ex. : pomme). Il y a donc non-rivalité lorsqu'il est possible que deux individus ou plus consomment le même bien (ex. : sécurité publique). La possibilité d'exclusion désigne par ailleurs la capacité d'empêcher un individu de consommer le bien. Par exemple, il est possible d'empêcher un individu d'utiliser (consommer) un terrain de tennis mais (pratiquement) impossible de l'empêcher de consommer la protection fournie par le corps de police de la municipalité dans laquelle il réside. Un bien est privé lorsqu'il y a rivalité dans sa consommation et que l'exclusion est possible. A l'opposé, un bien est public s'il n'y a pas rivalité dans la consommation et si l'exclusion est impossible. Le marché a des ratés dans le cas de biens publics parce que son bon fonctionnement exige que ceux qui ne paient pas pour un bien ne puissent le consommer. Or, dans le cas de biens publics, cette exigence n'est pas satisfaite. Il est dans ce cas efficace que les gouvernements veillent à ce que de tels biens soient fournis. Il faut

noter qu'il est souvent difficile de classer un bien comme complètement public ou complètement privé. Plusieurs biens ont en effet simultanément un caractère public et privé. Les municipalités fournissent bon nombre de biens essentiellement publics tels les forces de maintien de l'ordre, l'éclairage des rues et les infrastructures de distribution de l'eau potable et de traitement des eaux usées. Dans ce dernier cas, il faut noter que l'infrastructure a un caractère public car les coûts des réseaux de distribution et de collecte sont relativement indépendants du nombre d'utilisateurs. Cependant, les services fournis par ces réseaux ont un caractère privé. Par exemple, un litre d'eau potable consommé par un résident ne peut être consommé par d'autres résidents.

(b) Présence d'externalités : Le terme externalité désigne l'effet (néгатif ou positif) qu'un agent économique a sur un autre lorsqu'il consomme ou produit un bien, cet effet n'étant pas échangé sur le marché. Par exemple, l'utilisation de sa voiture par un agent économique génère une pollution subie par d'autres agents économiques. De même, une pollution peut être émise lors de la production de certains biens et cette pollution n'est pas nécessairement ressentie uniquement par le producteur du bien. Le marché a des ratés en présence d'externalités parce que les agents économiques n'en tiennent pas compte lorsqu'ils prennent leurs décisions. Les gouvernements locaux sont quelques fois appelés à intervenir à cause de la présence d'externalités. Par exemple, pour diminuer les embouteillages et la pollution atmosphérique, plusieurs municipalités mettent en place des systèmes de transport en commun. La présence d'externalités est fréquemment invoquée pour justifier la mise en place de structure de coordination à l'échelle régionale (communauté urbaine). Par exemple, si une municipalité fournit un bien procurant des bénéfices à des individus habitant les municipalités environnantes, elle ne tiendra pas compte de ces bénéfices externes et fournira en général le bien en quantité insuffisante (inefficace). Si on assigne plutôt à la structure régionale le rôle de fournisseur de ce bien, les bénéfices qu'il procure à tous les habitants de la région seront pris en compte et il en résultera un approvisionnement efficace. Une intervention alternative du gouvernement central, pouvant également mener à un approvisionnement efficace, est d'offrir une subvention par unité fournie à la municipalité à qui incombe la production du bien.

(c) Autres raisons : Le marché peut avoir des ratés pour d'autres raisons telles l'existence de monopoles naturels, des marchés de l'assurance incomplets, etc. Les gouvernements locaux ne sont cependant que peu impliqués dans la correction de tels ratés.

3.2.3 Redistribution

Même si le marché n'a pas de raté et que, conséquemment, l'allocation des ressources est efficace, il est possible que la distribution des bienfaits de l'activité économique soit très inégale. Dans ce cas, et dépendant du degré d'altruisme et d'aversion pour l'inégalité sociale, un gouvernement peut être appelé à redistribuer la richesse des plus riches vers les plus pauvres.

Une intervention gouvernementale ayant pour impact de redistribuer les ressources de l'économie des plus riches vers les plus pauvres est dite *progressive*. Si la redistribution des ressources va des plus pauvres vers les plus riches, on parle plutôt d'intervention *régressive*. Enfin, lorsque l'intervention n'est pas redistribuante, on parle d'intervention *proportionnelle*. Ces termes sont surtout utilisés pour décrire les divers impôts, mais rien n'empêche de les utiliser pour décrire les autres formes d'intervention.

Il faut noter qu'il est généralement accepté en théorie des gouvernements que le rôle de redistribution de la richesse ne devrait pas être assigné aux gouvernements locaux. Il demeure que plusieurs interventions des gouvernements locaux (et des gouvernements centraux dans leurs relations avec les gouvernements locaux) ont un impact redistributif. Si un gouvernement central a des objectifs redistributifs, il peut vouloir s'assurer que les interventions gouvernementales locales vont dans le même sens ou, à tout le moins, qu'elles sont neutres à cet égard.

3.3 QUELQUES POINTS A PRENDRE EN CONSIDERATION

3.3.1 Responsabilité

Par *responsabilité*, on entend généralement la capacité d'identifier les responsables d'une décision. Dans le contexte particulier des activités des gouvernements, on se reporte alors à la possibilité d'identifier ceux et celles qui sont responsables des décisions concernant le type de biens fournis publiquement, la façon de financer les activités gouvernementales ou la réglementation.

Toutes choses étant égales par ailleurs, un système de gouvernement dans lequel le degré d'imputabilité est élevé sera préféré à un système dans lequel le degré d'imputabilité est faible. En effet, on s'attend à ce que les preneurs de décisions aient une meilleure connaissance et une plus grande sensibilité aux besoins et attentes des citoyens lorsque le degré d'imputabilité est élevé. Il en est ainsi parce que les décideurs sont alors plus susceptibles d'être remplacés par d'autres s'ils peuvent être identifiés comme responsables de mauvaises décisions.

Dans le cas de gouvernements locaux, le degré de responsabilité des élus augmentera si ces gouvernements disposent de sources de revenu qui leur sont propres, et si les décisions sur les biens et services qu'ils doivent ou veulent fournir leur reviennent. Ainsi, en termes de responsabilité, il est préférable que ces gouvernements financent leurs activités en taxant des assiettes fiscales aux taux qu'ils désirent. Il est beaucoup moins souhaitable que ces activités soient financées par des transferts (conditionnels ou non) du gouvernement central.

Il est également opportun de présenter ici le principe de *subsidiarité*, un concept relié à celui de responsabilité. Selon ce principe, les décisions de taxation, de fourniture de biens ou de réglementation devraient être prises à des niveaux de gouvernement aussi près que possible des citoyens. Une fonction gouvernementale ne devrait alors être assignée à un supérieur de gouvernement que s'il peut être démontré que le gouvernement en question est en mesure de mieux accomplir cette fonction. En d'autres termes, on assignera une fonction aux paliers inférieurs de gouvernement.

3.3.2 Concurrence entre juridictions

Lorsque les entreprises se concurrencent, elles essaient d'attirer de nouveaux consommateurs, d'embaucher les meilleurs travailleurs ou de développer des procédés de production plus performants. Les gouvernements locaux peuvent également entrer en concurrence. Cette concurrence peut se faire à de nombreux niveaux. Ainsi certains gouvernements locaux peuvent vouloir augmenter l'activité économique sur leur territoire. On assistera alors à une lutte entre

gouvernements afin d'attirer de nouvelles entreprises dans leur juridiction. D'autres gouvernements peuvent préférer attirer certains types de résidents (ou se débarrasser de certains autres types). Il est alors possible pour ces gouvernements de parvenir à leurs fins en offrant un panier de taxes et de services municipaux qui correspond aux préférences des clientèles qu'ils veulent attirer.

L'économiste Tiebout⁴, dans un article classique, a énoncé l'hypothèse qu'une telle concurrence entre juridictions est désirable car menant à une allocation efficace des ressources. Selon Tiebout, les individus « votent avec leurs pieds » et choisissent conséquemment la juridiction leur offrant le panier de taxes et de services municipaux qui correspond le mieux à leurs préférences. Il s'ensuit qu'un grand nombre de municipalités différentes se formeront et qu'elles offriront des paniers de taxes et de services différents. Les individus s'établiront d'eux-mêmes dans la municipalité qu'ils préfèrent et donc, les municipalités seront habitées par des individus ayant des préférences relativement homogènes. Ce raisonnement est probablement sous-jacent aux nombreuses prises de position en faveur de la mise en concurrence des municipalités et aux appels au démantèlement des structures de coordination telles les communautés urbaines.

La théorie économique récente nous enseigne pourtant que l'hypothèse de Tiebout ne tient pas la route. Tout d'abord, Bewley⁵ a montré que la concurrence entre juridictions mène très rarement à une allocation efficace des ressources. Par exemple, les individus font souvent le choix d'une juridiction sans tenir compte des économies d'échelle potentielles qui résultent de leur décision de migrer. Une autre raison est que les individus ne tiennent pas compte de la complémentarité de leurs goûts avec ceux d'autres individus. Bref, parce qu'en décidant du lieu où ils habiteront, les individus supposent que les services et taxes des diverses municipalités demeureront inchangés, des communautés continueront d'exister sous une forme relativement inefficace.

Plus récemment, de nombreux auteurs se sont intéressés à la concurrence entre juridictions lorsque ces dernières adoptent un comportement stratégique. Par exemple, Mintz et Tulkens⁶ ont étudié le problème de juridictions tentant simplement d'offrir le panier de services municipaux et de taxes le plus avantageux qui soit pour leurs résidents. Finançant une partie de leurs activités en taxant les entreprises, les juridictions sont évidemment conscientes qu'en taxant fortement les entreprises, elles risquent de voir certaines d'entre elles les quitter pour d'autres juridictions (de façon équivalente, elles sont alors peu susceptibles d'attirer de nouvelles entreprises sur leur territoire). Il en résulte que le niveau des services municipaux dans toutes les municipalités sera inférieur au niveau efficace car les taxes sur les entreprises ne seront pas assez élevées.

Pour ces dernières raisons, on préférera en général attribuer aux gouvernements locaux des assiettes fiscales à caractère immobile telles les terrains et les propriétés, plutôt que des assiettes

⁴ Tiebout, C. (1956), « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, n° 64, p. 416-424.

⁵ Bewley, T.F. (1981), « A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures », *Econometrica*, n° 49, p. 713-740.

⁶ Mintz, J., et H. Tulkens (1986), « Commodity Tax Competition between Member States of a Federation : Equilibrium and Efficiency », *Journal of Public Economics*, n° 29, p. 133-172.

à caractère mobile telles les revenus ou le capital. En effet, la taxation d'assiettes fiscales relativement immobiles par les gouvernements locaux réduit la possibilité que la concurrence fiscale engendre des inefficacités. C'est pour cette raison que le rôle de redistribution de la richesse (par la taxation progressive des revenus) n'est généralement pas assigné aux gouvernements locaux. On préfère plutôt laisser cette fonction à des niveaux de gouvernement supérieurs, niveaux pour lesquels l'assiette des revenus est relativement plus immobile. Dans le cas où on voudrait permettre à des gouvernements locaux de taxer une assiette fiscale relativement mobile, il y a moyen d'éviter les problèmes liés à la concurrence entre juridictions en réglementant les taux de taxe pouvant être appliqués à l'assiette. Ainsi, on pourrait permettre aux gouvernements locaux de taxer les revenus mais dans la mesure où les taux de taxes s'appliquant à cette assiette sont les mêmes dans *toutes* les juridictions. Une alternative à la réglementation imposée par le gouvernement supérieur est de mettre en place une structure régionale (communauté urbaine), englobant les municipalités entre lesquelles une concurrence fiscale est susceptible de s'installer, et chargée de coordonner les choix des localités quant aux taux de taxation.

3.3.3 *Mise en concurrence des employés municipaux avec le secteur privé*

Tel que nous l'avons vu plus haut, les gouvernements peuvent être appelés à intervenir dans l'approvisionnement des populations en ce qui concerne certains biens. Le rôle des gouvernements est alors de veiller à ce que certains biens soient fournis en quantité et qualité suffisantes. Ce rôle n'exige cependant pas que les gouvernements fournissent eux-mêmes ces biens. Osborne et Gaebler⁷, évoquant la conduite d'un bateau, distinguent les rôles possibles de « conducteur » et de « rameur ». Le rôle de conducteur est celui des gouvernements car pour corriger les possibles ratés du marché, ils doivent établir les niveaux de biens et services à fournir. Mais le rôle de « rameur », c.-à-d. de producteur et de fournisseur des biens et services, peut être rempli par les gouvernements ou par le secteur privé.

Il y a plusieurs arguments justifiant le recours au secteur privé pour la production et la fourniture de biens et services à la charge des gouvernements locaux. Par exemple, le secteur privé, parce qu'il est plus flexible et plus soucieux de rentabilité, est susceptible de fournir une quantité donnée de biens à moindre coût. Recourir au secteur privé permet également le financement de projets sans que le secteur public ait à augmenter ses emprunts.

Il est également possible de mettre en concurrence les employés municipaux avec le secteur privé. On demande alors aux employés municipaux et à des entreprises privées d'offrir leurs services pour la fourniture d'une quantité donnée de biens d'une qualité donnée. On octroie éventuellement le contrat de fourniture au meilleur soumissionnaire. Cette façon de procéder force les employés municipaux à faire preuve de flexibilité et d'imagination dans l'exercice de leur tâche. Ultimement, elle permet aux payeurs de taxes de bénéficier des avantages (par exemple, des coûts de fourniture réduits) de la concurrence.

⁷ Osborne, D. et T. Gaebler (1992), *Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Massachusetts : Addison-Wesley.

Les possibilités de collaboration entre les secteurs privé et public sont multiples. L'impartition est le terme désignant ces diverses formes de partenariat. Les partenariats public-privé varient principalement quant à : (a) l'identité du propriétaire des actifs mis en place pour la fourniture des biens; (b) le responsable du financement du projet; (c) le responsable de l'exploitation et de l'administration quotidienne⁸.

3.3.4 Incidence légale et économique d'une taxe

Lorsqu'un gouvernement impose une taxe à un agent économique, celui-ci supporte le fardeau *légal* de la taxe. Par incidence légale d'une taxe, nous entendons une description de la répartition de son fardeau légal. Le fardeau légal de la plupart des taxes est supporté par un seul type d'agent économique.

Mais lorsqu'un agent économique est taxé, il peut tenter de faire supporter la taxe par d'autres agents économiques. Supposons qu'il réussisse à faire payer cette taxe par d'autres agents. Ces derniers supporteront alors le fardeau réel ou *économique* d'une taxe dont ils ne sont pourtant pas légalement responsables. Pour l'économiste, l'important est de déterminer qui paie réellement les taxes, c.-à-d. qui supporte le fardeau économique des taxes. L'incidence économique d'une taxe désigne la description de la répartition de son fardeau économique. Si pour certaines taxes, la possibilité de les reporter apparaît clairement, il demeure que pour plusieurs taxes (ex. : impôt sur le revenu des particuliers), le report est pratiquement impossible.

Il faut noter que la capacité d'un agent économique de reporter un impôt dépend d'un facteur déterminant : sa mobilité. Par mobilité, nous entendons la facilité d'un agent ou d'un facteur à se déplacer. Plus un individu ou un facteur est mobile, plus il peut reporter le fardeau des taxes et impôts qu'il supporte. Par exemple, le propriétaire d'une unité de capital parfaitement mobile qui peut investir cette unité ailleurs dans l'économie et obtenir un certain rendement (appelons-le « le rendement normal du capital ») réagira de deux façons possibles si le fardeau légal des taxes qu'une juridiction tente de lui imposer ne lui permet pas d'obtenir au moins ce rendement. Premièrement, il peut fuir cette juridiction : cela lui permettra clairement d'obtenir le rendement normal. Deuxièmement, il peut reporter une portion des impôts sur d'autres agents économiques jusqu'à ce qu'il obtienne au moins le rendement normal. Dans ce deuxième cas, il est évident qu'une plus grande mobilité donne un pouvoir lors des négociations ou des transactions avec d'autres agents économiques. La menace de quitter une juridiction peut permettre d'obtenir des concessions. Pour cette raison, il est assez clair qu'à long terme, ce sont les facteurs immobiles qui supportent l'ensemble du fardeau fiscal.

La capacité de reporter un impôt peut également mener à l'exportation du fardeau fiscal d'une juridiction. En effet, ce sont généralement les résidents ou entreprises d'une localité qui supportent le fardeau légal des taxes imposées par celle-ci. Mais s'il peut être reporté sur d'autres agents économiques, le fardeau économique des impôts pourrait bien incomber à des agents économiques habitant d'autres juridictions. Cela se produit, par exemple, dans le cas où une taxe imposée à une

⁸ . Ces formes nombreuses de partenariat sont discutées en détail dans Boyer, M., P. Lasserre, M. Patry, M. Poitevin, et B. Sinclair-Desgagné (1996), «L'impartition municipale : l'argumentaire», CIRANO, 70 pages.

entreprise est reportée sur des consommateurs ou des travailleurs habitant une autre juridiction. Cela pose problème car certains impôts locaux servent à financer la fourniture de biens et services essentiellement privés. Dans le cas de biens ou services privés, et pour que des décisions efficaces soient prises par les agents économiques, il est préférable que le bénéficiaire du bien ou service soit également celui qui en supporte le coût. L'exportation du fardeau fiscal peut briser le lien bénéficiaire-payeur et, donc, introduire des inefficacités.

Il y a trois types de taxe qui sont généralement utilisées et/ou proposées pour le financement des dépenses des municipalités. Toutes ne sont pas également soumises au report vers d'autres agents.

(a) Impôt foncier : Dans le cas de l'impôt foncier applicable à un terrain sur lequel se trouve une structure, il faut distinguer entre l'impôt sur le terrain et celui sur la structure. Évidemment, le propriétaire du terrain et de la structure supporte le fardeau légal de l'impôt foncier. En principe, le fardeau économique de la portion de l'impôt foncier sur le terrain est supporté par le propriétaire parce que le terrain est immobile et difficilement altérable. Mais il est possible pour le propriétaire de reporter en amont la portion de l'impôt sur la structure aux usagers de la structure. En d'autres termes, le fardeau économique de la portion de l'impôt foncier sur la structure peut être supporté par les locataires de la structure. Cela est possible parce que la structure est altérable (à long terme) : en diminuant l'entretien de la structure, la qualité des services fournis par celle-ci diminue. Les locataires de la structure peuvent éventuellement avoir à choisir entre un loyer plus élevé ou une diminution de la qualité des services. Un autre point important à noter est que la portion de l'impôt foncier applicable à des terrains peut en quelque sorte être exportée lorsque les propriétaires des dits terrains habitent dans d'autres juridictions.

(b) Impôt sur le revenu : L'impôt sur le revenu des particuliers ne peut que très difficilement être reporté : celui qui supporte le fardeau légal de cet impôt en supporte généralement le fardeau économique.

(c) Taxes sur les biens et services : Lorsque des entreprises supportent le fardeau légal de taxes de vente sur les biens et services, elles peuvent reporter ces taxes en aval sur les intrants qu'elles utilisent dans le processus de production. Par exemple, il leur est possible de reporter ces taxes sur les travailleurs par le biais de salaires plus bas (ou croissant moins rapidement). Il est également possible que les entreprises reportent ces taxes en amont, sur les consommateurs, par le biais de prix plus élevés. Dans ces deux cas, il faut à nouveau noter la possibilité que le fardeau de ces taxes soit exporté. Cela se produit lorsque les travailleurs ou les consommateurs de l'entreprise habitent dans d'autres juridictions. Quant aux taxes de vente dont le fardeau légal repose sur les particuliers, elles sont beaucoup plus difficiles à reporter.

Outre ces taxes, il est également fréquemment suggéré de recourir à la tarification des services municipaux. Dans la mesure où c'est l'utilisateur du service qui paie, il sera très difficile de reporter les frais d'utilisation. Mais dans le cas où le fardeau légal des frais de service n'est pas supporté par l'utilisateur du service, on peut s'attendre à ce que ces frais soient reportés vers l'utilisateur. Ainsi, le propriétaire d'une habitation à logements multiples dans laquelle un seul compteur d'eau a été installé peut éventuellement reporter vers ses locataires (par le biais de loyers plus élevés) les frais qu'il paie pour leur consommation d'eau.

3.4 EFFICACITE, EQUITE ET SIMPLICITE DE QUELQUES SOURCES DE REVENUS

Nous examinons maintenant les principales sources de revenu des gouvernements locaux à la lumière des critères d'équité, d'efficacité et de simplicité.

3.4.1 Impôt foncier

Équité : Il est difficile de juger de l'équité de l'impôt foncier. Il est généralement assez bien accepté que la part de l'impôt foncier applicable aux terrains ne peut être reportée. Puisque les individus à hauts revenus possèdent plus de biens immobiliers que les bas revenus, la part de l'impôt foncier applicable aux terrains est donc certainement un peu progressive dans le bas de la distribution des revenus. Cependant, il est possible que cet impôt soit moins progressif (ou même régressif) au centre et vers le haut de la distribution des revenus car la proportion du revenu consacrée à la consommation de biens immobiliers peut diminuer avec le revenu. Quant à la part de cet impôt applicable aux structures, nous avons vu qu'elle peut être reportée sur les usagers (locataires). Elle est donc probablement moins progressive (plus régressive) que celle applicable aux terrains.

Efficacité: La part de l'impôt foncier applicable aux terrains entraîne peu de distorsions car les terrains sont immobiles et ne peuvent que difficilement être altérés. Parce que les taux de taxation varient d'une juridiction à l'autre, cet impôt peut cependant rendre certaines juridictions plus attrayantes que d'autres. Quant à la part de cet impôt applicable aux structures, elle peut inciter à des changements dans la vocation et à l'entretien de la structure. Elle peut donc imposer quelques distorsions.

Simplicité: Cet impôt est relativement simple à administrer. Il prêche également très peu à l'évasion fiscale.

3.4.2 Impôt sur le revenu

Équité: Cet impôt, parce qu'il est direct, est un bon instrument pour redistribuer la richesse. Supposant qu'on mesure adéquatement les revenus de tous les contribuables, on peut en principe appliquer à cette assiette toute structure de taux désirée (taux unique ou structure plus progressive).

Efficacité: Cet impôt impose des distorsions sur les marchés du travail et du capital. Dans le cas du marché du travail, il réduit l'offre de travail. Si l'impôt est progressif, il peut décourager l'investissement en éducation. Il peut également générer du chômage dans la mesure où les firmes sont obligées de fixer des salaires (efficaces) plus élevés. Du côté du marché du capital, cet impôt, dans sa forme québécoise actuelle, impose tout d'abord des distorsions quant au choix des actifs puisqu'il ne les taxe pas tous également. Enfin, il rend la consommation future relativement plus chère que la consommation courante, décourageant ainsi la première au profit de la seconde.

Simplicité: Cet impôt n'est pas facile à administrer. Une quantité considérable de ressources (humaines et matérielles) doit être allouée à la perception de cet impôt par les gouvernements. De plus, les contribuables, lorsqu'ils se conforment à la loi et font une déclaration de revenu, subissent

des coûts importants. Slemrod (1990)⁹ estime que pour les États-Unis, le total de ces coûts représente 35 milliards de dollars ou 7 % des recettes de cet impôt. Nous avons déjà mentionné que la définition de revenu utilisée dans le système fiscal actuel n'est pas adéquate. Cette définition devrait idéalement englober tous les revenus de façon à ne pas favoriser certaines formes de revenu. Inclure tous les revenus imposerait cependant des coûts de perception supplémentaires. A cet égard, le système actuel est un compromis entre assiette fiscale idéale et coûts de perception. Il faut finalement noter que cet impôt est probablement sujet à beaucoup d'évasion fiscale.

3.4.3 *Taxe sur les biens et services*

Équité: Une taxe sur les biens et services à taux unique est susceptible d'être régressive. Cependant, l'exclusion de l'assiette fiscale de certains biens (tels la nourriture) peut améliorer la performance d'une telle taxe en termes d'équité. Il faut noter qu'il serait possible de taxer différents biens et services à des taux différents afin d'accroître la progressivité de cette taxe. Cette taxe ne peut malgré tout permettre une redistribution aussi « précise » que celle que permet l'impôt sur le revenu des particuliers.

Efficacité: L'assiette de cette taxe étant généralement très large, les distorsions qu'elle impose sur le marché du travail sont semblables à celles imposées par un impôt sur le revenu des particuliers. Cette taxe est par ailleurs plus efficace que l'impôt sur le revenu des particuliers car elle n'impose pas de distorsions sur le marché du capital.

Simplicité: Les coûts de perception d'une telle taxe sont élevés, quoique probablement inférieurs à ceux d'un impôt sur le revenu des particuliers. Les coûts de perception augmenteraient probablement de façon significative s'il était décidé de taxer certains biens et services à des taux différents. Un avantage de cette taxe sur d'autres est qu'elle limite l'évasion fiscale parce qu'elle peut être appliquée à divers stades, de la production à la vente au détail.

3.4.4 *Tarifification des services*

Équité: Dans la mesure où les services fournis sont privés, la tarification n'a que peu d'impacts redistributifs. La tarification n'est par ailleurs pas un bon outil de redistribution car il serait difficile (mais pas impossible) de charger des tarifs différents à des consommateurs ayant des revenus différents. Il faut également noter qu'en n'utilisant pas la tarification des services à caractère privé, les gouvernements locaux font implicitement de la redistribution des petits vers les grands utilisateurs du service. Ne pas utiliser la tarification peut donc mener à une détérioration en termes d'équité verticale.

Efficacité: Si les tarifs imposés reflètent le coût (marginal) de la prestation du service, et si le fardeau de ces tarifs n'est pas reporté, des décisions efficaces pourront alors être prises par les agents économiques. Ainsi, partant d'une situation où la fourniture d'un service est financée par les

⁹ Slemrod, J. (1990), « Optimal Taxation and Optimal Tax Systems », *Journal of Economic Perspectives*, n° 4, p. 157-178.

fonds généraux de la localité, l'introduction d'un tarif éliminera la sur-consommation (inefficace) du service.

Simplicité: La simplicité d'imposition d'un tarif dépend de façon cruciale du service considéré. Dans certains cas, comme le service des eaux, les mesures de la consommation ne présentent pas de difficultés particulières et l'administration du tarif ne devrait pas être coûteuse. Mais pour certains autres services, tels la collecte des ordures ménagères, la mesure des quantités « consommées » peut poser des problèmes. Certains résidant pourraient même tenter d'éviter la tarification en adoptant des comportements délinquants.

4. EXPERIENCES ETRANGERES

Maintenant que la théorie a été présentée, il est important de voir quelles sont les relations que l'on peut observer entre les gouvernements centraux et les gouvernements locaux dans différents pays. À cette fin, dans une première partie, un survol des tendances mondiales dans ce domaine va être effectué. Ensuite, trois cas particuliers, représentant trois tendances différentes, seront analysés, à savoir le Royaume-Uni où l'on assiste depuis le début des années 80 à une forte centralisation des pouvoirs, la Suède où les autorités locales sont des entités à part entière capables de prélever leur propre impôt sur le revenu et enfin le Chili qui a été historiquement un pays très centralisateur mais qui, depuis 1971, tente de donner un certain pouvoir aux localités.

4.1 SURVOL DES TENDANCES MONDIALES.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la plupart des pays industrialisés ont subi une réorganisation complète de leurs gouvernements régionaux et municipaux. Ce que l'on retrouve dans la plupart des pays industrialisés est une réduction drastique du nombre des municipalités ainsi qu'une décentralisation des pouvoirs. Entre 1961 et 1991, le nombre des municipalités est passé de 1386 à 275 au Danemark, de 1006 à 286 en Suède, de 24 199 à 8413 en Allemagne, de 1086 à 401 en Angleterre, tandis que les réductions étaient moins importantes dans les pays de l'Europe du Sud et dans les pays fédéraux (entre 10 et 30 % des municipalités ont disparu)¹⁰. Les municipalités les plus peuplées sont également susceptibles d'assumer des responsabilités plus lourdes et donc d'occuper une place plus importante dans le rapport de forces entre le centre et les localités.

Cependant, dans certains pays, en particuliers en Europe de l'Est, la population moyenne des gouvernements locaux demeure très basse¹¹. Ainsi, en Hongrie, les trois quarts des nouveaux gouvernements locaux ont moins de 2000 habitants et de telles situations se rencontrent encore un peu partout dans le monde. Beaucoup de ces petits gouvernements locaux n'ont souvent pas les moyens de procurer les services de façon efficace et la solution que l'on retrouve fréquemment dans les pays industrialisés est de constituer des structures de gouvernements locaux à deux paliers.

En ce qui concerne les systèmes d'impôts locaux, ils varient grandement d'un pays à l'autre et reflètent fortement la part de pouvoir que les gouvernements centraux sont prêts à déléguer aux instances de niveau gouvernemental inférieur. Ainsi, les dépenses des gouvernements locaux représentent 6,8 % des dépenses publiques totales en Australie alors qu'elles en représentent 56 % au Danemark.

Il est intéressant de noter que les gouvernements locaux des pays anglo-saxons tirent principalement leurs revenus des impôts fonciers, c'est-à-dire d'impôts établis sur la valeur de

¹⁰McMillan, M.L. (1995): « A Local Perspective on Fiscal Federalism » dans Anwar Shah (dir.), *Fiscal Federalism : Principles and Practices*, août 1995, The World Bank, Washington, D.C. 5

¹¹ Bird, Richard M. (1995) : « Financing Local Services : Patterns, Problems and Possibilities », Rapport n° 31 du Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

capital ou de location des terrains et des bâtiments : de tels impôts constituent 100 % des impôts locaux au Royaume-Uni et en Irlande, des pourcentages supérieurs à 80 % en Australie et au Canada et 75 % aux États-Unis. Les pays scandinaves, de leur côté, préfèrent laisser les autorités locales tirer leurs ressources des impôts sur le revenu et sur les profits; de tels impôts sont également fort utilisés en Belgique, Allemagne, Suisse, Japon et dans les Pays Scandinaves. Plusieurs pays, incluant au niveau régional les É.-U., le Canada et l'Australie, lèvent des impôts sur la consommation qui peuvent être généraux (TPS) ou spécifiques (sur la vente de certains biens et services).

Comme on peut le constater dans le tableau suivant, les transferts représentent entre 17 % et 83 % des revenus des gouvernements locaux. Ils sont dans beaucoup de pays la source majeure des revenus locaux. Cependant, cette source de revenus est gérée différemment selon les pays. Ainsi, dans la plupart des pays, une part des revenus fiscaux prélevés par le gouvernement central ou régional est redistribuée aux instances locales. Une autre approche utilisée plus rarement consiste en des transferts de péréquation sans l'entremise du gouvernement central, comme on en retrouve au Danemark et en Allemagne, où les gouvernements locaux les plus riches transfèrent directement une part de leurs revenus aux gouvernements locaux les plus pauvres. Seul le Chili au sein des pays en voie de développement utilise ce système de transferts horizontaux sans le concours du gouvernement central.

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

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

Source : OCDE 1990.

*Source : Fonds Monétaire International 1990.

Une innovation dans les relations entre le centre et les localités est le développement des mécanismes de planification des investissements. Les transferts spécifiques ou d'appariement (égaux à la somme versée par le récipiendaire) procurent un instrument non négligeable pour réconcilier les objectifs politiques nationaux et les priorités locales. Ainsi, des améliorations majeures ont pu être faites en matière d'éducation, de santé et de communications en Indonésie. Mais de telles formes de transferts ont des limites; elles ne permettent pas aux localités d'influencer les investissements directs des agences nationales et leur application s'accompagne souvent d'un trop grand nombre de spécifications.

Cependant, des pays comme la France et le Mexique ont récemment introduit des accords négociés entre les différents niveaux de gouvernements. Dans le cas du Mexique, ces accords couvrent à la fois les investissements directs des agences fédérales et une part croissante des transferts d'appariement et des prêts. Ces accords sont signés par des comités formés de membres de tous les niveaux du gouvernement ainsi que du secteur privé. En dépit de leur tradition de forte centralisation, ces deux pays ont reconnu un avantage dans une approche de partenariat négocié. Cette approche a le mérite de favoriser une relation plus mature entre les agents des différents niveaux de gouvernement.

Bien que la tarification à l'utilisateur prenne de l'ampleur dans certains pays comme le Canada où elle représentait 12 % des revenus locaux en 1990 contre 7 % en 1975, ce mode de paiement pour les services locaux ne tient pas encore la première place dans les finances locales. De plus, en pratique, lorsque les élus locaux décident de tarifier les services, la tarification ne prend qu'une valeur symbolique, loin du coût marginal que la théorie économique exige¹².

La théorie économique a tendance à apporter des arguments en faveur de l'autonomie locale en soulignant l'efficacité du choix local. Cependant, les agences centrales ont un rôle à jouer dans l'amélioration des performances locales. Le rôle joué par l'*Audit Commission* en Grande-Bretagne en est un bon exemple. De même, la mise en place de commissions de finance municipale dans plusieurs États indiens représente également une expérience positive dans le développement des prises de décision moins arbitraires et mieux informées sur les questions financières.

Malgré l'importance croissante accordée à la décentralisation, le rôle du gouvernement central demeure important dans la plupart des pays (supervision des investissements, cadre législatif, contrôle des agences locales, etc.). Les relations centre/localités devraient donc être aussi positives et harmonieuses que possible.

¹² Messere, K.C. (1993) : *Tax Policy in OECD Countries : Choices and Conflicts*, IBFD Publications BV, Amsterdam.

4.2 LE CAS DU ROYAUME-UNI

<i>Gouvernements locaux en Angleterre</i>	
<i>Champs des dépenses</i>	Éducation (48 %) Services urgences (15 %) Services sociaux (11 %) Transports publics Traitement des déchets Cafétérias scolaires Services culturels Sports et loisirs
<i>Sources des recettes :</i>	
- <i>Revenu propre</i>	Impôts fonciers (100 % des recettes propres)
- <i>Transferts</i>	Conditionnels (79 % des revenus totaux des localités)
- <i>Emprunts</i>	La loi interdit aux autorités locales de contracter des emprunts pour leurs dépenses courantes.
<i>Administration des taxes</i>	Administration des taxes à l'échelon le plus bas. Perception centralisée
<i>Réglementation (liberté d'action)</i>	Contrôle extrêmement centralisé <i>Rate capping</i> <i>Cash limits</i>

Depuis le début des années 80, d'importantes réformes ont eu lieu en Grande-Bretagne en ce qui concerne la structure, les fonctions et les finances des gouvernements locaux. Les fonctions, ainsi que la taille des gouvernements locaux ont diminué et leur structure a été simplifiée. Alors que les dépenses des gouvernements locaux représentaient 42 % des dépenses publiques totales en 1979, elles n'en représentaient plus que 36 % en 1994. De plus, les transferts représentaient plus de 80 % des revenus locaux en 1994¹³.

4.2.1 Configuration des autorités locales

Il y a quelques années, on retrouvait encore jusqu'à trois paliers d'autorités locales dans certaines régions de l'Angleterre. C'est en 1991 que le gouvernement a décidé de réexaminer cette structure et de la ramener à un seul et unique palier afin de diminuer au maximum la taille de la bureaucratie et d'améliorer la qualité et l'efficacité des organismes publics. Cette restructuration est en cours et devait se terminer en avril 1998.

De nos jours, le Royaume-Uni compte 472 gouvernements locaux. Les autorités locales du Pays de Galles (22), de l'Écosse (32) et de l'Irlande du Nord (26) sont toutes dotées de conseils unitaires à un seul palier. Seule l'Angleterre dispose encore d'un système à deux paliers, composé de 35 conseils de comté (*County Councils*) qui regroupent les 274 conseils de districts

¹³ Potter, Barry (1998) : « United Kingdom » dans Teresa Ter-Minassian (dir.), *Fiscal Federalism*, FMI.

(*Districts Councils*), Londres et les métropoles exceptées. Les conseils municipaux de Londres et de ses 32 banlieues sont en effet eux aussi unitaires. La Corporation de Londres a pour sa part un statut distinct de par son histoire, sa constitution et son système électoral. La différence de statut a pour but de faire ressortir le caractère commercial de la capitale.

Lorsqu'il existe deux paliers, la gestion des services est répartie entre les *counties* et les *districts*. Les *County Councils* ont comme principales responsabilités la gestion des décharges publiques, la planification et de l'entretien des routes et des sentiers pédestres et la gestion de l'éducation, des bibliothèques, des services d'incendie et des services sociaux (dont les résidences pour personnes âgées et handicapées). De plus, conjointement avec les autorités du transport, les *counties* doivent assurer un service de transport public approprié dans leur région. Les *Districts*, quant à eux, se chargent entre autres de l'enlèvement des ordures, de la gestion des cimetières, des services de sports et de loisirs, des parcs, du tourisme et de l'enregistrement des actes de l'état civil (naissances, mariages, décès). En ce qui concerne la sécurité publique, chacun des différents *County Councils* dispose d'un corps policier local, ce qui n'empêche pas les regroupements de *Councils* pour la prestation de ce service. La ville de Londres possède, de son côté, son propre corps de police autonome.

4.2.2 Source des revenus

4.2.2.1 Recettes propres

En principe, deux impôts locaux sont prélevés, à savoir le *council tax* et le *national non-domestic rate* (également connu comme impôt commercial). Pour le *council tax*, l'assiette fiscale est la valeur en capital du logement, la responsabilité de cette taxe repose sur l'occupant de la propriété, qu'il soit propriétaire ou locataire. Par ailleurs, une réduction est permise lorsque les logements ne sont occupés que par un adulte (ce qui n'encourage pas à optimiser l'utilisation des logements).

Depuis 1988, un taux d'imposition uniforme pour chaque pays constituant le Royaume-Uni (*national non-domestic rate*) est prélevé auprès des propriétés non résidentielles. Jusqu'en 1988, cet impôt faisait partie intégrante de l'assiette fiscale des autorités locales qui avaient la liberté de fixer le taux d'imposition. Désormais, le taux est fixé par le gouvernement central qui perçoit les revenus de cet impôt et les redistribue aux autorités locales en fonction du nombre d'habitants par juridiction. Plutôt qu'un impôt local, cet impôt peut être vu comme un impôt du gouvernement central dont le montant sert à distribuer des transferts comportant une prime de péréquation aux localités.

4.2.2.2 Les transferts

Au Royaume-Uni, les localités reçoivent deux sortes de transferts : un transfert inconditionnel (*Revenue support grant*) et une série de transferts conditionnels. Le transfert inconditionnel est établi comme suit. Premièrement, le gouvernement central établit des normes (*standard spending assessment*) sur ce que devrait coûter la prestation des services locaux, selon les caractéristiques des localités. Le transfert inconditionnel que reçoivent les localités est donc le *standard spending*

assessment moins la part des revenus provenant du taux national non domestique et des revenus du *council tax*. Contrairement à ce qui se passe en Australie, le *standard spending assessment* n'est pas établi par un organisme indépendant mais par le ministère en charge des localités. En 1994-1995, un transfert spécifique supplémentaire a été instauré et récompensait les localités qui parvenaient à réduire leurs dépenses jusqu'à un niveau de 2 % en dessous du *standard spending assessment*. Dans les quinze dernières années, on note un déplacement des transferts inconditionnels vers des transferts conditionnels.

La plus grande partie de l'enveloppe gouvernementale distribuée aux autorités locales est donc calculée sur la base d'un niveau de dépenses que le gouvernement central est prêt à financer (dépenses approuvées). Le transfert total est un pourcentage de ces dépenses approuvées. Le gouvernement central peut faire varier le montant des transferts de plusieurs façons. Tout d'abord, il peut jouer avec le pourcentage des dépenses approuvées (en 1975, il était de 66,5 % alors qu'en 83 il était tombé à 53 %). Ensuite, le niveau de dépenses approuvées peut être réduit. Lorsque l'on tient compte de l'inflation, le niveau des dépenses approuvées a baissé de 5 % en termes réels entre 76 et 83.

De plus, les transferts peuvent être réduits en termes réels en limitant le montant que le gouvernement est prêt à payer pour couvrir le niveau des salaires et des augmentations de prix dans les services municipaux. Cette stratégie fut introduite en 1976 par les travaillistes qui instaurèrent un système dit de *cash limits* pour les autorités locales. Avant le système des *cash limits*, le transfert et les dépenses des autorités locales étaient déterminés de façon approximative, reflétant la hausse de l'indice des prix et l'augmentation des salaires des employés municipaux. Les *cash limits* imposent un plafond aux augmentations des coûts des services municipaux. Sous le gouvernement travailliste, les *cash limits* ont été utilisés pour diminuer les transferts aux gouvernements locaux à travers le taux estimé des augmentations des prix et des salaires qui furent fixés à des niveaux extrêmement bas. Le gouvernement conservateur a, de son côté, mis sur pied un système de *cash planning*, guère différent du système de *cash limits*, dans lequel les niveaux de transferts aux localités sont indépendants des coûts supportés par ces localités.

Une dernière façon de réduire le transfert agrégé est une innovation du gouvernement conservateur qui confisque une partie des transferts aux localités qui dépensent plus que ce qui leur est permis par le gouvernement central. C'est le *Local Government Finance Act* de 1982 qui permet de telles déductions dans les transferts aux autorités locales considérées trop dépensières. Dans l'année fiscale 84-85, 455 millions de livres ont ainsi été retenues en pénalité, ce qui représente environ 4 % du transfert total pour cette année.

4.2.2.2 Les emprunts

Au Royaume-Uni, la loi interdit aux autorités locales d'emprunter pour payer des dépenses courantes.

Les finances des autorités locales au Royaume-Uni (en millions de livres)

	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94
<i>Revenue Support Grant</i>	12554	12776	12982	13127	13603	21795	22332
<i>Transferts spécifiques</i>	2622	2811	3236	3795	9705	5069	5228
<i>Autres transferts</i>	6292	6099	6495	8466	10061	12233	13007
<i>Nondomestic Rate</i>	9764	10537	11338	12093	14235	14055	13215
<i>Capital</i>	4545	4386	4292	5043	5727	6079	5922
<i>Soutien du centre aux localités</i>	35777	36609	38342	42527	53331	59230	59705
<i>Autofinancement (impôts locaux+ vente d'actifs)</i>	9227	10711	15515	15085	10780	10192	10500
<i>Dépenses locales en % des dépenses totales</i>	42,2	44,9	28,8	26,2	16,8	14,7	15,0
<i>Dépenses totales des autorités locales</i>	45004	47320	53857	57612	64111	69422	70200

Extrait du chapitre sur le Royaume-Uni dans *Fiscal Federalism*, IMF, p. 349.

4.2.3 Attributions et tâches des collectivités locales

En ce qui regarde les services offerts à la population par les autorités locales, près de la moitié des dépenses vont à l'éducation. Les services d'urgence et les services sociaux coûtent également cher aux localités (respectivement 15 % et 11 % des dépenses annuelles). Les autres services importants (en fonction du budget) sont les transports publics, l'enlèvement et le traitement des déchets, les cafétérias scolaires, les services culturels et de sports et loisirs.

Depuis le milieu des années 70, les réductions dans les dépenses d'investissement ont été dramatiques. Sous le gouvernement travailliste, les autorités locales avaient indiqué leur préférence pour subir des compressions dans les dépenses d'investissement plutôt que dans les dépenses courantes. En termes constants, les dépenses d'investissement en 1983 représentaient seulement 49 % des dépenses de 1974 (année record dans les dépenses d'investissement). Le secteur le plus touché par ces réductions a bien entendu été celui des logements publics. De plus, en 1980, le gouvernement central a renforcé son contrôle sur les dépenses d'investissement des autorités locales en imposant à ces dernières de faire approuver leur niveau de dépenses par le gouvernement central tandis que jusqu'alors, seules les demandes d'emprunts devaient être approuvées par le gouvernement central.

4.2.4 Liberté d'action des autorités locales

Depuis les années 80, la tendance au Royaume-Uni est à une centralisation et à une limitation des pouvoirs des autorités locales tandis que dans les autres pays européens, la tendance va en sens inverse, c'est-à-dire vers plus de fédéralisme fiscal et plus de liberté pour les autorités locales.

À partir de 1974, le gouvernement central a commencé à voir les transferts et les dépenses d'investissement comme des instruments de contrôle. Le système financier des relations centre/localités a connu quatre changements majeurs : 1) les allocations de capital ont été sévèrement réduites; 2) les transferts ont été réduits puis restructurés; 3) des sanctions ont été introduites pour pénaliser les autorités locales qui, au goût du gouvernement central, ne faisaient pas assez d'efforts pour contenir les niveaux de dépenses et 4) la loi a donné le pouvoir au ministre de limiter les taux par lesquels les autorités locales pouvaient augmenter leurs impôts.

Dans les années 80, une série de mesures a été prise par le gouvernement central pour inciter les autorités locales à réduire leurs dépenses. En 1986, un système de *rate capping* a été mis en place pour permettre au gouvernement central d'intervenir directement lorsqu'il considérait que les localités dépensaient trop. Aussi le gouvernement central pouvait-il limiter le taux d'impôts locaux en cas de dépenses excessives. Bien que la notion de dépenses excessives ait été débattue devant les tribunaux, aucun cas contre le gouvernement central ne l'a remporté en cour jusqu'à aujourd'hui.

Les incitations financières sont utilisées depuis longtemps au Royaume-Uni. Au niveau macro, elles ont été dressées pour encourager de plus hauts taux d'investissement (priorité politique de tous les gouvernements de l'après-guerre). Avec les autorités locales, le système de transferts représente un moyen d'incitations, parfois pour encourager et parfois pour décourager les dépenses de revenus locaux de façon agrégée. Avec le système des transferts, le gouvernement central peut manipuler des termes financiers qui influencent l'élaboration du budget local. En modifiant le taux et l'allocation des *Rate support grants*, il peut modifier le coût local des dépenses locales. En modifiant le montant des transferts spécifiques, il peut influencer la composition et le total des budgets locaux. L'introduction de *cash limits* n'a pas altéré ce mécanisme de base qui modifie les dépenses.

Le *rate-capping* fait désormais partie intégrante du régime fiscal des gouvernements locaux. En prenant le pouvoir en 1979, les conservateurs ont promis de réformer le système fiscal des autorités locales. Le but de la réforme était, pour le gouvernement central, de conserver le contrôle des dépenses locales. Avec le *Rates Act* de 1984, le gouvernement a introduit une loi qui permettait de limiter la liberté des autorités de fixer leur taux d'imposition. La capacité de limiter les taux a été développée plus profondément en Écosse. Depuis 1919, les autorités locales écossaises n'ont pas eu le droit de prélever des taxes autres que la taxe de base. Ainsi, toute réduction dans les transferts ne peut se répercuter que sous forme de diminution dans les dépenses municipales. Le gouvernement se donna le droit de sabrer dans les transferts par la loi de 1981 – *Local Government (miscellaneous Provisions) Act* – qu'il appliqua à deux reprises, en 81-82 (7 localités touchées) et en 82-83 (2 localités touchées). Depuis lors, le secrétaire d'État écossais a acquis des pouvoirs qui l'autorisent à réclamer que toute réduction de transferts soit compensée par un remboursement du surplus d'impôt aux contribuables.

En Angleterre et au Pays de Galles, l'utilisation des impôts locaux supplémentaires a été abolie en 1982 avec l'introduction du *Local Government Finance Act*. Les récents changements permettent une limitation plus directe des dépenses et des taux d'imposition locaux. Le gouvernement peut désormais limiter les taux d'impôts locaux soit de façon sélective soit de façon générale. Le programme de limitation sélective a été introduit en 1985-86. Le gouvernement identifie les localités qui ont surtaxé ou trop dépensé l'année précédente. On impose légalement à ce groupe de localités, si elles n'acceptent pas de réduire leurs dépenses ou taux d'imposition, un plafond de dépenses et d'imposition pour l'année suivante.

Ainsi, le gouvernement central, parce qu'il constitue la principale source de revenus des municipalités et qu'il est maître de limiter le taux d'imposition de ces dernières, est en mesure d'exercer un contrôle serré sur les dépenses des autorités locales.

4.3 LE CAS DE LA SUÈDE¹⁴

<i>Gouvernements locaux en Suède</i>	
<i>Champs des dépenses</i>	Éducation (33 %) Soins des personnes âgées ou handicapées (24 %) Garderies (15 %)
<i>Sources des recettes :</i>	
- <i>Revenus propres</i>	Impôts sur le revenu (100 % des recettes propres)
- <i>Transferts</i>	Transferts d'égalisation des revenus municipaux (75 % des transferts)
- <i>Emprunts</i>	Pas de loi sur les emprunts : limites et termes sont dictés par le marché du crédit domestique et international.
<i>Réglementation (liberté d'action)</i>	Contrôle très décentralisé

4.3.1 Configuration des autorités locales et régionales

Pendant des siècles jusqu'à 1952, la Suède a connu un système statique de 2500 municipalités (paroisses dans les milieux urbains). En 1974, le nombre des municipalités est tombé à 278 après deux réformes majeures (1952 et 1962-74).

Aujourd'hui, la Suède compte 8,7 millions d'habitants et est divisée en 24 comtés, 23 conseils de comté et 286 municipalités. Les conseils municipaux et de comté sont définis territorialement comme unités de gouvernements locaux, auxquels l'appartenance est obligatoire. Ce sont des entités légales qui détiennent des pouvoirs publics incluant le pouvoir de taxation. En 1994, les municipalités et les conseils de comté occupaient 1,04 million de personnes, soit 29 % de l'ensemble de la population active.

La réforme de 1952 a été confinée aux municipalités rurales. Beaucoup des vieilles municipalités étaient très petites et ne disposaient pas des ressources nécessaires pour la prestation des services locaux. L'objectif était que toutes les municipalités comptent au moins 2000 habitants. L'intention était de créer des unités économiques viables, afin que chaque municipalité soit capable de supporter une expansion du service de bien-être social. Cette réforme a réduit le nombre des municipalités à environ 1000.

La seconde vague de réformes a eu lieu entre 1962 et 1974. Étant donné l'industrialisation et le développement urbain de l'après-guerre, les petits centres ruraux commencèrent à se vider de

¹⁴ Les documents ayant servi à écrire ce chapitre sont les suivants :

- *Local Government in Sweden* d'Agne Gustafsson, the Swedish Institute, 1983.
- *Swedish Local Government* de Sören Häggroth, C. Riberdahl et K. Rudebeck, the Swedish Institute, 1993.
- « L'administration locale » tirée de la publication FD 52 (ISSN 1101-6094) de l'Institut Suédois, avril 1996.

leur population dans les années 50. En conséquence, l'objectif de la réforme de 1952 ne fut pas atteint. En 1962, le Riskdag endossa le principe d'une nouvelle réforme par laquelle chaque municipalité devait constituer une unité économique et géographique cohérente avec une localité centrale desservant la région adjacente. De cette façon, chaque municipalité était censée former une région naturelle, liée par des relations économiques, sociales et culturelles. Les gens devaient vivre et travailler dans la même municipalité. L'objectif à atteindre était des municipalités d'au moins 8000 habitants, de manière à pouvoir supporter une réforme de l'éducation élémentaire. Au début, la réforme a été introduite sur une base volontaire mais comme plusieurs petites municipalités refusaient toute fusion, le Riskdag l'a rendue obligatoire en 1969. En 1974, la réforme était complétée, engendrant la disparition des termes villes, arrondissements et municipalités rurales pour ne laisser que le terme municipalités dans les textes de loi.

4.3.2. Source des revenus

Les impôts sur le revenu et les transferts représentent 85 % des revenus des municipalités, le reste étant des redevances.

Les sources de revenus pour les municipalités et les comtés (1993)¹⁵

	<i>Municipalités</i>	<i>Comtés</i>
<i>Impôt sur le revenu</i>	55 %	81 %
<i>Transferts spécifiques</i>	5 %	6 %
<i>Transferts inconditionnel</i>	15 %	4 %
<i>Tarifcation</i>	17 %	5 %
<i>Autres sources</i>	8 %	4 %

4.3.2.1 Recettes propres

En Suède, seul le revenu des habitants forme la base de taxation des comtés et des municipalités. Selon les localités suédoises considérées, la variance dans les taux d'imposition est extrêmement importante. Ainsi, en 1995, le taux de l'impôt communal et départemental variait selon les localités entre un maximum de 34,75 % et un minimum de 26,55 %, avec une moyenne de 31,05%. L'impôt ecclésiastique s'élève en moyenne à 1,17 %.

4.3.2.2 Les transferts

Le système de transferts mis en place en 1993 se concentre sur l'égalisation des revenus municipaux. Le système est entièrement géré par les municipalités sous la forme de paiements d'égalisation intermunicipaux. En principe, les municipalités ayant une structure de coût bas subventionnent celles qui ont une structure de coûts élevés. L'objectif était de baser le système

¹⁵ Extrait de Sören Häggroth, Kai Kronwall, Curt Riberdahl et Karin Rudebeck, *Swedish Local Government Council*, The Swedish Institute, 1993.

sur des critères objectifs de distribution qui ne seraient pas manipulables par les municipalités. Le parlement a approuvé un système qui évalue les paiements selon quatre facteurs : 1) climat; 2) densité de population; 3) structure démographique et 4) structure sociale.

Grâce aux fusions, les municipalités suédoises sont des unités importantes comparées à leurs homologues étrangères. En 1992, une réforme des transferts a eu lieu. Le résultat fut que 75 % de la valeur monétaire des transferts aux gouvernements locaux a été transformé en transferts inconditionnels à compter de 1993. Le problème consiste désormais pour le gouvernement central à s'assurer que les municipalités respectent des normes nationales en matière d'éducation, ce que fait l'État à travers des lois. Pour assurer la qualité, le gouvernement central effectue le *monitoring* et l'évaluation des étudiants.

Sous le nouveau système, 25 % des transferts demeurent spécifiques. Le reste est distribué sous forme d'un nouveau système d'égalisation des revenus, basé sur les différences dans les ressources de taxation des diverses municipalités. Ce dernier critère renvoie au revenu taxable agrégé des municipalités, divisé par le nombre des citoyens. Les ressources imposables moyennes sont calculées en additionnant tous les revenus taxables par les municipalités suédoises et en divisant par le nombre d'habitants en Suède. Toutes les municipalités ont la garantie d'un niveau de taxation uniforme, en termes de pourcentage des ressources imposables moyennes. La somme totale du transfert d'État dépend de la différence entre l'assiette fiscale dont dispose chaque municipalité et le niveau garanti de ressources d'imposition.

Plus les ressources de taxation sont basses, plus le transfert sera important. Trois municipalités suédoises ont un revenu supérieur au niveau garanti par l'État. Elles ne sont donc pas affectées par le système d'égalisation des taxes. Afin de déterminer sa contribution à l'assiette fiscale locale, le parlement fixe un taux d'imposition uniforme qui s'applique à toutes les municipalités. Avec ce système, seule la capacité fiscale est prise en considération. Chaque municipalité peut donc établir son propre taux de taxation ou ses tarifs pour les services sans que le montant du transfert en soit affecté, bien qu'une possibilité d'érosion fiscale existe lorsque le taux d'imposition est trop élevé¹⁶.

4.3.2.3 Les emprunts

Il n'existe pas de loi sur le droit d'emprunt des municipalités. Les limites et les termes de tels emprunts sont dictés par le marché du crédit domestique et international.

4.3.2.4 Péréquation

Depuis 1996, il y a un nouveau régime pour les subventions de l'État et la péréquation entre les municipalités. L'objectif principal du nouveau système de péréquation est de créer des conditions d'égalité entre toutes les municipalités. Les disparités en termes de revenu imposable

¹⁶ Voir Hobson, P. A. R. (1997), « Efficiency, Equity and Accountability Issues in Local Taxation », dans P. A. R. Hobson et F. St-Hilaire (dir.), *Urban Governance and Finance : A Question of Who Does What*, IRPP.

par habitant doivent être compensées à 95 % et les écarts de coûts mesurables et structurels doivent être comblés intégralement.

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

4.3.3 Attributions et tâches des collectivités locales

Le secteur public municipal a connu une croissance rapide dans les années 1960 et 1970. Par rapport aux années 1970, cette croissance a été réduite de moitié dans les municipalités au cours des années 1980. De 1992 à 1998, la consommation des municipalités et des conseils de comté, ainsi que le nombre de leurs salariés, ont diminué d'environ 1 à 15 % par an. En 1995, les charges salariales représentaient 47 % des dépenses globales des municipalités et 36,5 % des dépenses des conseils de comté.

L'enseignement constitue le domaine d'activité de loin le plus important des municipalités et correspond à 33 % de leurs dépenses totales. Viennent ensuite l'assistance aux personnes âgées et aux handicapés (24 %), puis l'accueil de l'enfance (15 %). Depuis 1992, les municipalités assument une responsabilité accrue en matière de prise en charge des personnes âgées et de celles qui ont le plus grand besoin d'aide et de soins. C'est pourquoi plus de 20 milliards de couronnes suédoises ont été transférées des conseils de comté aux municipalités. Au niveau départemental, les dépenses sont dominées par le coût des soins de santé et du système hospitalier, qui représentent pas moins de 80 % du total des frais d'exploitation des conseils de comté.

La part prise par les investissements dans les dépenses totales des municipalités et des conseils de comté n'a cessé de diminuer depuis le début des années 1970. En 1993, ils ont représenté 7 % des coûts globaux supportés par les municipalités et 3,4 % des dépenses des conseils de comté.

4.3.4 Liberté d'action des autorités locales

L'impôt direct communal et départemental est la principale source de recettes des municipalités et des conseils de comté. Désormais, l'assiette de cet impôt se limite exclusivement au montant des salaires et des retraites. Dans le passé, elle comprenait aussi les bénéfices des sociétés et les revenus tirés par les ménages de leurs placements financiers et les immeubles. Les municipalités ont le droit de déterminer elles-mêmes le taux de l'impôt. Mais en 1991, 1992 et 1993, le Parlement a gelé les taux d'impôt.

La propriété des gouvernements locaux ne peut pas être hypothéquée. Ceci est relié au principe qu'une municipalité n'a pas le droit de faire faillite tant qu'elle détient le droit de prélever ses propres impôts. Le contrôle de l'État sur les emprunts des municipalités a été aboli en 1979,

cependant ces dernières ne peuvent emprunter des fonds que pour effectuer des opérations qui tombent sous leur responsabilité.

Afin de créer des conditions financières équitables dans les différentes municipalités, il ne suffit cependant pas de niveler leurs ressources fiscales. Les dépenses municipales dépendent également de facteurs externes au contrôle des municipalités. Il existe une relation claire entre la structure démographique d'une population et la demande pour des services municipaux subventionnés. Les coûts d'exploitation de certains programmes dépendent également des conditions géographiques et du climat. Une population trop éparpillée ou trop concentrée entraîne des coûts supplémentaires. Des analyses suédoises indiquent que les municipalités qui présentent les structures de coût les plus élevées sont les municipalités les plus petites et clairsemées ainsi que les grandes villes.

La Loi sur les collectivités locales de 1991 offre aux municipalités et aux conseils de comté la possibilité de définir eux-mêmes leur structure organisationnelle. Dans le passé, les municipalités étaient tenues de se doter de commissions spéciales pour les questions concernant l'école, les services sociaux, l'aménagement de leur territoire et la construction immobilière, la protection de l'environnement et la santé publique. Désormais, les municipalités et les conseils de comté peuvent décider eux-mêmes des commissions à mettre en place et en délimiter les domaines de responsabilité. Bon nombre de municipalités ont fusionné les activités de diverses commissions en une seule et, dans certains cas, partagé les attributions d'une même commission entre plusieurs autres. Il est aujourd'hui courant, par exemple, de diviser les anciennes commissions des affaires sociales en des commissions distinctes : une pour l'enfance et la jeunesse, qui peut être chargée en outre des questions scolaires, une pour les personnes âgées et une pour la protection individuelle et familiale. De nombreuses municipalités ont réuni leurs commissions pour l'environnement, la santé publique et la construction en une commission unique chargée de la construction, de l'aménagement du territoire communal et de la protection de l'environnement.

Un autre type organisationnel est devenu courant : c'est le modèle « client-fournisseur », adopté intégralement ou partiellement par une quarantaine de municipalités et par quelques conseils de comté. Deux idées sous-tendent ce modèle : la première est de recourir à des mécanismes du marché permettant d'exposer davantage le secteur public à la concurrence; la seconde est de distinguer plus clairement le rôle des représentants élus de celui des fonctionnaires salariés. La tâche des élus doit être de représenter les habitants de la commune et de passer des commandes auprès des administrations municipales ou d'entrepreneurs, tandis que les fonctionnaires doivent assumer la responsabilité de la production, c'est-à-dire des activités administratives courantes.

Les relations entre l'État et les municipalités/conseils de comté se caractérisent par une coopération permanente dans différents domaines et sous diverses formes. La répartition des tâches au niveau central, régional et local se modifie continuellement. L'État — c'est-à-dire le gouvernement et le Parlement — définit le cadre de l'ensemble des activités publiques. Il existe un consensus général pour admettre que dans les limites de ce cadre, les municipalités et les conseils de comté doivent disposer d'une large liberté de manœuvre pour définir et orienter leurs activités publiques en tenant compte des conditions et particularités locales.

4.4 LE CAS DU CHILI

Gouvernements locaux au Chili

<i>Champs des dépenses</i>	Éducation Santé Routes Logements Collecte des ordures
<i>Sources des recettes :</i>	
<i>Revenu propre</i>	Impôts fonciers (19 %), immatriculation des véhicules (9 %), a licences et permis municipaux (20,5 %).
<i>Transferts</i>	Transferts entre municipalités (Fonds Commun Municipal) Transferts conditionnels (éducation et santé)
<i>Réglementation (liberté d'action)</i>	Contrôle encore très centralisé

4.4.1 Configuration des autorités locales

Depuis son indépendance, le Chili est défini comme pays unitaire. Cependant, la Constitution de 1980 ainsi que la réforme constitutionnelle de 1991 mettent l'accent sur la décentralisation. Pour des raisons gouvernementales et administratives, la Constitution de 1925 qui divisait le territoire chilien en 25 provinces, 93 départements et 277 municipalités a été conservée en 1970. La Constitution de 1980 a fait disparaître les départements et créé 13 régions, le nombre de provinces (51) a doublé et 48 nouvelles municipalités ont été créées.

4.4.2 Source des revenus

Depuis 1971, le gouvernement chilien mène une politique de décentralisation. À cette fin, le Chili a adopté une nouvelle division administrative et politique ainsi qu'une nouvelle constitution qui met l'accent sur la décentralisation. Des incitations au développement ont été mises sur pied, des agences publiques ont été décentralisées, une nouvelle loi sur les revenus municipaux a été passée et le secteur privé a été encouragé à s'impliquer dans les activités du secteur public.

4.4.2.1 Les transferts

Jusqu'à 1992, les seuls transferts existant au Chili étaient les transferts du centre vers les municipalités. Depuis 1992, avec le processus de décentralisation fiscale, des transferts de la nation vers les régions ainsi que des transferts intermunicipaux ont commencé à prendre forme.

Les transferts du centre vers les municipalités ne représentent plus que les ressources servant au financement des secteurs comme l'éducation et la santé pour lesquels les municipalités sont responsables; en d'autres termes, ce sont des transferts conditionnels. Le montant versé à chaque

municipalité dépend du nombre d'étudiants et un montant fixe est versé pour chaque visite médicale. Les municipalités se plaignent néanmoins de l'insuffisance de ces transferts et du fait qu'elles doivent compenser le manque à gagner par leurs propres ressources.

En règle générale, les transferts vont des niveaux de gouvernements les plus élevés vers les départements, les régions, les provinces ou les municipalités. Le Chili est le seul pays en voie de développement à avoir instauré des transferts de nature horizontale entre entités de même niveau. Le Fonds Commun Municipal est le mécanisme qui gère les fonds municipaux découlant de l'impôt foncier et redistribue les ressources des municipalités les plus riches vers les municipalités les plus pauvres.

Au Chili, tous les transferts effectués par le gouvernement central aux municipalités sont conditionnels. Bien que le pouvoir de prélever les impôts fonciers et des licences ait été ramené du gouvernement central vers le niveau municipal, ces taxes sont prélevées de façon centralisée selon un code fiscal établi par le gouvernement central. En pratique, donc, ces ressources devraient être classifiées comme transferts et non comme ressources propres des municipalités puisque ces dernières n'ont aucune latitude sur cette forme d'imposition. Le fonds est constitué comme suit : 60 % de l'impôt foncier, 50 % de l'immatriculation des véhicules, 65% des licences commerciales dans les quartiers de Las Condes et de Providencia (45 % de ces licences dans le quartier de Santiago) plus une contribution fiscale provenant du centre. La redistribution de ces ressources est effectuée sur la base d'indicateurs de pauvreté qui tiennent compte d'un certain nombre de caractéristiques des municipalités (nombre d'habitants, nombre de propriétés exemptées de la taxe, revenu moyen des habitants de la municipalité, etc.). Le transfert est automatique puisqu'il existe un mécanisme de distribution des ressources entre municipalités.

4.4.2.2 Recettes propres :

Puisque tous les impôts locaux sont sous le contrôle direct du gouvernement central, les municipalités n'ont de latitude que dans la perception des tarifications à l'utilisateur. Grâce à cet outil, les gouvernements locaux ont accès à une source de revenus propres qui leur permet d'atteindre un certain degré d'indépendance financière vis-à-vis du gouvernement central. Ces ressources viennent de la vente de licences professionnelles, commerciales, industrielles ainsi que de la vente d'alcool. On les classe dans la catégorie recettes propres ne provenant pas d'impôts.

Tableau II : Relations fiscales intergouvernementales au Chili (1992) en % du PIB

	<i>Gouvernement central</i>	<i>Régional</i>	<i>Municipal</i>
<i>Dépenses</i>	21,00	0,30	2,76
<i>Revenus</i>	25,15	0,30	2,76
<i>Recettes propres</i>	27,42	0,00	0,79
<i>De taxes</i>	21,04	0,00	0,00
<i>De non-taxes</i>	6,38	0,00	0,79
<i>Transferts</i>	-2,27	0,30	1,97
<i>Conditionnels</i>	-1,20	0,30	0,90
<i>Non conditionnels</i>	-1,07	0,00	1,07

Extrait de R.L. Murphy (1995), *Fiscal Decentralization in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington D.C.

4.4.3 Attributions et tâches des collectivités locales

En dépit des efforts de décentralisation, certains problèmes persistent car l'effort de décentralisation financière n'a pas été adéquat. En effet, les gouvernements provinciaux, régionaux et locaux ne sont pas à même de régler leurs problèmes de façon autonome. La direction centralisée des finances leur rend impossible l'obtention des bénéfices de la décentralisation. Une part importante des dépenses municipales ne correspond toujours pas aux décisions des gouvernements municipaux. La plupart du temps, les municipalités ne font que suivre les ordres du gouvernement central.

En 1970, l'État chilien produisait directement les biens et services qu'il distribuait aux contribuables. En 1992, le rôle du gouvernement chilien a changé considérablement avec le processus de privatisation qui a commencé dans le milieu des années 70 et s'est accéléré au milieu des années 80. La part de financement propre des municipalités est passée de 2,7 % en 1970 à 7,6 % en 1992 grâce à la nouvelle loi sur le revenu municipal passée en 1979 et qui donne aux municipalités plus de sources de revenu. Une étape particulièrement importante a été le transfert de l'impôt foncier des revenus fiscaux centraux aux revenus municipaux.

À la suite de la vague de privatisation qui, dans les années 80, toucha de nombreux secteurs (construction des logements publics, compagnies aériennes, de bus, de production et de distribution d'électricité, moyens de télécommunications, systèmes de sécurité sociale et de pensions), la prédominance du gouvernement central a commencé à changer. Durant la même période, une politique délibérée pour encourager la prestation privée des services de santé et d'éducation avec des fonds publics a pris son essor. Il en fut de même pour une politique de décentralisation vers les municipalités de la prestation des services d'éducation primaire et secondaire ainsi que des soins de santé de base.

4.4.4 Liberté d'action des autorités locales

L'administration locale est à la charge de la municipalité. Les municipalités sont des corporations publiques autonomes avec leur propre personnel législatif et leur propres propriétés. Elles ont le droit de s'unir pour diriger leurs responsabilités. Chaque municipalité est dirigée par un conseil formé de personnes élues pour quatre ans. Le conseil est un corps chargé d'assurer que la communauté participe pleinement et ses fonctions sont législatives, exécutives et de *monitoring*; elles détiennent également une autonomie financière complète.

Cependant, les municipalités chiliennes n'ont pas le pouvoir de taxation. Toutes les taxes sont votées, administrées, perçues et contrôlées par le gouvernement central. Les impôts municipaux tels les impôts fonciers, qui sont censés appartenir aux municipalités, sont en fait des transferts inconditionnels puisque les autorités ne sont pas en mesure de modifier leurs assiettes fiscales ni leurs taux de taxation.

5. EXPÉRIENCES CANADIENNES

5.1 INTRODUCTION

Les municipalités canadiennes sont entièrement dépendantes des gouvernements provinciaux. En effet, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 octroie aux provinces le pouvoir de créer des municipalités et de déterminer leurs sources de revenus. Les rapports entre les municipalités et les provinces sont loin d'être statiques. Ainsi, au siècle dernier, les provinces avaient une attitude de laisser-faire envers leurs municipalités. Les problèmes sociaux qui ont surgi à cause d'une urbanisation rapide les ont obligées à changer d'attitude et à s'impliquer plus fortement dans la prestation des services sociaux et d'infrastructure au moyen de transferts aux municipalités. L'objectif des provinces était d'assurer un niveau uniforme de prestation des services à travers la province. Depuis le début des années 90, les effets de la crise économique se font sentir dans ces rapports. Les gouvernements provinciaux ont vu leurs transferts provenant du fédéral diminuer considérablement et ces réductions ont souvent été reportées sur les transferts aux municipalités. Ces dernières comptent donc désormais plus sur les sources de revenus propres (impôts fonciers et tarification à l'utilisateur).

5.2 CONFIGURATION DES AUTORITÉS LOCALES

Au Canada, le terme gouvernement local comprend non seulement ce qui est traditionnellement considéré comme étant un gouvernement municipal mais aussi les commissions scolaires, les organismes, conseils et commissions. De plus, le Canada connaît actuellement une tendance à la hausse de l'utilisation des structures de gouvernements locaux à paliers multiples.

Le fait que les municipalités sont entièrement dépendantes des différentes provinces implique que les responsabilités et les sources de revenu de chacune d'entre elles diffèrent grandement selon la politique du gouvernement provincial dont elle dépend mais aussi selon la structure de la municipalité (un ou deux paliers). La période de réforme régionale qu'a connue le Canada a commencé en 1954 avec la création de Metro Toronto et s'est poursuivie tout au long des années 70. Des 12 régions métropolitaines les plus importantes au Canada, seules Edmonton, Calgary et Winnipeg n'ont pas connu de réforme régionale. Les deux métropoles albertaines se sont agrandies au moyen de diverses annexions tout en ne conservant qu'un seul palier tandis que les différentes villes qui forment aujourd'hui Winnipeg ont été assemblées par une loi provinciale en 1971.

Le rapport de force qui prévaut entre les municipalités et les provinces dépend grandement de la répartition de la population. Il est indéniable que les grandes villes exercent plus d'influence sur les décisions provinciales que les petites communautés rurales. Or, le contexte canadien est particulier par le poids démographique des grandes villes. Comme on peut le constater dans le tableau suivant, 14,3 % de la population canadienne vit dans la région métropolitaine de

recensement de Toronto (R.M.R.) et 59,7 % de la population manitobaine réside à Winnipeg. Dans de telles circonstances, il devient difficile pour les provinces d'ignorer les problèmes urbains.

Distribution de la population dans 8 Régions Métropolitaines de Recensement (R.M.R.) canadiennes

<i>R.M.R.</i>	<i>Population en 1991</i>	<i>% de pop RMR dans ville centre</i>	<i>% de la pop. entre 88 et 91</i>	<i>Rang National</i>	<i>Pop du RMR en % de :</i>	
					<i>Pop. provinciale</i>	<i>Pop. canadienne</i>
<i>Calgary</i>	754033	94,3	12,4	6	29,7	2,8
<i>Edmonton</i>	839924	73,4	8,5	5	33,0	3,1
<i>Halifax</i>	320501	35,7	8,3	13	35,6	1,2
<i>Montréal</i>	3127242	32,5	7,0	2	45,3	11,5
<i>Ottawa-Hull</i>	920857	34,1	12,4	4	9,1	3,4
<i>Toronto</i>	3893046	16,3	13,4	1	38,6	14,3
<i>Vancouver</i>	1602502	29,4	16,1	3	48,8	5,9
<i>Winnipeg</i>	652354	94,6	4,3	7	59,7	2,4

Tableau extrait de : Katherine A. Graham (1998) : *Urban governance in Canada*, Harcourt Brace & Co.

5.3 SOURCES DES REVENUS

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

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

Un des problèmes persistant auxquels les municipalités doivent faire face est le problème financier. Devant faire face à des demandes de dépenses toujours croissantes mais limitées dans leurs revenus par une assiette fiscale locale qui ne s'élargit pas, les municipalités dépendent de plus en plus des transferts provinciaux. Étant donné que la majorité des transferts de la province aux municipalités sont désormais conditionnels (voir section 5.2), l'autonomie des municipalités est difficile à maintenir. Après une période de croissance des transferts pendant les années 70-80, les restrictions budgétaires des années 90 ont entraîné des réductions dans les transferts ainsi que des délestages des responsabilités du fédéral au provincial qui se sont répercutés par du délestage du provincial au municipal.

5.3.1 Recettes propres

La principale source de revenu propre disponible aux gouvernements locaux canadiens est l'impôt foncier. Dans certaines provinces, les gouvernements locaux prélèvent également d'autres taxes. Ainsi, les gouvernements locaux du Manitoba prélèvent une taxe de vente sur l'alcool et les chambres d'hôtel. Les gouvernements locaux de la Nouvelle-Écosse, du Québec et du Manitoba ont le droit de prélever une taxe sur le transfert de terrain. En pratique, seules quelques localités de Nouvelle-Écosse utilisent cette taxe et aucune au Manitoba ne la prélève. Terre-Neuve utilise parcimonieusement un impôt par capita (*poll tax*), et bien que la loi autorise le prélèvement d'une telle taxe en Saskatchewan, elle n'est pas utilisée.

Le degré d'autonomie locale en ce qui concerne l'impôt foncier est un sujet épineux. Dans chaque province et territoire, l'assiette fiscale foncière est gérée par la loi provinciale. Ce qui signifie que les municipalités ne peuvent modifier leurs revenus qu'à travers un changement dans les taux d'imposition. En fait, la tarification à l'utilisateur et la tarification de certains services (permis locaux, inspection, etc.) forment la seule source de revenu dont les représentants municipaux ont entièrement le contrôle. La tarification à l'utilisateur se retrouve principalement dans les services tels que l'eau, les égouts, les transports et les loisirs, bien que certaines municipalités fassent preuve d'imagination pour se trouver de nouvelles sources de revenu (voir la section 5.3.1.2).

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

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

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

5.3.1.1 Impôt foncier

L'assiette fiscale basée sur la propriété est assez standard à travers les provinces. Elle dépend cependant largement des propriétés immobilières. Le processus d'estimations des valeurs foncières varie grandement selon les provinces. Dans certains cas, c'est la province qui se charge d'évaluer la valeur des propriétés, dans d'autres c'est aux gouvernements locaux de le faire.

Toutes les provinces appliquent une structure de taux à la valeur estimée. À Terre-Neuve, au Québec et au Manitoba, un seul taux s'applique à toutes les catégories de logements alors que dans les autres provinces, le taux varie avec la catégorie (résidentiel pour une ou plusieurs familles, fermier, etc.).

L'impôt foncier n'est cependant pas le monopole des gouvernements locaux. Les gouvernements provinciaux prélèvent également cette taxe dans les régions où il n'y a pas de gouvernement local et où les services sont fournis directement par la province. Mais plus importante est la tendance croissante pour les provinces de prélever l'impôt foncier pour le compte des municipalités. Dans l'Île-du-Prince-Édouard, la province récolte tous les impôts fonciers. Au Nouveau-Brunswick, la province prélève les impôts fonciers non résidentiels conjointement avec les gouvernements locaux. En Colombie-Britannique, en Alberta et au Manitoba, les provinces prélèvent les impôts fonciers non résidentiels conjointement avec les gouvernements locaux et se servent des excédents pour effectuer des transferts spécifiques en éducation aux localités¹⁷.

Alors que les taxes foncières représentaient plus de 80 % des revenus municipaux en 1930, cette proportion est tombée en dessous de 50 % dans les années 60. Aujourd'hui, elles représentent 36,9 % des revenus locaux totaux canadiens. Bien que la part des impôts fonciers dans les revenus locaux ait diminué avec le temps, la part d'impôt foncier payée par l'ensemble des Canadiens demeure très élevée, totalisant 3,25 % du PIB¹⁸, ce qui place le Canada en première position des 29 pays de l'OCDE, devant le Royaume-Uni (3,21 %) et les É.-U. (2,91 %). Donc, comparés sur la scène mondiale, les impôts fonciers locaux et provinciaux canadiens sont très élevés et la pression constante qui s'exerce en ce moment sur les gouvernements locaux afin de compenser les réductions dans les transferts et de pallier le délestage pourrait les amener à alourdir encore davantage leur fardeau fiscal.

En plus de l'impôt foncier, les gouvernements locaux peuvent prélever des impôts sur l'occupation commerciale, qui tiennent compte de l'occupant au lieu du propriétaire. Les gouvernements locaux ont, à un certain moment, prélevé des taxes sur le taux d'occupation des résidences en plus de l'impôt foncier. Il y eut également une époque où plusieurs provinces, incluant la Nouvelle-Écosse, imposaient une taxe par tête, afin d'assurer que chacun contribuait à payer les dépenses des services locaux. De nos jours, seule Terre-Neuve prélève ce type de taxe; les gouvernements locaux y imposent un *municipal service fee* d'au moins 20 \$ aux résidents âgés de plus de 18 ans ayant un emploi dans la communauté et ne payant pas l'équivalent de la taxe en impôts fonciers. Les résidents doivent également payer une taxe scolaire d'au moins 5 \$ par citoyen par année¹⁷.

L'importance de l'impôt foncier, de par son poids et sa visibilité dans la vie des Canadiens, a engendré des controverses sur son application et les méthodes de calcul car l'évaluation des

¹⁷ Hobson, Paul A.R. (1997) : « Efficiency, Equity and Accountability Issues in Local Taxation » dans *Urban Governance and Finances* édité par P. Hobson et F. St-Hilaire, IRPP, Montréal.

¹⁸ Perry, David B. (1997) : « Upper Limits? », *Canadian Tax Highlights*, Canadian Tax Foundation, Toronto.

propriétés est loin d'être uniforme à travers le pays. Certaines provinces ont des agences provinciales qui effectuent les évaluations pour toute la province. Dans d'autres provinces, ce sont les municipalités ou les gouvernements régionaux qui en ont la responsabilité. Au Manitoba, la ville de Winnipeg effectue ses propres évaluations et le gouvernement provincial évalue dans le reste de la province. Dans l'ensemble, les systèmes d'évaluation qui couvrent toute une province sont préférables en termes d'équité (ils peuvent minimiser les disparités dans les évaluations). Le système qui semble avoir les meilleurs résultats de ce côté est celui de la Colombie-Britannique. La Colombie-Britannique a développé une expertise et des méthodes pour estimer assez convenablement la valeur de marché actuelle des propriétés immobilières, de sorte que les litiges quant à l'évaluation ont grandement diminué en nombre¹⁹. Une autre pratique, souvent appliquée au Canada et qui pose un sérieux problème aux municipalités canadiennes, est l'exemption de certaines propriétés (église, organisations à but non lucratif, de charité, etc.) ainsi que l'exemption de propriétés appartenant à d'autres niveaux de gouvernement (prescrit par l'article 125 du BNA).

5.3.1.2 Tarification à l'usager

Le tableau suivant montre l'importance relative qu'ont prise les tarifications de certains services comme source de revenu selon les provinces. Les augmentations les plus dramatiques se sont produites dans les territoires du Nord-Ouest et en Ontario. Cette dépendance accrue dans la tarification des services a été, dans beaucoup de cas, considérée comme plus appropriée pour contrer la baisse des transferts des gouvernements provinciaux qu'une hausse des impôts fonciers.

Importance relative (%) de la tarification comme source de revenu des gouvernements locaux

	1975	1990		1975	1990
<i>Terre-Neuve</i>	8,3	10,9	<i>Saskatchewan</i>	7,1	10,1
<i>Île-du-Prince-Édouard</i>	4,8	7,0	<i>Alberta</i>	10,7	15,4
<i>Nouvelle-Écosse</i>	5,3	8,1	<i>Colombie-Britannique</i>	8,9	13,6
<i>Nouveau-Brunswick</i>	13,3	17,4	<i>Yukon</i>	14,1	14,6
<i>Québec</i>	7,0	8,5	<i>Territoires Nord-Oue.</i>	10,8	29,2
<i>Ontario</i>	5,7	12,9	<i>Canada</i>	7,0	12,0

Tableau extrait de Harry Kitchen : « Efficient Delivery of Local Government Services », Discussion Paper, N° 93-15, School of Policy Studies, Queen's University.

Lorsque la tarification à l'usager existe déjà, comme souvent le cas pour l'eau, les égouts et la collecte des ordures, les municipalités peuvent augmenter les tarifs afin d'accroître leurs sources de revenus. Mais les municipalités cherchent également à accroître leurs revenus en imposant une tarification à des nouveaux services. Ainsi, certaines municipalités font payer à leurs citoyens tout déplacement non nécessaire de leur service de protection (pompiers, police), ainsi qu'aux non-résidents les frais occasionnés lorsqu'ils sont impliqués dans un accident sur leur territoire.

¹⁹ Graham, Katherine A. (1998) : *Urban governance in Canada*, Harcourt Brace & Co.

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

En 1984, les revenus engendrés par la vente de biens et de services (locations de propriétés immobilières, ventes de terrains, franchises pour la restauration et l'industrie des divertissements, parking payant, admissions dans les arénas, les plages publiques, etc.) représentaient entre 7 % (Île-du-Prince-Édouard) et 17 % (Nouveau-Brunswick) des revenus locaux totaux.

5.3.2 Les transferts

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

Évolution des transferts conditionnels et non conditionnels en % des revenus municipaux

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

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

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

En plus de procurer des transferts à certaines provinces par des transferts de péréquation, le gouvernement fédéral offre aux provinces des transferts spécifiques tels que celui pour la

formation professionnelle et offre des transferts directs aux localités pour les transports, la communication, l'environnement, les loisirs et la culture. Il distribue également des transferts aux gouvernements locaux pour remplacer les impôts fonciers des propriétés fédérales.

Cependant, les données agrégées pour le Canada des revenus et dépenses des gouvernements locaux cachent d'importantes disparités parmi les provinces. Cette disparité est surtout évidente dans le cas du financement de l'éducation primaire et secondaire. Au Nouveau-Brunswick, par exemple, la province supporte toutes les dépenses ayant trait à l'éducation. Ainsi, les transferts spécifiques pour l'éducation paraissent dans les chiffres comme inexistantes. Ces différences dans le traitement de l'éducation sont traitées plus en profondeur dans la partie 5.4 de ce rapport.

5.4 ATTRIBUTIONS ET TÂCHES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les principales responsabilités des gouvernements locaux comptent les services municipaux tels que la police, les routes, l'application des lois, les parcs et les loisirs, l'éclairage des rues, la collection des déchets, la distribution de l'eau et des égouts, les transports en commun et à divers degrés, le bien-être social et la santé publique. De plus, les gouvernements locaux sont en général responsables, à divers degrés, de l'éducation primaire et secondaire, des logements subventionnés et des aéroports municipaux.

Lorsqu'il existe plusieurs paliers, l'eau, les égouts, le système routier, la santé, le bien-être et la police sont sous la responsabilité du palier supérieur tandis que l'éclairage des rues, les pompiers, la collecte des ordures, les parcs et les loisirs et les bibliothèques demeurent la responsabilité des municipalités du palier inférieur.

Distribution des dépenses des gouvernements locaux par fonction, 1990.

	<i>T.N.</i>	<i>Î.P.É.</i>	<i>N.É.</i>	<i>N.B.</i>	<i>Qué.</i>	<i>Ont.</i>	<i>Man.</i>	<i>Sask.</i>	<i>Alb.</i>	<i>C.B.</i>	<i>Can.</i>
<i>Services généraux</i>	12,8	3,0	3,1	7,6	7,1	4,8	5,2	4,5	4,1	3,8	5,2
<i>Protection</i>	6,8	4,8	5,8	24,4	7,8	8,4	7,6	6,6	6,3	10,2	8,1
<i>Transports</i>	22,5	5,0	4,6	21,9	13,3	9,1	9,6	11,2	12,2	8,6	10,6
<i>Santé</i>	0,0	0,0	7,4	0,9	0,1	5,4	7,6	16,2	17,8	2,4	5,8
<i>Services sociaux</i>	0,0	0,0	15,2	0,0	0,3	8,7	2,5	0,8	1,0	0,1	4,5
<i>Éducation</i>	8,6	71,0	46,5	0,0	38,1	41,3	40,2	39,1	30,5	43,0	38,9
<i>Environnement</i>	20,7	3,4	8,2	18,2	13,2	8,7	9,0	7,9	5,6	9,9	9,7
<i>Récréation & Culture</i>	9,6	6,2	4,0	12,7	5,2	6,1	9,2	7,3	6,8	8,4	6,4
<i>Dette</i>	15,7	6,0	3,0	9,4	9,8	2,5	5,7	3,2	9,7	10,4	6,2
<i>Autres</i>	3,3	0,6	2,2	4,9	5,1	5,0	3,4	3,2	6,0	3,2	4,6

Tableau extrait de Harry Kitchen : « Efficient Delivery of Local Government Services », Discussion Paper, N° 93-15, School of Policy Studies, Queen's University.

Dans toutes les provinces exceptées le Québec et Terre-Neuve, l'assiette fiscale foncière est une importante source de revenu pour financer l'éducation primaire et secondaire. Les commissions scolaires de l'Île-du-Prince-Édouard peuvent prélever un impôt foncier supplémentaire pour subventionner l'éducation mais aucune d'entre elles n'exerce ce droit. En Nouvelle-Écosse, les commissions scolaires peuvent solliciter les gouvernements locaux pour obtenir une augmentation de l'impôt foncier et pour ainsi pouvoir couvrir tout excès de dépenses qui n'est pas couvert par les transferts provinciaux. De semblables systèmes sont en place en Ontario, au

Manitoba et en Saskatchewan. La province du Manitoba prélève une taxe sur les propriétés non résidentielles afin de subventionner l'éducation. En Alberta, le soutien financier de base pour l'éducation est un fonds auquel chaque municipalité contribue sur la base d'une égalisation des paiements et d'un taux d'impôt uniforme sur les propriétés non résidentielles et non agricoles. Seule une faible proportion des revenus viennent cependant de cette taxe foncière, la majeure partie venant de transferts provinciaux. Les dépenses excédant les transferts provinciaux proviennent d'impôts fonciers prélevés par les gouvernements locaux. En Colombie-Britannique, les commissions scolaires locales n'ont le droit que de taxer les propriétés résidentielles; l'imposition des propriétés non résidentielles à des fins scolaires ne peut être effectuée que par la province.

En 1980, le Québec a connu une réforme majeure des structures municipales, de leurs responsabilités et de leur pouvoir. Le gouvernement provincial du Québec a pris en charge l'entière responsabilité des finances de l'éducation et a ainsi soulagé les revenus provenant de l'impôt foncier. À Terre-Neuve, 5 % des coûts totaux des programmes éducationnels sont financés via l'autorité fiscale des commissions scolaires qui prélève un impôt foncier et une taxe par habitant.

5.5 LIBERTÉ D'ACTION DES AUTORITÉS LOCALES

Toutes les relations intergouvernementales impliquant les gouvernements municipaux sont façonnées par leur position constitutionnelle subordonnée. Contrairement aux gouvernements provinciaux et fédéral, les municipalités n'ont aucune garantie sur leur droit d'exister dans la constitution. D'un point de vue strictement légal, les municipalités n'existent que tant que leurs gouvernements provinciaux respectifs le leur permettent et cette dépendance est omniprésente dans les débats entre les différents niveaux de gouvernement.

Les recettes propres prélevées des impôts locaux sont insuffisantes (il existe un écart fiscal vertical) et, au fur et à mesure que les besoins en services grandissent, les villes dépendent de plus en plus de subventions provinciales qui sont généralement liées à des conditions d'utilisation très strictes. Les relations financières qui existent entre les provinces et leurs municipalités sont le résultat de constantes négociations. La dernière section fait un bref survol des principales réformes qu'ont connues quatre des provinces canadiennes, à savoir l'Alberta, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et la Colombie-Britannique.

5.5.1 Alberta

L'Alberta a été la première à réformer les gouvernements locaux dans la période d'après-guerre par le *County Act* de 1950, un programme de consolidations des unités rurales et des administrations scolaires. Par cette loi, les unités municipales et éducationnelles ont été combinées, initialement sur une base volontaire, pour former des gouvernements de comté à un palier couvrant maintenant la majorité des régions rurales habitées de la province.

Contrairement aux gouvernements fédéral et provinciaux, les municipalités albertaines n'ont pas le droit de déclarer un déficit budgétaire bien qu'une clause existe pour les mauvaises estimations et les urgences fiscales. Une municipalité peut faire un déficit pour une année donnée si et seulement si elle est capable de générer assez de revenus l'année suivante pour combler le déficit. Les municipalités ne peuvent pas financer leurs déficits par des emprunts à long terme.

Bien que le gouvernement provincial spécifie la méthode et les standards pour évaluer les propriétés, la responsabilité d'effectuer l'évaluation est déléguée aux municipalités. Quand on considère que ce pouvoir est accompagné de la capacité d'exempter les fermiers de certains impôts, de partager le taux (*mill rate*) entre les propriétés résidentielles et non résidentielles, d'effectuer ou non des réévaluations des valeurs immobilières, on s'aperçoit que les élus municipaux détiennent une latitude considérable dans la politique de fiscalité foncière.

Mais il existe cependant des contraintes provinciales puisque la loi exige que les municipalités prélèvent un certain nombre de *mills* (7,12 en 1996) pour les écoles même si elle n'a aucune influence sur la façon dont les fonds peuvent être dépensés.

Le montant des transferts reçus du gouvernement provincial est extrêmement important dans le processus budgétaire. En règle générale, plus la municipalité est petite, plus les transferts jouent un rôle important dans le budget. Ainsi, les transferts représentent en moyenne 25 à 30% des coûts des villages, 17 à 23 % des coûts des villes et 10 à 15 % des coûts des cités. Edmonton et Calgary sont beaucoup moins dépendantes des transferts qui couvrent moins de 10% de leurs coûts d'exploitation²⁰.

Des conditions sont attachées à 80 % des transferts provenant de la province. Cependant, chaque année, le ministère des Affaires municipales distribue à chaque municipalité albertaine un transfert inconditionnel sur la base de ses besoins relatifs. L'objectif de tels transferts est de permettre aux municipalités de fournir un niveau de services de base sans imposer une charge fiscale trop lourde à leurs citoyens.

Historiquement, le gouvernement provincial a toujours utilisé les transferts pour encourager les municipalités à adopter les standards provinciaux et ce n'est guère avant la Seconde Guerre mondiale que les municipalités ont commencé à réclamer des transferts inconditionnels. Dans les années 50, les membres du comité consultatif provincial-municipal ont négocié un transfert d'assistance municipale qui donnait aux municipalités la moitié des revenus générés par l'impôt sur la vente de l'essence (16,5 millions de dollars en 1964). En 1965, le gouvernement liait le transfert au prix du pétrole : selon cette nouvelle formule, les municipalités recevaient un tiers des revenus pétroliers. Durant la crise économique des années 70, le premier ministre Harry Strom, dans une tentative de redressement de la situation financière provinciale, mit fin à cet accord entre la province et les municipalités. Si, en 1965, seulement 43 % des transferts étaient conditionnels, en 1970, plus de 70 % des transferts étaient devenus conditionnels.

Bien que les gouvernements fédéral et provinciaux soient exemptés d'impôts locaux, la pratique est de payer les services municipaux utilisés à travers des transferts. Ces transferts sont calculés

²⁰ Masson Jack (1994) : *Alberta's Local Governments : Politics and Democracy*, University of Alberta Press, Edmonton.

selon une évaluation des propriétés de la Couronne utilisant les mêmes formules d'évaluation que pour les propriétés sujettes à l'impôt foncier. Ainsi, en 1988, Calgary a reçu plus de 20 millions de dollars en transferts en lieu de taxe.

Bien que le *Municipal Grant Act* fédéral donne le pouvoir de réduire ces transferts à volonté, le gouvernement fédéral n'a encore jamais contesté les montants réclamés par les communautés. Une loi similaire existe au niveau de la province, le *Crown Property Municipal Grants Act* qui insiste sur le fait que les municipalités n'ont pas un droit établi sur de tels transferts et que ces derniers demeurent entièrement à la discrétion de la province. En 1990, le gouvernement albertain a annoncé une réduction de 6 % dans les transferts en lieu de taxes aux municipalités. En juillet de la même année, le plein montant était rétabli par le premier ministre Getty, à la suite d'un accord entre les municipalités et la province. Ce transfert semble donc être désormais utilisé par la province comme outil de pression auprès des municipalités.

Bien que les municipalités albertaines n'aient pas le droit d'emprunter pour couvrir leurs dépenses courantes, il leur arrive d'emprunter pour financer des projets d'investissements exigeant des capitaux importants.

À partir des années 60, les villes albertaines ont commencé à faire de la spéculation sur les terrains, pratique extrêmement lucrative pour les villes mais fortement critiquée par les associations de promoteurs. Ainsi, grâce à cette pratique, Edmonton a réalisé des gains de 185 millions de dollars entre 1970 et 1991. Les conseils municipaux qui ont adopté de telles politiques de banques de terrain sont continuellement critiqués pour leur intervention déloyale dans le secteur privé. Le danger pour les différentes villes impliquées dans ce commerce est de se retrouver propriétaires de grandes parcelles de terrain développé ou développable à des coûts prohibitifs et pour lesquelles il n'existe aucune demande²¹.

L'*Alberta Municipal Government Act* de 1994 (MGA) constitue la première expérience quelque peu permissive en matière de législation municipale au Canada. Cette loi marque également l'aboutissement de plusieurs années de négociation entre la province et les municipalités albertaines et ses effets sont donc importants et nombreux :

- Elle définit de larges domaines (sécurité, santé, bien-être des personnes, protection des personnes et des biens)²² dans lesquels les municipalités peuvent désormais prendre action, ce qui est un grand changement en comparaison de l'approche traditionnelle qui délègue des pouvoirs aux conseils municipaux. De plus, le MGA ne spécifie pas ce que les municipalités doivent ou ne doivent pas faire dans ces domaines.
- Elle élimine 23 statuts différents qui gouvernaient les municipalités, dont la loi sur la planification et la loi sur l'évaluation immobilière.
- Elle crée un conseil d'administration de gouvernement municipal à temps partiel. Consolide les fonctions qui étaient jusqu'alors prises par trois conseils différents (*Assessment Appeal Board*, *Local Authorities Board* et l'*Alberta Planning Board*). Le caractère « à temps

²¹ Masson Jack (1994) : *Alberta's Local Governments : Politics and Democracy*, University of Alberta Press, Edmonton.

²² Tindal C.R. et Tindal S.N. (1995) : *Local Government in Canada*, McGraw-Hill Ryerson Ltd, Canada.

partiel » de ce conseil montre la volonté de la pince de ne superviser que de loin les fonctions d'évaluation, de planification et d'annexion.

- Elle élimine les commissions de planification régionale. La nouvelle loi encourage la coordination entre les municipalités et introduit un système qui permet de résoudre plus facilement les litiges.
- C'est la première loi au Canada à permettre aux municipalités d'avoir un déficit bien que le MGA soit très strict à cet égard et impose une ligne de conduite quant à l'élimination des déficits.
- Elle exige une évaluation municipale des propriétés tous les deux ans et donne aux municipalités une plus grande autonomie fiscale. Les municipalités albertaines peuvent prélever des impôts sur le divertissement, sur la vente, sur l'essence, etc.
- En ce qui concerne les responsabilités des municipalités mentionnées dans le MGA, la province promet de n'intervenir dans ces domaines que lorsqu'il existe un intérêt qui est clairement provincial; par exemple si le fardeau fiscal municipal devient trop lourd pour les citoyens.

5.5.2 Nouveau-Brunswick

C'est le Nouveau-Brunswick qui a tenté le premier de simplifier les rapports entre la province et les municipalités. En 1967, la province lançait le *Program of Equal Opportunity* qui redistribuait les responsabilités fonctionnelles entre le Nouveau-Brunswick et les municipalités. Suite à ce programme, la province assumait le plein pouvoir et l'entière responsabilité financière pour l'administration de la justice, du bien-être, de la santé et de l'éducation. Ce programme était censé donner aux résidents du Nouveau-Brunswick un accès égalitaire à un certain standard pour ces services. Au même moment, les gouvernements de comté étaient abolis et remplacés par des districts de services locaux administrés par la province. Ces réformes peuvent être vues comme les précurseurs d'initiatives plus récentes des gouvernements provinciaux (C.-B. et Alberta) ayant créé des conseils régionaux pour gérer les services de santé et ceux reliés à la famille.

5.5.3 Ontario

Dans les années 70 déjà, la Commission Robarts arrivait à la conclusion que l'administration municipale de Toronto Métropolitain était assez importante pour détenir une plus grande autonomie face à la province. Robarts recommandait donc que « Métro » reçoive plus de pouvoirs et de responsabilités. Bien qu'elle ait été ignorée à l'époque, cette recommandation eut pour effet d'amener l'Ontario à légiférer et à réformer dans le sens du MGA albertain.

Cependant, alors que l'Ontario annonçait son intention de suivre le modèle albertain, l'*Ontario Savings and Restructuring Act* donnait au ministère des Affaires municipales plein pouvoir pour amalgamer, éliminer et réformer les municipalités de la province sans même avoir à se référer au parlement provincial.

En 1989, le gouvernement ontarien optait pour un gel du programme de transferts municipaux inconditionnels et du programme de subvention des routes municipales. En avril 1993, il annonçait son *Expenditure Control Plan* et des *Social contract initiatives* pour réduire le déficit provincial alors en expansion. Ces réductions ont représenté une ponction de 450 millions de dollars dans les transferts aux municipalités. Les municipalités ontariennes sont donc sous le joug du gouvernement provincial qui est soucieux de réduire son déficit.

Confronté à des coûts de services sociaux particulièrement élevés et incontrôlables, l'Ontario a tenté de simplifier les rapports entre les différents niveaux de gouvernement. Le rapport du comité consultatif du ministère des Affaires municipales sur les relations provinciales-municipales (plus couramment appelé « rapport Hopcroft ») a développé une nouvelle vision en se basant sur trois principes : 1) Les fonctions doivent être assignées au niveau provincial ou municipal de la façon la plus claire possible; 2) La province ne doit distribuer de transfert conditionnel que dans le cas où il existerait un intérêt provincial évident; 3) Tout échange de responsabilités ne doit avoir aucun effet sur les revenus des deux parties. Ce rapport n'eut pas de suite.

En 1996, le panel du comité *Who does what?* proposait que le partage des responsabilités se fasse comme suit : la prestation des services d'infrastructures devait être effectuée par les municipalités et la prestation des services humains (santé, éducation, services sociaux) devait être effectuée par la province. Cependant, en 1997, au lieu de suivre ces recommandations, le gouvernement ontarien mit de l'avant la réforme suivante :

- l'éducation, coûtant 5,4 millions de dollars devint la seule responsabilité de la province;
- le partage des coûts de bien-être social qui était jusqu'alors 20-80 (municipalités-province) passa à 50-50;
- la moitié des coûts des services de santé de longue durée (soins aux personnes âgées) durent être pris en charge par les municipalités;
- Plusieurs services passèrent du contrôle provincial au contrôle municipal : logements sociaux, services d'ambulance, bibliothèques, transports en commun, aéroports, certaines autoroutes, quelques usines de traitement d'eau, police des régions rurales, évaluation, santé publique communautaire.

La plupart des municipalités se sont réjouies de la possibilité de jouer un rôle accru dans certains services sociaux. Mais elles ont vite découvert que leur autonomie était illusoire puisque la province comptait conserver le contrôle sur la façon dont les services étaient fournis, ne déléguant en fait que le paiement de la facture. Le but de la province semblait être de transférer les coûts aux municipalités qui se voient alors obligées de diminuer, privatiser ou couper certains services. Devant les plaintes des municipalités, la province a décidé de revenir à un partage des coûts de bien-être social à 20-80 et de réparer le stock de logements avant d'effectuer le transfert aux municipalités.

5.5.4 Colombie-Britannique

En 1977, la Colombie-Britannique a adopté le *Revenue Sharing Act*. Cette loi allouait aux municipalités un point d'impôt sur le revenu des particuliers, un point d'impôt sur le revenu des

corporations et six points d'impôt sur les autres sources de revenu (ventes et ressources naturelles) afin d'amoinrir la dépendance des municipalités envers l'impôt foncier. Le calcul du montant pour assistance pour chaque municipalité était basé sur la population, la dépense totale et l'estimation d'une déficience relative. En 1992, le ministre des finances Glen Clark a fait réduire les transferts inconditionnels provenant du partage des revenus de 11 %. En 1994, le *Revenue Sharing Act* a été aboli et remplacé par le *Local Governments Grant Act* qui offre plus de prévisibilité et de stabilité dans les revenus des municipalités. Il existe désormais trois formes de transferts inconditionnels, à savoir les transferts généraux aux municipalités (représentaient 44% de tous les transferts en 1996 et dépendent de la population, des dépenses et des évaluations), les transferts de base (représentaient 5 % des transferts totaux en 1996 et s'élevaient à un montant entre 60 000 \$ et 120 000 \$, les sommes les plus élevées allant aux municipalités qui ont les évaluations les plus faibles par habitant) et les transferts de base aux districts régionaux (représentaient 1% des transferts totaux en 1996; chaque district reçoit 110 000 \$ plus 2500 \$ pour chaque communauté sur son territoire).

Depuis 1996, le gouvernement provincial a créé un comité pour réformer le *Municipal Act*. La réforme a commencé en 1997 en donnant un niveau d'autorité plus flexible et plus étendu aux municipalités en matière d'imposition, d'élection, de travaux et services publics, de planification et de réglementation des commerces. Étant donné que la réforme se poursuit, il serait certainement enrichissant d'observer les débats qui ont présentement lieu dans le processus de négociation.