



CIRANO

Allier savoir et décision

Adéquation des transferts aux besoins des municipalités Quelques réflexions sur les enjeux d'équité et d'efficacité

STÉPHANIE BOULENGER

JEAN-PHILIPPE MELOCHE

BRIGITTE MILORD

FRANÇOIS VAILLANCOURT

2018RP-06
RAPPORT DE PROJET



**Adéquation des transferts aux besoins des municipalités
Quelques réflexions sur les enjeux d'équité et d'efficacité**

*Stéphanie Boulenger, Jean-Philippe Meloche,
Brigitte Milord, François Vaillancourt*

Rapport de projet
Project report

Montréal
Février 2018

© 2018 Stéphanie Boulenger, Jean-Philippe Meloche, Brigitte Milord, François Vaillancourt. 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.



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act.

Les partenaires du CIRANO

Partenaires corporatifs

Autorité des marchés financiers
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Énergir
Hydro-Québec
Innovation, Sciences et Développement économique Canada
Intact Assurance
Investissements PSP
Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation
Ministère des Finances du Québec
Mouvement Desjardins
Power Corporation du Canada
Rio Tinto
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École de technologie supérieure
HEC Montréal
Institut national de la recherche scientifique
Polytechnique Montréal
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval
Université McGill

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

ISSN 1499-8629 (Version en ligne)

Résumé

Au cours de l'année 2014, ce sont plus de 2 milliards \$ qui ont été versés par le gouvernement du Québec aux municipalités sous forme de paiements de transfert. De cette somme, un montant de 60 millions \$ est consacré à la péréquation. Ces transferts proviennent d'un grand nombre de programmes répondant à divers objectifs, et la redistribution apparaît, parmi ces objectifs, comme une ambition relativement modeste. Dans ce contexte, les programmes de transferts aux municipalités du gouvernement du Québec génèrent-ils les bénéfices attendus en matière d'équité et d'efficacité? Pour répondre à cette question, ce rapport propose une démarche exploratoire visant l'estimation des besoins des municipalités du Québec par des modèles multivariées à partir de données financières. Ces estimations ont pour objectif de valider l'adéquation des besoins aux ressources nécessaires pour les financer. La recherche documente également l'usage des transferts à l'aide d'une série d'entrevues effectuées auprès de 9 responsables des finances de différentes municipalités du Québec. Notre démarche montre que le calcul des besoins des municipalités est relativement complexe et qu'il est vulnérable aux erreurs de mesure. La différence entre la péréquation des besoins et la péréquation des ressources n'est pas aussi importante que ce qui était attendu au départ. Les entrevues font également ressortir un faible intérêt des acteurs locaux pour la péréquation. Au final, ce ne sont donc pas les montants des transferts aux municipalités, ni les secteurs visés par ces transferts ou les inégalités qui représentent des enjeux importants pour les municipalités du Québec, mais plutôt la complexité administrative associée à la mise en œuvre de certains programmes de transferts.

Table des matières

1. Introduction	1
2. Mise en contexte	3
2.1 Contexte municipal québécois	3
2.2 Les transferts aux municipalités	7
2.3 La péréquation et les besoins des municipalités	12
3. Estimation des besoins de dépenses des municipalités du Québec	17
3.1 Cadre analytique	17
3.2 Les données et les estimations	21
3.3 Retour sur la péréquation	28
4. Les enjeux financiers locaux : analyse qualitative	32
4.1 Méthodologie	32
4.2 Le discours des acteurs	35
4.3 Discussion	41
5. Conclusion	42
Références	44
Annexe 1. Canevas d'entrevue	46

Liste des tableaux

Tableau 2.1 Municipalités locales selon la taille en population en 2014.....	4
Tableau 2.2 Dépenses municipales au Québec selon les postes de dépenses en 2014 (millions \$).6	6
Tableau 2.3 Recettes municipales par sources de revenu au Québec en 2014 (millions \$).....	7
Tableau 2.4 Sommaire des transferts aux municipalités selon le type de transfert et les postes budgétaires en 2014.....	8
Tableau 2.5 Variables utilisées dans les études recensées sur les besoins des municipalités locales	14
Tableau 3.1 Sommaires des variables	22
Tableau 3.2 Résultats des estimations non pondérées des variables fondamentales du modèle....	23
Tableau 3.3 Résultats des estimations non pondérées incluant avec variables sociodémographiques et institutionnelles.....	25
Tableau 3.4 Résultats des estimations pondérées.....	27
Tableau 3.5 Effet d'une variation d'un écart type des variables indépendantes fondamentales sur les dépenses municipales par habitant selon les coefficients estimés	29
Tableau 4.1 Caractéristiques de l'année 2014 pour les villes desquelles sont issus les participants à l'étude.....	33
Tableau 4.2 Volatilité des charges par habitants en fonction de la taille des municipalités, 2014	36

1. Introduction

Au cours de l'année 2014, ce sont plus de 2 milliards \$ qui ont été versés par le gouvernement du Québec aux municipalités sous forme de paiements de transfert. De ce montant, 1,1 milliard \$ a été versé pour soutenir les dépenses de fonctionnement des municipalités et 1 milliard \$ a été investi dans les immobilisations locales. Plus de 90 % de ces transferts sont octroyés à travers une variété de programmes visant essentiellement le développement du transport en commun, l'amélioration de la voirie locale et le développement des réseaux de distribution de l'eau et des égouts. L'autre portion de 10 % regroupe des transferts de droit, dont un montant de 60 millions \$ pour la péréquation. Cette péréquation représente moins de 3 % des transferts versés aux municipalités et 0,4 % seulement de leurs recettes totales. Les objectifs de redistribution des transferts aux municipalités apparaissent donc, au premier regard, relativement modestes. On constate également que les transferts proviennent d'un grand nombre de programmes dont les objectifs sont diversifiés. Ils présentent donc un enjeu de coordination et de suivi des politiques autant pour les municipalités que pour le gouvernement du Québec. Dans ce contexte, il apparaît pertinent de se demander si les programmes de transferts aux municipalités actuels au Québec génèrent les bénéfices attendus en matière d'équité et d'efficacité.

En l'absence d'estimations adéquates des besoins des municipalités, toute analyse des transferts manque toutefois de repères. Il s'agit d'une nécessité pour toute analyse de la question. Pour cette raison, ce rapport propose une démarche exploratoire visant l'estimation des besoins des municipalités du Québec pour ensuite valider l'adéquation de ces besoins aux ressources nécessaires pour les financer. La démarche se divise en deux volets. Dans un premier temps, l'objectif est de trouver, à l'aide de données financières municipales pour l'année 2014 et de régressions multivariées en coupes transversales les déterminants des dépenses municipales au Québec pour cette année précise. Les résultats de ces estimations permettent de faire ressortir les besoins des municipalités et de mesurer à quel point les divergences dans les dépenses s'expliquent par des divergences dans la richesse fiscale. Dans un deuxième temps, l'objectif est de valider les besoins estimés et de documenter l'usage des transferts par les municipalités à l'aide d'une série d'entrevues effectuées auprès d'acteurs responsables des finances dans diverses municipalités. En tout, les responsables des finances de 9 municipalités ont participé à notre étude. Les entretiens avec ces acteurs ont été réalisés au printemps de l'année 2017.

La démarche proposée se veut d'abord exploratoire. Elle ne vise pas à déterminer les balises claires d'une éventuelle réforme des transferts aux municipalités. Elle cherche seulement à soulever des éléments de réflexion sur les programmes de transferts actuels du Québec. Les données utilisées et les modèles d'estimations présentent des limites importantes. Ils permettent d'explorer certains aspects des transferts, mais ne sauraient constituer une base suffisante sur laquelle appuyer des réformes. Des recherches plus élaborées devraient être conduites si de telles réformes étaient jugées nécessaires. Cette recherche ne mesure pas non plus directement les effets des transferts sur l'équité fiscale ou l'efficacité dans la production des services municipaux, pas plus qu'elle ne dresse le portrait des programmes existants ou ne propose d'analyse portant sur des programmes spécifiques. Les résultats présentés ici représentent une étape préalable à une analyse plus fine de ces programmes. Cette analyse est pour le moment laissée à de futurs travaux de recherche.

Ce rapport se divise en cinq parties. Suivant l'introduction, la deuxième partie présente une mise en contexte des enjeux des transferts aux municipalités québécoises. On y présente d'abord le cadre institutionnel municipal québécois et une discussion sur l'importance des transferts dans le financement des municipalités. On y présente ensuite quelques modèles d'estimation des besoins des municipalités utiles pour l'étude de la péréquation municipale. La troisième partie propose un cadre analytique pour les estimations des besoins des municipalités québécoises. Les données utilisées pour les estimations et les résultats des analyses quantitatives y sont présentés, ainsi qu'une discussion sur les besoins de péréquation au Québec. La quatrième partie présente la démarche de l'analyse quantitative et l'analyse du discours des acteurs. Une synthèse des discussions des parties 3 et 4 est présentée dans la conclusion, accompagnée de quelques suggestions pour les recherches futures.

2. Mise en contexte

Cette partie examine tout d'abord le contexte municipal en présentant de l'information sur l'organisation municipale au Québec et les principaux paramètres financiers des municipalités. On y aborde également la question des transferts, leur importance et leur pertinence dans le financement des municipalités. La section se termine par un survol de quelques études sur la péréquation municipale et présente quelques exemples de modèles d'estimation des besoins de dépenses municipales.

2.1 Contexte municipal québécois

L'organisation municipale au Québec

Le cadre institutionnel au sein duquel évoluent les municipalités du Québec comprend deux paliers : le palier local et le palier supralocal (MAMOT 2016a). Le palier local est composé de municipalités locales, parfois divisées en arrondissements et des agglomérations (qui sont des regroupements de plusieurs municipalités locales autour d'un pôle central). On retrouve au Québec 1 110 municipalités locales, auxquelles s'ajoutent 14 villages nordiques, 9 villages cris et naskapis et le gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James, dont les statuts sont distincts, pour un total de 1 134 entités municipales. Les 1 110 municipalités locales ont différentes désignations : municipalités (638), villes (223), paroisses (159), villages (44), cantons (44) et cantons unis (2).

Huit municipalités locales du Québec sont divisées en arrondissements (Grenville-sur-la-Rouge, Longueuil, Métis-sur-Mer, Montréal, Québec, Lévis, Sherbrooke, Saguenay). Ces municipalités se subdivisent pour former un total de 45 arrondissements, dont 19 seulement au sein de la Ville de Montréal. L'arrondissement est une instance de représentation, de décision et de consultation, instituée pour préserver les particularités locales et pour gérer localement certains services de proximité. Ces instances n'ont toutefois pas de pouvoirs de taxation ni de responsabilités de dépenses, sauf à Montréal.²

Les agglomérations sont des territoires regroupant des municipalités, parmi lesquelles se trouve une municipalité centrale. On retrouve 11 agglomérations au Québec (Cookshire-Eaton, La Tuque, Les Îles-de-la-Madeleine, Longueuil, Mont-Laurier, Montréal, Mont-Tremblant, Québec, Rivière-Rouge, Sainte-Agathe-des-Monts et Sainte-Marguerite-Estérel). Ces agglomérations regroupent un total de 41 municipalités locales. Ces municipalités sont toutes des municipalités ayant été visées par les défusions lors de la réorganisation territoriale de 2006. Les fonctions d'agglomération sont assumées par la municipalité centrale, qui donne son nom à l'agglomération, et à laquelle les villes liées sont contraintes de verser des quotes-parts. Il ne s'agit donc pas, selon le MAMOT (2016a), de gouvernements supralocaux.

Bien qu'elles assument des responsabilités similaires, les municipalités locales couvrent des territoires de dimensions et de géographie variés et servent des populations de taille très différentes.

² MAMROT, 2015 : <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/conseil-municipal-et-conseil-darrondissement/>

Le tableau 2.1 montre la répartition des municipalités du Québec selon leur population. On constate que près des deux tiers des municipalités du Québec ont une population inférieure à 2000 habitants, mais que ces municipalités ne desservent en fait que 7,5 % de la population du Québec. À l’autre bout de la distribution, on remarque que le Québec ne compte que 10 municipalités de 100 000 habitants et plus, mais que celles-ci abritent près de la moitié de la population du territoire.

Tableau 2.1 Municipalités locales selon la taille en population en 2014

Groupe de population	Municipalités locales (n)	Part du total des municipalités (%)	Population (n)	Part de la population totale (%)
De moins de 2000 hab.	718	64,7	608 849	7,5
De 2000 à 9999 hab.	290	26,1	1 179 276	14,6
De 10 000 à 24 999 hab.	57	5,1	882 727	10,9
De 25 000 à 99 999 hab.	35	3,2	1 561 208	19,3
De 100 000 hab. et plus	10	0,9	3 849 304	47,6
Total	1 110	100,0	8 081 364	100,00

Source : MAMOT (2014) – nous référons ici à l’organisation municipale de 2014 par souci de cohérence avec l’analyse des données financières présentée dans les sections suivantes.

Au niveau supralocal, on retrouve essentiellement deux types d’entités : les municipalités régionales de comté (MRC) et les communautés métropolitaines (MAMOT 2016a). Le Québec compte 87 MRC qui regroupent 1 067 municipalités. Parmi les plus grandes municipalités locales et agglomérations du Québec, 14 assument les fonctions de MRC. Les Communautés métropolitaines sont quant à elles des entités qui regroupent les municipalités des régions métropolitaines de Montréal et de Québec. Il n’en existe donc que deux sur l’ensemble du territoire : la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), qui regroupe 82 municipalités, et celle de Québec, qui en regroupe 28. Les communautés métropolitaines se superposent aux MRC et agglomérations sur leur territoire. Le MAMOT (2016a) considère également l’Administration régionale de Kativik comme une entité supralocale. Cette dernière exerce des compétences de niveau supralocal sur presque tout le territoire du Québec situé au nord du 55^e parallèle. En l’absence de données spécifiques pour cette dernière entité, elle n’apparaît pas dans les tableaux sur les dépenses et les recettes municipales présentés dans les prochaines sections.

Rôle et responsabilités

Les municipalités locales et les agglomérations constituent le cœur de l’armature municipale québécoise. Elles assument plus de 97 % des dépenses (voir tableau 2.2) et contrôlent politiquement les instances supralocales. Elles interviennent dans les domaines suivants (MAMOT 2016b) :

- *L’administration générale* : fonctionnement du conseil municipal et greffe, cours municipales, évaluation foncière, dépenses de gestion (personnel, budget, taxes, etc.).
- *La sécurité publique* : services de police³, sécurité incendie, sécurité civile (organisation des mesures d’urgence), les brigades scolaires, et la fourrière municipale.

³ Sur la base d’entente avec des municipalités régionales de comtés (MRC), les services de police dans les municipalités n’ayant pas leur propre corps de police sont assurés par la Sûreté du Québec. Cette dernière agit

- *Le transport* : réseau routier (réseau local et certains tronçons du réseau supérieur, enlèvement de la neige, éclairage des rues, circulation et stationnement) et transport en commun.
- *L'hygiène du milieu* : approvisionnement, traitement et distribution de l'eau potable, collecte et traitement des eaux usées, évacuation des eaux de ruissellement, collecte, transport et élimination des déchets domestiques et des matières recyclables, amélioration des cours d'eau et la protection de l'environnement.
- *La santé et le bien-être* : logement social, habitation, et la sécurité du revenu pour la Ville de Montréal.
- *L'aménagement, l'urbanisme et le développement* : élaboration et maintien du schéma d'aménagement ou du plan d'urbanisme, élaboration de divers programmes en vue de favoriser la situation économique du territoire.
- *Les loisirs et la culture* : planification, organisation et gestion des programmes, paiements de transfert aux organismes et gestion des équipements et activités patrimoniales (parc, piscines, patinoires, bibliothèques, etc.).

Un très petit nombre de municipalités locales participe également à l'achat, la production ou la distribution d'électricité (neuf municipalités en tout)⁴. L'essentiel du réseau de production, de transport et de distribution d'électricité est ailleurs contrôlé par un monopole d'État (celui d'Hydro-Québec). Il s'agit donc d'une responsabilité extraordinaire pour les municipalités qui l'assument, et qui représente une part substantielle de leurs dépenses et de leurs recettes autonomes.

Le tableau 2.2 montre l'importance de chacune des fonctions assumées par les entités municipales en proportion des dépenses totales. Il permet de constater que les municipalités locales assument des dépenses de plus de 18 milliards \$ en 2014 et qu'elles interviennent principalement dans le domaine du transport (réseau routier local et transport en commun), de la sécurité publique, des activités culturelles et de loisir, et la distribution et l'assainissement de l'eau.

Les compétences des MRC touchent l'aménagement du territoire, la confection des rôles d'évaluation, la vente des immeubles pour défaut de paiement de taxes, l'élaboration du plan de gestion des matières résiduelles et du schéma de couverture de risques en sécurité incendie, la mise sur pied et le soutien des centres locaux de développement. Les principaux postes de dépense des MRC se situent au niveau de l'hygiène du milieu (eau et matières résiduelles) et de l'aménagement urbain (urbanisme et développement). Les MRC ont assumé des dépenses de 739 millions \$ en 2014, soit moins de 4 % des dépenses totales des entités locales (après éliminations).

donc pour un très grand nombre de municipalités québécoises au même titre qu'un corps de police municipale. En 2014, la SQ desservait 1 040 villes, municipalités ou territoires équivalents assurant ainsi la protection de 2 548 000 résidents du Québec. <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/publications-et-statistiques/statistiques/activites-policiers/2014/en-ligne.html>

⁴ Les municipalités de Sherbrooke, Coaticook, Magog, Joliette, Westmount, Amos, Alma, Saguenay et Baie-Comeau.

Tableau 2.2 Dépenses municipales au Québec selon les postes de dépenses en 2014 (millions \$)

Postes de dépenses	Municipalités locales	MRC	Comm. métro.	Éliminations*	Total	Parts (%)
Administration publique	2 461	135	7	(56)	2 547	13,6
Sécurité publique	3 178	37		(14)	3 201	17,1
Transport	5 027	89	1	(34)	5 083	27,2
Eau	1 813	132	4	(53)	1 896	10,1
Matières résiduelles	855	62	2	(25)	894	4,8
Environnement (autres)	89	6	0	(2)	93	0,5
Santé et bien-être	212	6	44	(35)	227	1,2
Urbanisme et développement	851	232	13	(97)	999	5,3
Loisir et culture	2 363	29	26	(30)	2 388	12,8
Électricité	274	0		0	274	1,5
Frais de financement	1 106	10	1	(5)	1 112	5,9
Total	18 229	739	98	(352)	18 714	100,0

Note : (*) Les éliminations sont des dépenses qui apparaissent à la fois dans les états financiers des municipalités et dans ceux des entités supramunicipales. Elles doivent être soustraites pour ne pas être comptabilisées en double dans le total.

Sources : Rapport financier des organismes municipaux de 2014 - <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/finances-indicateurs-de-gestion-et-fiscalite/information-financiere/profil-financier-et-autres-publications/rapport-financier-des-organismes-municipaux/exercice-financier-2014/>.

Les Communautés métropolitaines s'occupent quant à elles de l'aménagement du territoire, du développement économique, du développement artistique et culturel, des infrastructures et services à caractère métropolitain, et de la planification du transport en commun et de la gestion des matières résiduelles. La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) joue un rôle de planification et financement pour les logements sociaux alors que la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) contribue au développement touristique. Les dépenses des communautés métropolitaines demeurent toutefois relativement modestes dans l'ensemble des dépenses municipales québécoises. Elles n'atteignent que 98 millions \$ pour l'année 2014, soit moins de 1 % des dépenses des entités municipales.

Les sources de financement

Le tableau 2.3 présente les recettes des entités municipales selon les sources de revenus pour l'année 2014 au Québec (paliers local et supralocal)⁵. Comme on peut le constater, le financement des municipalités locales au Québec repose en grande partie sur l'impôt foncier. Les recettes tirées de l'impôt foncier représentent plus de 52 % de toutes les recettes des organismes municipaux. L'impôt foncier compte également pour plus de 85 % des recettes tirées des impôts locaux et plus de 60 % des recettes municipales dites autonomes (recettes avant transferts). Parmi les autres sources de revenus autonomes, la tarification représente la principale source. Elle compte pour 12,4 % des recettes des organismes municipaux (après éliminations). La tarification est surtout importante dans les services de transport en commun. Ces services sont offerts surtout dans les grandes villes et au sein des communautés métropolitaines. Pour cette raison, les plus petites

⁵ Les modalités de fonctionnement du financement des municipalités sont détaillées dans MAMOT (2016b).

municipalités recourent généralement moins à la tarification que les plus grandes (Meloche et Vaillancourt, 2017).

Tableau 2.3 Recettes municipales par sources de revenu au Québec en 2014 (millions \$)

Sources de revenu	Municipalités locales	MRC	Comm. métro.	Éliminations*	Total	Parts (%)
Taxe foncière	10 148			0	10 148	52,3
Autres taxes	1 700			0	1 700	8,8
Compensation en lieu de taxes	804			0	804	4,1
Transferts	2 317	225	23	0	2 565	13,2
Tarification	2 245	140		12	2 397	12,4
Services aux organismes municipaux	168	50		(218)	0	0,0
Droits	627	13		0	640	3,3
Amendes	371	6		0	377	1,9
Intérêts	264	9	1	(1)	273	1,4
Autres revenus	766	37		(306)	497	2,6
Quotes-parts	609	342	70	(1 021)	0	0,0
Total	19 851	772	94	(1 316)	19 401	100,0

Note : (*) Les recettes provenant de quotes-parts et les recettes de services aux organismes municipaux doivent être soustraites du total pour ne pas être comptées en double. Il s'agit de recettes financées par d'autres sources de revenu. Sources : Rapport financiers des organismes municipaux de 2014 - <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/finances-indicateurs-de-gestion-et-fiscalite/information-financiere/profil-financier-et-autres-publications/rapport-financier-des-organismes-municipaux/exercice-financier-2014/>.

Les transferts aux municipalités proviennent essentiellement du gouvernement du Québec. Ces transferts s'élèvent à près de 2,6 milliards \$ en 2014 pour l'ensemble des organismes municipaux, ce qui représente 13,2 % de leurs recettes totales. Les municipalités locales reçoivent la majeure partie de ces transferts, soit 2,3 milliards \$. Elles en dépendent toutefois moins que les autres organismes municipaux. Les transferts comptent pour 11,7 % des recettes des municipalités locales, mais pour 29,1 % des recettes des MRC et 24,5 % des recettes des communautés métropolitaines.

Bien que les MRC et les Communautés métropolitaines dépendent davantage des transferts que les municipalités locales, l'importance relative de ces deux types d'organismes dans les finances municipales est plus faible. Pour cette raison, notre analyse se concentre surtout sur la portion des transferts qui est octroyée directement aux municipalités locales par le gouvernement du Québec, soit la somme de 2,3 milliards \$.

2.2 Les transferts aux municipalités

La nature des transferts aux municipalités du Québec

Les transferts aux municipalités du Québec sont de trois natures : les transferts associés aux dépenses de fonctionnement, les transferts associés aux dépenses d'investissement et les transferts de droit. Le tableau 2.4 présente un sommaire des différents types de transferts selon les principaux

postes de dépense des municipalités pour l'année 2014 au Québec. Les transferts qui viennent appuyer les dépenses de fonctionnement des municipalités totalisent 1,1 milliard \$ en 2014, soit 48 % du total des transferts octroyés aux municipalités. Ces transferts sont orientés surtout sur les services de transport en commun. Ces derniers accaparent près du tiers des transferts de fonctionnement.

Tableau 2.4 Sommaire des transferts aux municipalités selon le type de transfert et les postes budgétaires en 2014

Postes de dépenses	Fonctionnement (M\$)	Investissement (M\$)	de droit (M\$)	Total (M\$)	Parts (%)
Voirie	128	109		236	10,2
Transport en commun	330	334		665	28,7
Eau	160	452		612	26,4
Matières résiduelles	128	2	41	171	7,4
Urbanisme et développement	111	14		125	5,4
Loisirs et culture	105	104		209	9,0
Péréquation			59	59	2,5
Autres	96	15	129	240	10,4
Total	1 058	1 031	229	2 317	100,0

Sources : Rapport financier des organismes municipaux de 2014 - <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/finances-indicateurs-de-gestion-et-fiscalite/information-financiere/profil-financier-et-autres-publications/rapport-financier-des-organismes-municipaux/exercice-financier-2014/>.

Les transferts associés à des dépenses d'investissement s'élèvent à 1,0 milliard \$ en 2014, ce qui représente 45 % des transferts aux municipalités locales. Ces transferts sont surtout associés à des investissements dans les infrastructures d'eau (44 %). Une part substantielle est aussi investie dans les infrastructures de transport en commun (32 %).

Les transferts de droit sont versés aux municipalités sans être attachés à une dépense ou à un projet particulier. En 2014, les municipalités ont reçu 229 millions \$ de transferts de droit, soit un peu moins de 10 % du total des transferts reçus. Parmi ces transferts, les municipalités ont notamment reçu 41 millions \$ pour récompenser leur performance dans la collecte des matières recyclables, sans obligation de réinvestir ces sommes dans la gestion des matières résiduelles. Les municipalités ont également reçu 59 millions \$ en péréquation, soit 2,5 % de l'ensemble des transferts reçus. Il s'agit d'une part relativement faible qui laisse croire que les objectifs en matière d'équité du gouvernement du Québec sont relativement modestes ou que les besoins de redistribution entre les municipalités sont faibles⁶. La majeure partie des recettes provenant de transferts de droit n'est pas précisée dans les états financiers des municipalités. Ces recettes sont classées dans la catégorie « autres ».

Au total, ce sont près des deux tiers des transferts aux municipalités qui sont alloués aux dépenses en transport et à l'eau. Ces deux postes budgétaires additionnés ne représentent pourtant que 37,3 %

⁶ Il est possible que les transferts d'investissement et de fonctionnement contribuent également à réduire les inégalités entre les municipalités. Cela dit, ces programmes de transferts, pour la plupart, n'utilisent pas explicitement des critères de redistribution dans leur allocation.

des dépenses de fonctionnement des municipalités. Cette emphase sur les services de transport en commun, surtout, et les infrastructures d'eau s'explique notamment par les politiques nationales qui touchent ces secteurs d'activité.

La nomenclature des transferts aux municipalités utilisée par le MAMOT suit les normes comptables présentées dans le Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public (Chap. SP 3410). Elle diverge légèrement de celle utilisée dans la littérature scientifique ou internationale (Bergvall et al 2006). Dans les ouvrages scientifiques, les transferts sont habituellement divisés en deux grandes catégories, soit les transferts conditionnels et les transferts inconditionnels. Au Québec, les transferts de droit sont considérés comme des transferts inconditionnels alors que tous les autres transferts sont conditionnels, c'est-à-dire qu'ils sont versés aux municipalités à condition que celles-ci les allouent à des projets spécifiques⁷. Les transferts conditionnels peuvent prendre la forme de subventions forfaitaires ou exiger de la part des municipalités une contrepartie en financement. Au Québec, la plupart des transferts pour les dépenses d'investissement sont des subventions de contrepartie. Ils exigent une participation minimale des municipalités aux dépenses. Les subventions forfaitaires sont plus rares.

La pertinence des transferts dans le financement des municipalités

Dans la littérature économique, les transferts se justifient selon trois principaux arguments touchant l'équité et l'efficacité. Ces arguments sont développés dans la littérature sur le fédéralisme fiscal (voir notamment Boadway et Shah 2007 et 2009).

Le premier de ces arguments est la présence potentielle d'externalités dans la provision de biens et services municipaux. Slack (2009) donne l'exemple des routes locales, qui peuvent servir autant pour les déplacements inframunicipaux que pour le transit des non-résidents. Une municipalité pourrait alors sous-investir dans son réseau routier si elle ne prend pas en compte les besoins des citoyens des municipalités avoisinantes. Pour éviter ce sous-investissement et en l'absence de mécanismes de concertation ou de transferts entre municipalités, le gouvernement central peut subventionner les investissements et les dépenses d'entretien d'une partie du réseau routier local sous condition que les municipalités produisent des infrastructures qui répondent à la demande extérieure. Les enjeux touchant la gestion des matières résiduelles, l'assainissement des eaux usées et le transport en commun sont aussi d'autres exemples de services municipaux associés à des effets externes. Ces éléments permettent de comprendre notamment l'orientation des transferts du gouvernement du Québec vers les services d'eau et de transport en commun.

Le deuxième argument justifiant l'utilisation des transferts pour le financement des services municipaux est l'existence d'un déséquilibre fiscal vertical. Parce qu'il existe plusieurs avantages à centraliser la collecte de certains impôts – lorsqu'on est en présence d'économies d'échelle ou d'une assiette fiscale mobile – les recettes publiques sont habituellement plus centralisées que les dépenses. Les transferts servent alors à redistribuer les recettes vers les entités locales responsables des dépenses. Cette réalité touche toutefois peu le Québec. Les économies d'échelle dans la collecte des impôts sont généralement faibles et l'assiette foncière dévolue aux municipalités est par définition immobile. Le déséquilibre fiscal vertical est plus important lorsque les gouvernements

⁷ https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/fiscalite/transferts_financiers_organismes_municipaux.pdf

locaux se financent par des impôts sur les revenus ou sur la consommation, ce qui n'est pas le cas au Québec.

Le troisième argument économique justifiant les transferts est la présence d'un déséquilibre fiscal horizontal. Parce que l'assiette fiscale n'est pas nécessairement répartie dans l'espace de manière proportionnelle aux besoins, certaines municipalités doivent appliquer des taux plus importants ou engager des dépenses plus importantes pour financer des services équivalents aux autres municipalités. Dans la mesure où les acteurs locaux sont mobiles et sensibles à la fiscalité, ils peuvent choisir de migrer d'une municipalité à l'autre pour payer moins d'impôts. Les transferts qui servent à réduire le déséquilibre fiscal horizontal sont des transferts de péréquation. L'ampleur de ces transferts dépend généralement des objectifs du gouvernement en matière d'équité territoriale.

Outre les arguments économiques, il y a aussi ce que Slack (2009) appelle les arguments politiques. Les transferts aux municipalités peuvent se justifier par la volonté du gouvernement central de mettre en application des politiques ou des programmes nationaux par l'entremise des gouvernements locaux. Cela est nécessaire lorsque les politiques nationales s'insèrent dans les compétences locales. Au Québec, par exemple, la plupart des politiques nationales qui touchent l'environnement sont directement associées à des compétences municipales. Pour atteindre ses objectifs dans ce domaine, le gouvernement du Québec doit contraindre les municipalités d'y contribuer par règlement ou à l'aide de transferts ciblés. Le gouvernement central peut aussi souhaiter établir des standards minimums nationaux dans la provision de certains services municipaux. Dans la mesure où les ressources manquent à certaines municipalités pour atteindre ces standards, le gouvernement central peut utiliser les transferts pour leur en donner les moyens.

Les enjeux d'efficacité

Si les transferts sont proportionnels aux externalités ou qu'ils permettent de profiter de gains d'efficacité dans la collecte des impôts, ils ont un impact positif en matière d'efficacité économique. Mais les transferts ont aussi un coût. Ils réduisent notamment l'autonomie fiscale et par le fait même l'imputabilité des gouvernements locaux. Les transferts entraînent des effets de revenu et des effets de substitution dans les budgets des gouvernements locaux (Rosen et al. 1999 : 112-117). Ils réorientent donc les dépenses des municipalités vers les postes de dépenses ciblés par le gouvernement central (effet de substitution), et ils augmentent la capacité fiscale des municipalités. Les effets de substitution ont pour conséquence d'éloigner les dépenses municipales de préférences locales, ce qui génère une distorsion économique. Cela peut être le cas si les transferts aux municipalités se concentrent sur des dépenses particulières, comme les dépenses en investissement par exemple⁸. Les municipalités ont alors tendance à faire des choix qui requièrent des modes de production plus intensifs en capital, au détriment de l'efficacité. La hausse de capacité fiscale, quant à elle, peut entraîner une augmentation des dépenses locales ou une réduction des impôts. Dans la mesure où les transferts viennent se substituer à des recettes fiscales propres comme des tarifs, ils contribuent à réduire l'efficacité économique. Les tarifs transmettent des informations précieuses sur les coûts et les préférences entre les bénéficiaires des services

⁸ À noter que si les transferts du gouvernement central viennent corriger des externalités, ils ne génèrent pas de distorsions par rapport aux préférences locales, mais viennent corriger les distorsions associées aux externalités.

locaux et les municipalités qui les produisent. Ils permettent donc une gestion plus efficace des services municipaux que les impôts et les transferts.

Selon certains auteurs, les transferts aux municipalités induisent aussi des dépenses publiques plus importantes que des transferts équivalents aux citoyens. Ce phénomène s'explique par l'effet de papier tue-mouche (flypaper effect) (voir notamment Inman 2008). Les flux financiers ont tendance à demeurer entre les mains de leur destinataire. Dans ces circonstances, on suppose que les transferts aux individus sont plus efficaces que les transferts entre paliers de gouvernements puisqu'ils induisent moins de dépenses publiques. Selon Boadway et Shah (2009), pour être efficaces, les transferts doivent avoir des objectifs clairs et bien spécifiés. Les formules et les programmes doivent rester simples. Ils ne doivent pas inciter à accroître l'endettement ou à modifier l'effort fiscal. Ils doivent être stables et prévisibles, et couvrir autant les dépenses en capital que les dépenses de fonctionnement. Les programmes doivent aussi être revus et ajustés périodiquement⁹.

Les enjeux d'équité

Si l'argument d'efficacité réfère à un critère objectif d'utilisation optimal des ressources, le critère d'équité est quant à lui plus subjectif. L'équité réfère surtout au déséquilibre fiscal horizontal. Il n'est pas clair cependant dans quelle mesure ce déséquilibre génère vraiment des distorsions économiques et à quel point il faut tenter de le résorber. Selon Hamilton (1976), les divergences de ressources et de besoins entre les municipalités sont généralement comblées par une substitution des services privés aux services publics déficients, et finissent par se capitaliser dans les valeurs foncières. Ainsi, les propriétés ayant des impôts locaux plus élevés ont des valeurs plus faibles et vice-versa. Les gouvernements ne devraient donc pas intervenir pour résorber ces déséquilibres puisqu'ils n'affectent pas réellement le bien-être des citoyens.

Selon Shah (2012), l'argument de capitalisation des disparités fiscales dans les valeurs foncières est peu soutenu empiriquement. Ne serait-ce que pour des arguments politiques, les transferts de péréquation demeurent des outils largement utilisés dans la plupart des pays développés. Aucun gouvernement ne tente toutefois d'éliminer complètement les inégalités territoriales par la péréquation. La plupart des systèmes ciblent les municipalités ayant un « manque de ressources ». La définition de ce manque de ressources demeure cependant politique. Le gouvernement central détermine généralement une dépense « standard » et une dotation fiscale « standard » et mesure les écarts par rapport à ces standards (Dafflon et Vaillancourt, 2003). Il fixe ensuite une enveloppe à redistribuer qui sera répartie selon la proportion d'écart (négatif) des municipalités par rapport au standard fixé. Gilbert et Guengant (2004) évaluent par exemple que le système de transferts en France arrive à réduire de 40 % les inégalités horizontales entre les communes. Cela dit, cette réduction résulte autant de la contribution des transferts généraux (inconditionnels) que des transferts de péréquation.

Selon Shah (2012), les programmes de péréquation basés sur les besoins sont complexes à mettre en place et suscitent souvent la controverse. Dans le cas des municipalités, il suggère plutôt de les séparer par classes de population et par catégories (urbain-rural) et d'utiliser des formules de

⁹ Sur la typologie des transferts et l'adéquation entre leur architecture, les objectifs et les effets, voir aussi Dafflon et Madiès (2008).

péréquation basées sur les ressources financières plutôt que sur les besoins. Cela dit, les facteurs agissant sur les dépenses des municipalités sont multiples et les mesures fondées sur des variables par habitant échouent à prendre en compte la multiplicité des vocations des villes (résidentielle, commerciale, industrielle, etc.) et la mobilité des facteurs. Il est donc difficile de ne pas avoir recours à une estimation, ne serait-ce que partielle, des besoins des municipalités (Dafflon 2012, Dafflon et Mischler 2007, Reschovski 2007). C'est ce que nous tentons de faire dans les prochaines sections de ce rapport.

2.3 La péréquation et les besoins des municipalités

Comme nous l'avons mentionné, un déséquilibre fiscal horizontal est causé par une inadéquation entre les besoins des municipalités et les ressources fiscales à leur disposition. Dans un premier temps, on pourrait croire qu'il est possible de mesurer ce déséquilibre par les disparités fiscales seulement, c'est-à-dire par les écarts de ressources fiscales par habitant entre les municipalités. Le régime de péréquation municipale du gouvernement du Québec se fonde d'ailleurs sur ce critère (Loi sur la fiscalité municipale, chapitre F-2.1a.262). Le volet 1 du programme cible les municipalités dont la richesse foncière uniformisée par habitant est inférieure à 80 % de la richesse médiane de l'ensemble des municipalités, alors que le volet 2 cible les municipalités dont la valeur moyenne des logements est inférieure à 70 % de la valeur médiane de l'ensemble des municipalités. Cette méthode induit toutefois des erreurs. La première est que les besoins des municipalités ne sont pas nécessairement proportionnels à leur population ou au nombre de logements. Les municipalités sont de petites économies ouvertes où la population de jour (incluant les travailleurs et les consommateurs) n'est pas la même que la population de nuit (limitée aux résidents). Même si la population des municipalités était proportionnelle à leurs besoins bruts, il n'est pas clair qu'elle reflèterait pour autant les coûts des services. Comme le mentionne Reschovski (2007), le coût des services municipaux n'est pas le même partout. Il est par exemple plus coûteux de fournir des services de transport en commun ou d'eau lorsque la densité de population est plus faible. Pour avoir une idée du déséquilibre fiscal horizontal entre les municipalités, il est donc impératif d'avoir une mesure de leurs besoins.

Suivant Reschovski (2007) et Shah (2012), il existe trois approches pour estimer les besoins des municipalités :

- 1) L'approche basée sur les régressions, où on identifie les variables qui ont un impact significatif sur les dépenses et on estime l'ampleur de cet impact. Cette approche s'inscrit dans la tradition des travaux de Ladd et Yinger (1989) et est souvent utilisée aux États-Unis (Bradbury et Zhao 2009).
- 2) L'approche des dépenses représentatives, qui cherche à estimer des dépenses standardisées par facteur de charge de travail. Les facteurs de charge de travail sont des caractéristiques qui influencent la dépense, comme le nombre et la longueur des routes pour les dépenses en infrastructures routières. Il peut y avoir plusieurs facteurs de charge pour une même catégorie de dépenses. Dans ce cas, il faut identifier des poids pour chacun de ces facteurs. L'Australie utilise cette approche pour son système de péréquation (Shah 2012).
- 3) Il y a ensuite l'approche avec des variables ad hoc de causalité. Cette méthode lie les besoins en dépenses aux caractéristiques des populations ou des territoires desservis. C'est notamment l'approche utilisée en Suisse (Dafflon et Mischler 2007).

Nous retenons ici quatre études qui offrent des exemples intéressants d'estimations des besoins des municipalités locales : Kushner et al. (1996) pour les municipalités de l'Ontario, Bradbury et Zhao (2009) pour les dépenses non scolaires des municipalités du Massachusetts, Gilbert et Guengant (2004) pour les communes françaises, et Dafflon et Mischler (2008) pour les communes du canton de Fribourg en Suisse. Mis à part l'étude de Gilbert et Guengant (2004) sur la France, il s'agit d'études réalisées sur des municipalités appartenant à des entités fédérées similaires en statut à celui du Québec. Toutes ces études, sauf celle de Kushner et al. (1996), présentent des critères d'estimation des besoins de dépenses des municipalités dans le but d'évaluer ou de réformer un programme de péréquation locale. L'étude de Kushner et al. (1996) ne porte pas sur la péréquation. Nous n'avons recensé en fait aucune étude sur la péréquation municipale au Canada. La plupart des études sur les dépenses municipales au Canada portent sur les municipalités de l'Ontario et cherchent à mesurer les effets de certaines politiques sur les dépenses locales (Kushner et al. 1996, McMillan et al. 1981, Bodkin et Conklin 1971).

Comme le mentionnent Matinez-Vazquez et Boex (2001), les formules de calcul des besoins des entités locales dans les programmes de péréquation sont généralement le fruit d'un compromis entre des formules complexes et précises basées sur des régressions économétriques et comprenant un grand nombre de variables, et des formules plus claires et simples, comprenant moins de variables et où les coefficients sont le fruit de compromis et non seulement le résultat des régressions. Dans la pratique, on constate que les méthodes sont variées. Les études de Gilbert et Guengant (2004) et de Bradbury et Zhao (2009) offrent des exemples de modèles basés sur les régressions. Les modèles présentés demeurent tout de même relativement simples et n'ont pas la prétention de saisir toute la complexité des coûts relatifs aux dépenses des municipalités. De leur côté, Dafflon et Mischler (2008) présentent un cas de modèle ad hoc où les coefficients associés aux variables sont inspirés d'études économétriques, mais sans correspondre exactement aux coefficients des régressions.

Le tableau 2.5 présente les variables utilisées pour calculer les besoins des municipalités dans les quatre études recensées. Il faut noter que le modèle de Kushner et al. (1996) n'est pas tout à fait associé aux besoins, mais plutôt aux dépenses. Les besoins sont toutefois généralement estimés à partir de modèles qui tiennent compte des dépenses. Sa méthode s'apparente donc à celle des autres études. C'est la raison pour laquelle nous la traitons comme une étude sur les besoins. Comme nous l'avons mentionné, les modèles recensés dans le tableau 2.5 sont relativement simples. Ceux de Bradbury et Zhao (2009) et de Dafflon et Mischler (2008) n'utilisent que 5 variables pour déterminer les besoins de dépenses des municipalités¹⁰. Le modèle le plus complexe, celui de Gilbert et Guengant (2004), contient neuf variables. Il faut spécifier que dans les estimations de Gilbert et Guengant, les municipalités sont divisées en trois groupes selon leur population : les moins de 500 habitants, les municipalités entre 500 et 50 000 habitants, et celles de plus de 50 000 habitants.

¹⁰ Dans le cas du canton de Fribourg, le nombre de variables a été porté à 6 récemment (Dafflon 2015).

Tableau 2.5 Variables utilisées dans les études recensées sur les besoins des municipalités locales

Études :	Kushner et al. (1996)	Bradbury et Zhao (2009)	Gilbert et Guengant (2004)	Dafflon et Mischler (2008)
Territoires étudiés :	Ontario, Canada	Massachusetts, États-Unis	France	Canton de Fribourg, Suisse
Variables utilisées* :				
Effets d'échelle				
- Population**	X	X	X	
Population temporaire				
- Emploi***	X	X		X
- Résidences secondaires			X	
- Tourisme†			X	
Géographie				
- Superficie			X	
- Densité	X	X		X
- Longueur de la voirie locale			X	
- Terrain montagneux††			X	
Dynamisme économique				
- Croissance de population				X
- Chômage		X		
- Population à faible revenu		X		
- Nombre de logements sociaux			X	
Démographie				
- Population âgée†††	X			X
- Population jeune‡	X			
- Nombre d'élèves			X	X
Cadre institutionnel				
- Villes centrales			X	
- Gouvernements régionaux	X			

Notes : (*) Dans toutes les études la variable dépendante réfère aux dépenses municipales par habitant, parfois déclinées par fonctions. (**) Kushner et al. (1996) utilise une forme fonctionnelle qui inclut aussi le carré de la population pour mesurer la linéarité des effets d'échelle. (***) L'emploi est mesuré par la part des recettes fiscales commerciales et industrielles par Kushner et al. (1996) et à l'aide de données de navettage par Bradbury et Zhao (2009) et Dafflon et Mischler (2008). (†) Statut de ville touristique. (††) Statut de ville de montagne. (†††) La population de plus de 65 ans pour Kushner et al. (1996) et de plus de 80 ans pour Dafflon et Mischler (2008). (‡) La population de moins de 20 ans pour Kushner et al. (1996).

Les articles recensés permettent de faire ressortir six types de variables explicatives associées aux dépenses municipales. Le premier type sert à capter les effets de volume. Ces effets de volume sont estimés par l'inclusion d'une variable de population dans le modèle (le nombre de ménages pourrait jouer le même rôle). Sachant que la variable dépendante contient déjà la population au dénominateur, l'ajout d'une variable de population dans le modèle tient compte de la présence d'effets croissants ou décroissants dus au volume. Cela peut signifier autant la présence de rendement d'échelle dans la production des services publics locaux qu'une variation du spectre des services offerts selon la taille de la municipalité. Les effets d'échelle sont pris en compte par toutes les études recensées sauf celle de Dafflon et Mischler (2008). Ces derniers tiennent tout de même

compte indirectement des effets de volumes à travers la variable de densité (composée de la population et de la superficie). Kushner et al. (1996) utilisent aussi une forme fonctionnelle incluant le carré de la population pour mesurer la variation des effets de volume. Il trouve que les dépenses par habitant des municipalités sont décroissantes sur la population pour les plus petites municipalités, mais croissantes pour les plus grandes.

Le deuxième type de variable prend en compte les consommateurs potentiels de services municipaux qui ne sont pas comptabilisés dans la population. On y retrouve trois différentes variables. La principale est celle de l'emploi. Dafflon et Mischler (2008) et Bradbury et Zhao (2009) mesurent l'emploi par des données de navettage, alors que Kushner et al. (1996) utilisent la part des recettes fiscales provenant des secteurs industriel et commercial. Si Gilbert et Guengant (2004) ne tiennent pas compte de l'emploi dans leurs estimations, c'est qu'ils utilisent des variables pour identifier les villes-centres (et bourgs-centres) qui sont les lieux de concentration des emplois. De plus, Gilbert et Guengant (2004) sont les seuls à prendre en compte les effets de population temporaire à travers le nombre de résidences secondaires et l'identification de communes touristiques.

Le troisième type de variables explicatives est de nature géographique. La principale variable de ce type est celle de la densité de population. Gilbert et Guengant (2004) utilisent plutôt la superficie. Les modèles de Bradbury et Zhao (2009) et Kushner et al. (1996) utilisent à la fois la densité de population et la population dans leurs estimations. Sachant que l'effet de la densité est estimé dans ces modèles à population constante, on comprend qu'il s'agit d'une équivalence statistique à l'utilisation de la superficie. Dans ce cas, superficie ou densité mesurent le même effet. Gilbert et Guengant (2004) ajoutent à la superficie une variable technique de longueur des réseaux de voirie locale et ils tiennent compte en plus de la localisation en montagne de certaines communes.

Le quatrième type de variables regroupe des variables associées au dynamisme économique. Ces variables ne sont pas les mêmes d'une étude à l'autre. On les retrouve dans toutes les études sauf celle de Kushner et al. (1996). Dans le modèle de Dafflon et Mischler (2008), on peut associer le dynamisme économique à la croissance de la population des 10 dernières années. Dans le cas de Gilbert et Guengant (2004), c'est le nombre de logements sociaux qui témoigne des besoins économiques particuliers de la population. Dans l'étude de Bradbury et Zhao (2009), le dynamisme économique est associé au chômage et à la part de la population à faible revenu.

Le cinquième type de variable contient les variables démographiques. Ces variables servent surtout à identifier les populations plus âgées et les populations plus jeunes qui consomment des services locaux particuliers. Bradbury et Zhao (2009) n'incluent pas de variable démographique à leur modèle. Gilbert et Guengant (2004) s'en tiennent au nombre d'élèves. Dafflon et Mischler (2008) prennent en compte le nombre d'élèves en âge de scolarité obligatoire par rapport à la population, pour mesurer les disparités de besoins pour l'école obligatoire, et le nombre de personnes âgées de plus de 80 ans par rapport à la population pour mesurer les besoins combinés en aide et soins à domicile et d'hébergement pour personnes âgées. Il faut spécifier que les municipalités des territoires étudiés jouent pour la plupart un rôle dans les domaines de l'éducation et dans les services aux aînés. Ce n'est toutefois pas le cas des municipalités du Québec.

Le sixième et dernier type de variable sert à prendre en compte la variabilité du cadre institutionnel. Le modèle de Kushner et al. (1996) par exemple prend en compte la présence de municipalités

régionales en Ontario. Ces municipalités fournissent des services à certaines municipalités sur le territoire, mais ne couvrent pas tout le territoire. La variable de gouvernement régional permet donc de distinguer les dépenses des municipalités à un palier des municipalités à deux paliers de gouvernement. La présence d'agglomérations et de communautés métropolitaine pourrait avoir au Québec des effets similaires.

Il faut souligner que les entités visées par les études recensées n'évoluent pas exactement dans le même cadre institutionnel que les municipalités québécoises. Notre recension focalise sur les différents types de variables utilisées pour estimer les besoins des municipalités dans des contextes où les responsabilités municipales varient d'une entité à l'autre. Nous nous attardons peu ici sur ces responsabilités, mais demeurons conscients qu'elles conditionnent le choix des variables et des méthodes. Les variables tirées des modèles recensés serviront de point de départ pour développer notre propre modèle d'estimation des besoins de dépenses des municipalités du Québec.

3. Estimation des besoins de dépenses des municipalités du Québec

Cette section présente l'analyse quantitative des besoins des municipalités du Québec et tente de mesurer l'adéquation entre ces besoins et les ressources disponibles pour leur financement. On y présente dans un premier temps le cadre analytique et le modèle à estimer. On présente ensuite les données utilisées, soit les données financières municipales contenues dans les rapports financiers publiés par le MAMOT pour l'année financière se terminant le 31 décembre 2014. Les résultats des estimations et une discussion sur les besoins de péréquation municipale au Québec terminent la section.

3.1 Cadre analytique

Les études recensées dans la section précédente permettent d'avoir une idée des catégories de variables attendues dans un modèle d'estimation des besoins des municipalités. À ces facteurs de coûts, il faut généralement ajouter des variables de richesse qui permettent de distinguer les effets de revenu des besoins. Il n'est pas évident de mesurer les effets des préférences locales ni de mesurer les différentiels de coûts dans la production des services municipaux. Les modèles proposés s'en tiennent généralement à estimer les facteurs de dépense nets des effets de revenu. En nous inspirant des modèles tirés de la littérature présentés dans la section précédente, nous proposons de considérer les facteurs suivants dans l'estimation des besoins des municipalités pour le Québec à partir des dépenses :

- Un coût unitaire de base (a). On suppose qu'il existe un coût fixe de base à encourir pour être une municipalité constituée, lié notamment à des exigences légales (nombre minimal de conseillers, production d'un rapport annuel, etc.). Ceci implique une constante non nulle (a) dans l'équation d'estimation des dépenses.
- La population résidente (POP). De nombreux services voient la quantité demandée et conséquemment offerte augmenter avec la population : nombre de livres dans les bibliothèques, nombre d'équipements sportifs, etc. Cette relation linéaire entre nombre de résidents et quantité physique de services va se concrétiser budgétairement en une relation linéaire entre nombre de résidents et dépenses totales.
- L'emploi (EMP). Parce que les villes ne sont pas que des lieux résidentiels, mais aussi des lieux de travail, le nombre d'emplois qui est lié à la population diurne peut avoir un impact sur la demande de services municipaux et les coûts, comme le nettoyage des rues ou le traitement des eaux industrielles, par exemple. Le nombre d'emplois n'est pas connu à l'échelle des villes du Québec, mais on peut se rabattre sur l'usage du sol, donc les données de Richesse Foncière Uniformisée (RFU) industrielle, commerciale et institutionnelle (RFU ICI)¹¹. Plus la part du secteur des ICI dans la RFU totale est élevée, plus l'emploi peut donc jouer un rôle important dans la détermination des dépenses municipales.
- Le nombre de visiteurs ou de résidents temporaires (VIS). Une autre source de demande de services municipaux provient des divers types de visiteurs non travailleurs : touristes, villégiateurs, excursionnistes ou consommateurs. Il n'est pas facile toutefois de mesurer

¹¹ Il est toujours possible d'estimer l'emploi par municipalité à l'aide des données de navettage, mais cela demande d'agréger plusieurs données à partir du recensement. Pour les plus petites municipalités, ces données sont souvent absentes ou erronées (surtout dans l'Enquête nationale sur les ménages de 2011). Cette méthode n'est donc pas privilégiée.

leur nombre. La seule dimension que nous pouvons mesurer est celle de la villégiature à partir du nombre de logements occupés ou du nombre de chalets – mesure similaire à la variable de résidences secondaires présente dans le modèle de Gilbert et Guengant (2004). Nous ne disposons toutefois pas de données à l'échelle des municipalités sur les activités touristiques au Québec.

- La superficie (SUP). Pour un ensemble de services et une population donnés, plus le territoire d'une municipalité est vaste, plus il devrait en coûter cher de fournir des services municipaux, car il est plus difficile de profiter d'économies d'échelle. La dispersion de la population sur un vaste territoire pousse à la décentralisation de la production de certains services, ce qui en accroît les coûts. La superficie n'est cependant pas toujours un bon indicateur de la dispersion des ménages. La population d'une municipalité dont le territoire est vaste peut se concentrer dans l'espace. À défaut d'avoir une mesure de dispersion plus appropriée, nous utilisons ici la superficie.
- La richesse foncière (RFU). On peut supposer que les services municipaux sont des biens normaux (au sens économique). Par conséquent, plus les municipalités sont riches, plus elles vont dépenser par habitant. Sachant que l'impôt foncier représente essentiellement le seul impôt à la disposition des municipalités, on mesure la richesse municipale par la richesse foncière, ou la richesse foncière uniformisée (RFU).
- Les transferts (TRS). Les transferts reçus des autres niveaux de gouvernement augmentent le pouvoir d'achat des municipalités. Pour la même raison que la RFU, ils sont donc susceptibles d'accroître les dépenses municipales.
- L'inertie ou le dynamisme économique (Δ POP). Les municipalités doivent s'ajuster aux variations de la demande ou de la capacité de payer. Dans le cas de la demande, les municipalités avec des pertes de population dépenseront davantage par habitant par inertie (offre existante de services non réduite facilement) et inversement pour les municipalités en croissance (retard dans l'ajustement de l'offre à la demande). On suggère ici de mesurer la variation de la demande par la variation de la population. On peut également mesurer cette variation par la variation de la richesse foncière (Δ RFU).
- Les facteurs sociodémographiques (SOC). Un ensemble de facteurs liés à la structure d'âge de la population ou à la présence de ménages à faible revenu, par exemple, pourrait affecter les besoins, donc les dépenses des municipalités. Par conséquent des variables telles que la part de la population jeune (POP-20), âgée (POP65+) ou pauvre (FaibleREV) peut affecter les dépenses municipales.
- Les facteurs institutionnels (FI). L'appartenance à l'une ou l'autre des structures de gouvernance telles que les agglomérations (AG) ou les communautés métropolitaines (CM) peut augmenter ou réduire les dépenses municipales. Dans la mesure où ces instances sont surtout financées par quotes-parts et qu'elles ont souvent des exigences de services particuliers qui leur sont imposées, on peut s'attendre à ce que l'appartenance à ces instances ait un impact à la hausse sur les dépenses municipales. On ajoute aux facteurs institutionnels une mesure approximative de la part des dépenses offertes à contrat au secteur privé. On estime cette part par la part de la rémunération dans les dépenses totales (REM/DEP).

Pour prédire les dépenses brutes à partir de ces variables, on utilise la formule suivante :

$$DEP_i = a + b_1 POP_i + b_2 EMP_i + b_3 VIS_i + b_4 SUP_i + b_5 RFU_i + b_6 TRS_i + b_7 \Delta POP_i + B_8 SOC_{ij} + B_9 FI_{ij} + \varepsilon_i$$

où les coefficients b_1 à b_7 mesurent les effets partiels des variables décrites plus haut et où B_8 et B_9 sont des vecteurs contenant des coefficients associés aux variables sociodémographiques et institutionnelles contenues dans les matrices SOC (POP-20 et POP65+) et FI (agglomérations, CM et REM/DEP). Dans la littérature, on utilise toutefois davantage les dépenses par habitant (DEP/POP) pour comparer les municipalités entre elles. On fait alors l'hypothèse que les dépenses devraient normalement être proportionnelles à la population et on se concentre sur les facteurs qui permettent d'expliquer les écarts à la dépense moyenne par habitant. Sur le plan théorique, cette opération consiste à diviser le modèle d'estimation par POP, pour obtenir le modèle suivant :

$$\frac{DEP_i}{POP_i} = \frac{a}{POP_i} + b_1 \frac{POP_i}{POP_i} + b_2 \frac{EMP_i}{POP_i} + b_3 \frac{VIS_i}{POP_i} + b_4 \frac{SUP_i}{POP_i} + b_5 \frac{RFU_i}{POP_i} + b_6 \frac{TRS_i}{POP_i} + b_7 \frac{\Delta POP_i}{POP_i} + B_8 SOC_{ij} \left(\frac{1}{POP_i} \right) + B_9 FI_{ij} + \varepsilon_i$$

Dans cette équation, la variable a/POP est l'inverse multiplicatif de POP, donc une mesure des effets d'économies d'échelle. La variable POP/POP est une constante dont la valeur est déterminée par b_1 . La variable EMP/POP est une mesure relative de l'emploi. Faute d'avoir des données sur l'emploi à l'échelle des municipalités, on peut utiliser une approximation de l'importance relative de l'activité économique dans les valeurs foncières en prenant le ratio de la RFU industrielle commerciale et institutionnelle (ICI) sur la RFU résidentielle. La variable VIS/POP est une mesure relative des visiteurs, qui pourrait être mesurée par le taux d'inoccupation des logements au recensement (ce qui équivaut à peu de choses près au ratio du nombre de résidences secondaires et de logements vides sur le nombre total de logements). On suppose ici que les logements inoccupés suivent les mêmes variations dans l'espace que le nombre de résidences secondaires. La variable SUP/POP est inversement proportionnelle à POP/SUP , ce qui équivaut à la densité de population. Cela dit, nous avons déjà mentionné que la densité, lorsqu'on contrôle déjà pour la population dans le modèle, voit son coefficient influencé seulement par la superficie, donc SUP. Densité et superficie estiment la même chose ici. La variable RFU/POP est la mesure de richesse foncière par habitant. Il s'agit de la mesure utilisée par le gouvernement du Québec pour estimer les écarts de richesse entre les municipalités dans le volet 1 de son règlement sur la péréquation (Loi sur le financement des municipalités, chapitre F-2.1 a.262). Nous l'utilisons ici pour neutraliser les effets de richesse dans le calcul des besoins des municipalités. La variable TRS/POP est la mesure des transferts par habitant. Elle capture également un effet de richesse par habitant. La variable $\Delta POP/POP$ est la mesure de la variation de population en pourcentage.

Lorsqu'on divise la matrice SOC par la variable POP, on ne fait que transformer les mesures brutes en mesures relatives (en % de la population totale). Quant à la matrice des facteurs institutionnels (FI), nous ne la divisons pas par la variable POP. En faisant cela, les variables dichotomiques contenues dans la matrice seront transformées en termes d'interaction, ce qui n'est pas nécessairement souhaitable.

Plusieurs formes fonctionnelles peuvent être estimées. Il peut être pertinent, par exemple, d'ajouter une variable de POP au carré pour vérifier si les économies d'échelle sont linéaires. La forme fonctionnelle standard de coûts de production en économie suggère d'ailleurs une forme fonctionnelle en U. Les autres variables devraient toutefois avoir une relation linéaire avec les dépenses par habitant. On peut se demander également s'il n'est pas pertinent de pondérer les estimations ou de les diviser par groupes de taille (comme l'ont fait Gilbert et Guengant 2004). Il y a plusieurs raisons qui justifieraient de séparer les municipalités en sous-groupes. La première est que le nombre de municipalités ayant une faible population est beaucoup plus important que celui des municipalités ayant une population élevée (voir tableau 2.1), ce qui vient noyer une partie des informations provenant des municipalités plus importantes. La deuxième est que la gamme de services offerts dans les municipalités varie considérablement selon la taille et avec parfois des points de rupture difficiles à identifier.

Certaines dépenses municipales sont sujettes à des variations reliées généralement à la taille de la population, mais avec des effets de discontinuité. Deux exemples : l'eau et la sécurité. Les municipalités de plus petite taille ne fournissent généralement pas de services d'eau ou d'égouts à leur population. Il n'y a toutefois pas de seuil observable. En fait, des citoyens de certaines portions de grandes villes n'ont pas accès aux infrastructures d'eau, alors que certaines petites municipalités les fournissent à leur population. De façon générale, les dépenses d'eau sont plus faibles dans les très petites municipalités où il n'y a pas de services. Dans les plus grandes, les services sont offerts, mais leurs coûts sont habituellement décroissants sur la taille (présence d'économie d'échelle). Ces dépenses sont donc faibles jusqu'à un seuil de population indéterminé, augmentent ensuite de manière importante pour ensuite décroître selon la population. Les dépenses pour l'eau ne sont donc pas les mêmes pour les petites municipalités que pour les grandes. Ce n'est pas un problème si on contrôle pour la taille des municipalités dans le modèle, mais dans un contexte où les petites municipalités sont très nombreuses, on ne capte peut-être pas adéquatement les effets de taille dans l'ensemble du groupe. C'est à vérifier.

Le deuxième service, celui de la sécurité, est fixé par des normes qui varient en partie selon la taille. Toutes les municipalités de moins de 50 000 habitants à l'extérieur des régions métropolitaines (CMM et CMQ) peuvent avoir recours aux services de police de la Sûreté du Québec (SQ). Puisque les services de la SQ sont subventionnés par le gouvernement du Québec qui ne perçoit pas leur plein coût auprès des municipalités, à peu près toutes les petites municipalités y ont recours. Les plus grandes fournissent leurs propres services. Encore là, les variables de population devraient permettre de prendre en compte cet effet, mais comme notre groupe de municipalités n'est pas très équilibré en termes de taille, il pourrait être préférable d'estimer les modèles sur plusieurs groupes de population.

Une méthode alternative à l'utilisation des sous-groupes est de pondérer les estimations selon poids relatif de chacune des municipalités dans la population totale. En utilisant des estimations pondérées, on renverse l'influence des petites et des grandes municipalités sur le calcul des coefficients. L'avantage des estimations pondérées est qu'elles évitent des divisions arbitraires de groupes de taille qu'il faut justifier par la suite. Dans nos estimations, nous avons choisi de privilégier les estimations pondérées, mais nous demeurons conscients que la division en sous-groupes de population présente aussi une option valable.

3.2 Les données et les estimations

Comme nous l'avons mentionné déjà, les données utilisées pour les estimations proviennent des rapports financiers des municipalités publiés par le MAMOT et correspondent aux données de l'année financière se terminant le 31 décembre 2014. Au moment de faire les estimations, il s'agissait de la dernière année disponible. Certaines variables utilisées, dont le nombre de logements occupés par des résidents habituels ainsi que la structure démographique par groupe d'âge, proviennent du Recensement de 2011 de Statistique Canada et de l'Institut de la statistique du Québec. La base de données contient 1093 municipalités locales avec des données pour l'année financière 2014. Pour certaines de ces municipalités, les données de valeurs foncières, de population ou de superficie de territoire ne sont pas disponibles. L'échantillon utilisé à des fins de régression comprend donc entre 1 086 et 1 092 observations selon les variables incluses dans l'analyse.

Le tableau 3.1 présente le sommaire des variables utilisées dans les estimations. L'analyse porte sur les charges consolidées par habitant (DEP/POP), c'est-à-dire l'ensemble des opérations et des ressources financières dont les municipalités locales sont responsables, directement ou indirectement. Les états financiers englobent les activités des organismes, tels que les régies, les sociétés de transport, qui sont incluses dans le périmètre comptable des municipalités locales, de même que la part des activités des partenariats auxquels ces municipalités participent. En pratique, les administrations municipales adoptent leur budget sur une base non consolidée. L'inclusion des organismes contrôlés permet cependant de comparer plus aisément les municipalités entre elles à travers les différents modes de production des services municipaux.

Vu le caractère très exceptionnel des recettes et des dépenses liées à la gestion des réseaux de production et de distribution d'électricité, et de l'impact que ces dernières peuvent avoir sur les municipalités qui dispensent de tels services, nous avons décidé de les soustraire des charges totales. Des analyses statistiques réalisées indiquent que la capacité de ces municipalités à générer des revenus à partir de la tarification de l'électricité n'a pas d'impact sur le niveau des autres dépenses¹². L'autre question qui s'est posée est de savoir s'il est préférable d'effectuer l'analyse des dépenses municipales à partir des charges totales, incluant les frais de financement, ou uniquement sur les charges de fonctionnement. Différents tests statistiques non présentés ici ont indiqué qu'il n'y avait pas de différence significative entre ces deux options. Les distributions, les coefficients, leur niveau de significativité et les R^2 des régressions étaient très semblables dans les deux cas. Les deux variables sont d'ailleurs fortement corrélées ($r = 0,99$ pour toutes les tailles de municipalités). Nous avons donc décidé de ne présenter que les résultats découlant des analyses sur les charges totales¹³.

¹² Pour le tester, nous avons ajouté une variable dichotomique prenant la valeur 1 si la municipalité perçoit des revenus liés à la redistribution d'électricité et 0 sinon. Cette variable est apparue non significative lorsque la régression est effectuée sur les charges nettes. La capacité de percevoir des revenus d'un réseau électrique n'aurait donc pas d'effet au-delà des charges spécifiquement liées à la distribution électrique.

¹³ À titre indicatif, les frais de financement totalisent en moyenne 1 M\$ ou 3,4 % des charges des municipalités locales. Ils comprennent les intérêts et autres frais relatifs à la dette de long terme, les avantages sociaux futurs, notamment au titre des régimes de retraite à prestations déterminées, ainsi que d'autres frais qui peuvent découler d'emprunts temporaires.

Tableau 3.1 Sommaires des variables

Variables	Moyenne	Écart type	Min	Max	Description
DEP/POP	1 870	1 151	766	17 095	Charges totales consolidées nettes des dépenses des réseaux d'électricité (\$)
POP	7 381	57 494	48	1 698 062	Population
EMP	0,19	0,39	0,0	10,0	Ratio des valeurs des ICI sur les valeurs résidentielles (RFU)
VIS(chalets)	0,11	0,22	0,00	3,18	Nombre de chalets par habitant
VIS(inocc.)	16	15	0	85	Part des logements inoccupés (recensement de 2011) (%)
SUP	449	8 561	0	281 515	Superficie terrestre, excluant les plans d'eau (km ²)
RFU/POP	130 240	140 181	0	2 923 214	RFU par habitant (\$)
TRS	20	15	0	88	Part des transferts dans les revenus (%)
ΔPOP	4,9	41,4	-28,5	1 300,0	Croissance de la population entre 2007 et 2014 (%)
ΔRFU	76,5	142	-29	4 407	Croissance de la RFU 2007-2014 (%)
POP20-	19,9	4,5	0,0	41,5	Part de la population âgée de 19 ans et moins (%)
POP65+	19,8	6,3	2,1	88,9	Part de la population âgée de plus de 65 ans (%)
CM	0,098	0,297	0	1	1 si fait parti d'une communauté métropolitaine, 0 sinon
CMM	0,073	0,261	0	1	1 si fait parti de la Communauté métropolitaine de Montréal, 0 sinon
CMQ	0,025	0,155	0	1	1 si fait parti de la Communauté métropolitaine de Québec, 0 sinon
AG_0	0,964	0,186	0	1	1 si ne fait pas parti d'une agglomération, 0 sinon
AG_Qc	0,003	0,052	0	1	1 si fait parti de l'agglomération de Québec, 0 sinon
AG_Lg	0,005	0,068	0	1	1 si fait parti de l'agglomération de Longueuil, 0 sinon
AG_Autre	0,016	0,124	0	1	1 si fait parti d'une autre agglomération (Saint-Agathe-des-Monts, Mont-Tremblant, La Tuque, Cookshire-Eaton, Mont-Laurier, Gaspésie-Île-Madeleine, Sainte-Marguerite-Estrel), 0 sinon
AG_Mtl	0,013	0,113	0	1	1 si fait parti de l'agglomération de Montréal, 0 sinon
REM/DEP	21	6	3	44	Part de la rémunération dans les charges de fonctionnement (%)

Source : MAMOT (Rapport financier 2014, Rapport financier 2007, données sur la Richesse foncière, Répertoire des municipalités), ISQ (profils régionaux), Statistique Canada (Recensement de 2011) et calcul des auteurs.

La mesure de l'emploi (EMP) est une mesure basée sur les évaluations foncières. On utilise ici le ratio des valeurs foncières industrielles commerciales et institutionnelles inscrites au rôle (ICI) sur les valeurs foncières résidentielles. Cette mesure est relativement fidèle à l'intensité de l'activité économique pour les grandes villes, mais elle produit quelques données aberrantes pour les plus petites municipalités. La mesure de la population temporaire repose quant à elle sur deux variables possibles : le nombre de chalets par habitant (VIS-chalets) ou la part des logements inoccupés (VIS-innoc.). Les résultats des régressions permettront de départager le meilleur estimateur.

Pour des raisons de disponibilité des données, la croissance antérieure de richesse foncière (Δ RFU) et de la population (Δ POP) est mesurée sur la période 2007-2014. Les deux variables mesurent sensiblement le même phénomène. Les résultats des régressions permettront d'identifier le meilleur estimateur.

Tableau 3.2 Résultats des estimations non pondérées des variables fondamentales du modèle

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
POP	0,001** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,002** (0,001)	0,003*** (0,001)	0,003*** (0,001)	0,003*** (0,001)	0,003*** (0,001)
2POP2	-0,000 (0,000)		-0,000 (0,000)	0,002*** (0,0006)	0,002*** (0,0006)	0,002*** (0,0006)	0,002*** (0,0006)
EMP	268,2 (186,1)	268,2 (186,1)	302,4 (198,4)	310,4 (203,6)	304,6 (194,2)	231,3 (193,6)	234,6 (188,3)
VIS(chalets)			541,4 (506,7)				
VIS(innoc.)				14,73*** (3,530)	15,20*** (3,120)	9,40*** (2,670)	10,21*** (2,650)
SUP	0,047*** (0,001)	0,047*** (0,001)	0,047*** (0,001)	0,047*** (0,001)	0,047*** (0,001)	0,047*** (0,001)	0,047*** (0,001)
RFU/POP	0,004*** (0,001)	0,004*** (0,001)	0,004** (0,002)	0,003*** (0,001)	0,003*** (0,001)	0,005*** (0,001)	0,005*** (0,001)
Δ RFU					1,315*** (0,299)		0,919*** (0,291)
Δ POP						-9,220*** (2,145)	-8,395*** (2,275)
Constante	1 253,6*** (150,3)	1 255,3*** (149,8)	1 254,0*** (151,8)	1 092,5*** (112,5)	1 029,6*** (93,40)	984,0*** (99,85)	949,9*** (89,20)
Obs.	1 092	1 092	1 092	1 091	1 088	1 088	1 088
R ²	0,394	0,394	0,401	0,423	0,447	0,486	0,498
R ² ajusté	0,391	0,392	0,397	0,420	0,444	0,483	0,483

Estimation par les moindres carrés ordinaires (MCO). Erreur-type robuste entre parenthèses.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Dans toutes les estimations présentées, les modèles ont été estimés par la méthode des moindres carrés ordinaires (MCO). Les erreurs-types sont robustes à l'hétéroscédasticité. Nous avons utilisé une stratégie en plusieurs étapes qui vise d'abord à vérifier l'à-propos d'inclure un noyau de variables fondamentales découlant de la discussion du cadre analytique et la nécessité de tester le choix de certaines de ces variables. Les résultats de ces estimations (7 modèles différents) sont présentés dans le tableau 3.2. À la lumière de ces premiers résultats, nous avons choisi d'exclure la variable de la population au carré de l'analyse. Cette variable est non significative dans les estimations 1 et 3 et n'affecte pas les autres variables ni le R^2 dans l'estimation 2, lorsqu'elle est retirée.

Nous avons également décidé de retenir la variable de la part des logements inoccupés (VIS-inocc.) plutôt que celle du nombre de chalets par habitant (VIS-Chalet) afin de mesurer l'effet des résidents temporaires sur les dépenses municipales. Ce choix s'explique par le fait que le coefficient de la première est significatif dans les estimations 4 à 7 alors qu'il ne l'est pas pour les chalets dans l'estimation 3. Les résultats des estimations 5 à 7 nous incitent également à retenir deux indicateurs de croissance, soit la croissance de la population (Δ POP) et celle de la richesse foncière (Δ RFU), alors qu'à priori un seul était envisagé. Or les deux coefficients estimés sont significatifs pris séparément et lorsque présent tous deux dans l'analyse et ont des signes différents.

Dans une deuxième étape, nous avons testé l'utilité d'inclure ou non des variables auxiliaires dans les estimations. Le tableau 3.3 présente les résultats des estimations 8 à 14 qui vérifie la validité de ces variables. Les estimations 8 à 10 testent la pertinence des variables sociodémographiques (POP20- et POP65+), des transferts (TRS), et du recours au secteur privé (REM/DEP). De ces variables, seuls les transferts ont un impact significatif sur les dépenses municipales. Les estimations 11 à 14 incluent les autres variables institutionnelles. Ces estimations montrent que ce n'est pas en soi l'appartenance à une région métropolitaine ou à une agglomération qui génère des dépenses plus importantes, mais bien l'appartenance spécifique à la Communauté métropolitaine de Montréal et aux agglomérations de Montréal, Québec et Longueuil. On remarque également que les effets institutionnels brouillent les effets attribués à la population, ce qui n'est pas nécessairement souhaitable dans un modèle qui vise à estimer les besoins des municipalités. L'ajout des agglomérations spécifiques de Montréal, Québec et Longueuil accroît la précision du modèle, mais elle crée différents groupes de municipalités dont les dépenses sont significativement différentes, sans qu'on puisse l'expliquer. Ainsi, les dépenses par habitant des municipalités faisant partie de l'agglomération de Montréal seraient de 1 916 \$ supérieures à celles des autres municipalités, toutes choses égales par ailleurs, ce qui est plus du double des dépenses municipales moyennes par habitant. Pour la Ville de Montréal, l'effet d'agglomération est sensiblement le même que l'effet de population. Ce sont donc surtout les municipalités liées qui affichent des dépenses qui s'expliquent davantage par leur appartenance à l'agglomération que par leur population. Au final, il n'est pas certain que les variables institutionnelles soient avantageuses. Le modèle le plus utile pour déterminer les besoins des municipalités correspond donc peut-être au modèle 9.

Tableau 3.3 Résultats des estimations non pondérées incluant avec variables sociodémographiques et institutionnelles

	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
POP	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,0003 (0,0004)	0,00003 (0,0004)
EMP	235,1 (183,8)	224,2 (185,2)	217,2 (181,8)	236,5 (188,0)	232,0 (184,2)	197,1 (157,1)	191,3 (147,6)
VIS(innoc.)	5,016 (3,397)	8,203*** (2,731)	6,894** (2,851)	9,778*** (2,864)	10,41*** (2,850)	10,24*** (2,686)	10,85*** (2,996)
SUP	0,047*** (0,001)	0,047*** (0,001)	0,047*** (0,001)	0,047*** (0,001)	0,047*** (0,001)	0,047*** (0,001)	0,047*** (0,001)
RFU/POP	0,005*** (0,001)	0,005*** (0,001)	0,006*** (0,001)	0,005*** (0,001)	0,005*** (0,001)	0,005*** (0,001)	0,005*** (0,001)
TRS		8,381*** (2,206)	9,102*** (2,457)	9,459*** (2,225)	9,719*** (2,167)	9,788*** (2,136)	9,885*** (2,117)
ΔRFU	1,055*** (0,284)	0,851*** (0,296)	0,803*** (0,305)	0,879*** (0,304)	0,905*** (0,301)	1,020*** (0,268)	1,030*** (0,274)
ΔPOP	-8,054*** (2,201)	-8,406*** (2,264)	-9,144*** (2,394)	-8,220*** (2,321)	-8,155*** (2,283)	-8,141*** (2,093)	-7,623*** (2,381)
POP20-	-25,289 (18,135)						
POP65+	3,773 (11,143)						
CM_0				-278,8** (116,3)			
CMM					455,8*** (130,7)	263,8** (115,3)	160,5** (66,9)
CMQ					-195,0 (180,0)	-258,6 (169,4)	-251,3 (174,2)
AG_0						-1 027,6*** (264,2)	
AG_Mtl							1 916,2*** (483,0)
AG_Qc							971,5*** (247,6)
AG_Lg							422,8*** (99,46)

AG_Autre							627,6 (467,6)
REM/DEP			11,07 (8,134)				
Constante	1 458,6** (585,6)	799,1*** (111,0)	548,1** (245,5)	1 019,5*** (155,1)	725,0*** (108,3)	1 775,4*** (259,1)	752,4*** (100,7)
Obs.	1 086	1 087	1 086	1 087	1 087	1 087	1 087
R ²	0,506	0,507	0,513	0,512	0,518	0,540	0,550
R ² ajusté	0.501	0.504	0.509	0.508	0.513	0.535	0.544

Estimation par les moindres carrés ordinaires (MCO). Erreur-type robuste entre parenthèses.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Il faut préciser que les équations des tableaux 3.2 et 3.3 ont été estimées sous forme linéaire et sous forme logarithmique. Dans tous les cas, le R² de la forme logarithmique était inférieur à celui de la forme linéaire alors que les coefficients étaient dans l'ensemble similaires (signe, significativité). Pour cette raison, et par souci de simplicité, nous ne rapportons pas ici les résultats des estimations de la forme logarithmique. Nous avons également vérifié lequel des modèles politique (même poids pour chaque municipalité) ou démographique (poids égal à la part de la population totale) correspondait le mieux à la réalité québécoise. Pour ce faire, nous avons réestimé les équations principales en pondérant chaque observation par la population de la ville; ceci donne un poids plus important aux grandes villes dans l'estimation des coefficients. Les résultats de ces estimations sont présentés dans le tableau 3.4 (estimations 15 à 20).

Les estimations pondérées ont un pouvoir explicatif plus élevé que les estimations non pondérées. Leurs R² sont plus élevés. Ils varient entre 70 % et 76 %, alors qu'ils ne dépassent guère les 55 % pour les estimations non pondérées. On constate également que les estimations pondérées montrent des impacts similaires pour la population (POP), sa croissance (Δ POP), la superficie (SUP) et la richesse foncière (RFU/POP) que les estimations non pondérées. Par contre, la croissance de la richesse foncière (Δ RFU), les logements inoccupés (VIS-inocc.) et les transferts gouvernementaux (TRS) ne sont plus significatifs lorsque les estimations sont pondérées. Le coefficient associé à la composition de la RFU, qui estime l'emploi (EMP), devient quant à lui significatif, indiquant que des municipalités ayant une RFU non résidentielle plus importante par rapport à leur RFU résidentielle ont également des dépenses plus élevées.

Au regard de l'ensemble des estimations, on remarque une très grande stabilité dans la valeur des coefficients estimés pour la population (POP), sa croissance (Δ POP), la superficie (SUP) et la richesse foncière (RFU/POP). Une population plus élevée augmente légèrement les charges par habitant usuellement de 0,001 \$ à 0,003 \$ par habitant. Une superficie plus grande augmente les charges par habitant d'environ 0,043 \$ à 0,047 \$ par km². Une RFU plus élevée augmente les charges par habitant entre 0,003 \$ et 0,008 \$ par dollar d'augmentation de la RFU par habitant. La croissance de la population a quant à elle un effet négatif sur les charges par habitant qui oscille autour de 8 \$ à 12 \$ par point de pourcentage de croissance sur 7 ans (de 2007 à 2014). Ceci s'explique sans doute par un retard entre la manifestation d'une demande pour plus de services locaux et l'ajustement de l'offre.

Tableau 3.4 Résultats des estimations pondérées

	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
POP	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)
EMP	1 652,6*** (274,8)	1 653,3*** (277,2)	1 428,8*** (278,6)	1 432,5*** (279,1)	1 453,3*** (287,9)	1 415,6*** (258,7)
VIS(innoc.)		0,625 (3,422)	-2,591 (3,408)	-3,113 (3,928)	-1,543 (3,773)	2,722 (3,136)
SUP	0,043*** (0,001)	0,043*** (0,001)	0,043*** (0,001)	0,043*** (0,001)	0,043*** (0,001)	0,043*** (0,001)
RFU/POP	0,008*** (0,001)	0,008*** (0,001)	0,008*** (0,001)	0,008*** (0,001)	0,008*** (0,001)	0,006*** (0,001)
TRS				1,688 (4,750)		
ΔRFU			0,171 (0,327)	0,139 (0,357)	0,207 (0,332)	0,370 (0,296)
ΔPOP			-11,87*** (1,841)	-11,62*** (1,985)	-12,03*** (1,803)	-7,85*** (1,524)
CM_0					-41,397 (83,667)	
CMM						-43,349 (89,832)
CMQ						-6,283 (74,575)
AG_Mtl						901,6*** (334,2)
AG_Qc						165,1 (133,1)
AG_Lg						67,09 (83,73)
AG_Autre						137,7 (176,6)
Constante	635,6*** (142,7)	581,1*** (133,9)	681,7*** (112,7)	656,6*** (147,1)	716,6*** (116,3)	770,4*** (107,0)
Obs.	1 092	1 091	1 088	1 087	1 088	1 088
R ²	0,702	0,709	0,730	0,730	0,730	0,755
R ² ajusté	0,701	0,701	0,722	0,722	0,723	0,740

Estimation par les moindres carrés ordinaires (MCO). Erreur-type robuste entre parenthèses.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Parmi les autres variables, les deux principales variables fondamentales sont celles du ratio des valeurs foncières des secteurs ICI sur les valeurs foncières résidentielles qui sert d'estimateur de l'emploi (EMP) et le taux d'inoccupation des logements qui sert d'estimateur de la population temporaire (VIS-innoc.) Dans le cas de l'emploi, nous avons déjà mentionné que la variable choisie (ratio ICI/Res) générerait quelques valeurs aberrantes, surtout pour les plus petites municipalités. Le fait que la variable soit significative dans les estimations pondérées renforce l'idée qu'il s'agit d'un mauvais estimateur pour les plus petites municipalités, mais une approximation raisonnable pour les plus grandes. Une variable d'emploi plutôt qu'un estimateur fondé sur les rôles fonciers permettrait peut-être de corriger ce problème de mesure. On constate tout de même dans les estimations pondérées (tableau 3.3) que l'emploi ou l'activité économique influence les dépenses municipales à raison de 1400 \$ à 1600 \$ par unité de ratio des valeurs foncières ICI/résidentiel.

La variable du taux d'inoccupation subit l'effet inverse. Elle semble bien capter l'impact des populations temporaires sur les dépenses municipales dans les modèles non pondérés, mais cet effet disparaît complètement dans les régressions pondérées. Cela s'explique probablement par le fait que les municipalités où la population temporaire est proportionnellement plus importante sont surtout de petites municipalités. Le taux d'inoccupation des logements n'est peut-être pas un bon estimateur de la population temporaire dans les plus grandes municipalités. En se fiant aux estimations non pondérées, on peut dire que les dépenses municipales s'accroissent de 7 \$ à 15 \$ environ par point de pourcentage du taux d'inoccupation des logements.

La variable des transferts (TRS) est aussi significative seulement dans les régressions non pondérées. Selon les estimations non pondérées, les dépenses municipales par habitant augmentent de 8 \$ à 10 \$ suivant l'augmentation d'un point de pourcentage de la part des transferts dans les dépenses totales.

3.3 Retour sur la péréquation

Comme nous l'avons mentionné dans la section 2.3 de ce rapport, il existe plusieurs méthodes pour estimer les besoins des municipalités. Certains auteurs comme Shah (2012) croient qu'il est complexe d'estimer ces besoins. Dafflon et Mischler (2008), de leur côté, proposent une méthode d'estimation des besoins basée sur un modèle plus simple qui n'est pas fondé que sur des régressions économétriques. Dans notre cas, nous disposons d'estimations des facteurs explicatifs des dépenses municipales, mais pas nécessairement une évaluation des besoins. Ces besoins doivent être déduits des résultats obtenus.

Les besoins des municipalités ne peuvent découler ni de la richesse foncière (RFU/POP) ni des transferts (TRS). Ils ne peuvent pas non plus être le fruit de la croissance de la population (Δ POP) ou de la variation de la richesse foncière (Δ RFU). Toutes ces variables ont été ajoutées au modèle pour contrôler l'estimation des coefficients rattachés aux facteurs de coûts comme la population (POP), l'emploi (EMP), la population temporaire (VIS) et la superficie (SUP). Dans le cas du Québec les variables sociodémographiques ne sont pas pertinentes. Les facteurs institutionnels sont pertinents, mais s'intègrent mal à l'objectif de déterminer les besoins des municipalités. On se retrouve donc avec un modèle de besoins des municipalités qui repose au final sur quatre variables.

Les résultats des estimations présentés dans la section précédente montrent bien l'influence des ressources fiscales sur les dépenses des municipalités. Le tableau 3.5 montre l'impact d'une variation d'un écart type par rapport à la moyenne sur les dépenses municipales par habitant pour différentes variables fondamentales. Les coefficients sont tirés des tableaux 3.2 à 3.4 et correspondent aux effets partiels (toutes choses égales par ailleurs). Comme on peut le voir, une municipalité qui aurait une population [POP] de 57 500 habitants au-dessus de la moyenne, soit un écart type de plus que la population moyenne de 7 380 habitants (selon le tableau 3.1), aurait des dépenses municipales par habitant de 58 \$ à 173 \$ supérieures à la moyenne, ce qui représente un écart de 3 % à 9 % par rapport aux dépenses moyennes. Pour l'emploi [EMP], une présence d'activité économique qui surpasse d'un écart type la moyenne pourrait entraîner des dépenses municipales jusqu'à 640 \$ de plus par habitant, soit 34,2 % d'écart à la moyenne. On comprend donc que l'emploi a une incidence plus importante sur les dépenses municipales par habitant que la population, d'où l'importance de bien mesurer cette variable.

Tableau 3.5 Effet d'une variation d'un écart type des variables indépendantes fondamentales sur les dépenses municipales par habitant selon les coefficients estimés

Variables	Coefficients estimés		Écart type	Effet d'une variation d'un écart type (\$)		En % des dépenses moyennes*	
	min	max		min	max	min	max
POP	0,001	0,003	57 500	58	173	3,1	9,2
EMP	0,000	1 600	0,4	0	640	0,0	34,2
VIS(inocc.)	0,000	12	15	0	180	0,0	9,6
SUP	0,043	0,047	8 500	366	400	19,5	21,4
RFU/POP	0,003	0,008	140 000	420	1 120	22,5	59,9

Note : (*) Dépenses moyennes de 1870 \$ par habitant (voir tableau 3.1)

Source : Coefficients tirés des tableaux 3.2 à 3.4. Écart type équivalent aux valeurs présentées dans le tableau 3.1.

Lorsqu'on mesure l'effet de la richesse foncière [RFU/POP] sur les dépenses municipales par habitant, on observe qu'une municipalité qui dispose de ressources foncières supérieures d'un écart type par rapport à la moyenne dépense de 420 \$ à 1 120 \$ de plus par habitant. Cette augmentation peut représenter 60 % des dépenses moyennes par habitant des municipalités du Québec. La richesse foncière représente donc le facteur le plus déterminant des dépenses municipales (selon nos estimations). Ce constat justifie que l'on s'intéresse à la péréquation et aux besoins des municipalités.

Une façon d'examiner la pertinence de tenir compte de la péréquation des besoins est d'établir une formule de péréquation appropriée et de simuler les transferts en découlant. Nous utilisons une formule qui s'inspire des coefficients estimés dans la section précédente :

$$Besoins_i = 1470 + 0,001(POP_i) + 1000(EMP_i) + 10(VIS_i) + 0,045(SUP_i)$$

Cette formule utilise des coefficients reposant sur ceux des tableaux 3.2 à 3.4. Comme ces coefficients varient d'une estimation à l'autre, nous avons fait des choix reposant plus ou moins

sur des moyennes¹⁴. La constante de 1 470 \$ a été déduite du modèle à partir des données moyennes pour chacune des variables et des dépenses moyennes par habitant observées. À partir de cette formule, il est possible de calculer des besoins pour chacune des municipalités et de comparer l'adéquation de ces besoins aux ressources dont elles disposent pour se financer.

Sachant que la richesse foncière moyenne des municipalités est de 130 240 \$ par habitant et que l'écart type est de 140 181 \$, le coefficient de variation¹⁵ s'établit à 1,08. À titre de comparaison, le coefficient de variation des dépenses municipales est de 0,61 et celui des besoins de 0,26. Les ressources fiscales sont donc réparties de manière plus inégale entre les municipalités que ne le sont les besoins.

Les municipalités visées par le programme actuel sont celles dont la richesse foncière est inférieure à 80 % de la médiane de la richesse foncière par habitant de l'ensemble des municipalités¹⁶. Cette médiane est estimée à 106 133 \$ par habitant à partir des données dont nous disposons. Pour combler l'écart négatif qui sépare la dotation fiscale des municipalités les plus pauvres d'une capacité équivalente au taux moyen de taxation appliqué sur la richesse foncière médiane, le gouvernement devrait consacrer un montant d'environ 160 millions \$ à la péréquation. Cela dit, ce ne sont pas toutes les recettes des municipalités qui reposent sur la richesse foncière. Les recettes provenant des taxes locales ne représentent en fait que 60 % environ des recettes totales et les recettes autonomes un peu moins de 90 % du total des recettes. Si la péréquation ne s'applique que sur la portion des finances locales qui repose sur l'impôt, ce n'est donc que 60 % du 160 millions \$ que le gouvernement du Québec devrait attribuer à la péréquation municipale, soit 96 millions \$. Le gouvernement y consacre déjà 60 millions \$ par année, soit 2/3 de notre estimation¹⁷.

Plutôt que de combler les écarts de richesse par habitant entre les municipalités, un programme de péréquation pourrait avoir comme objectif de combler les écarts de richesse par rapport aux besoins de chacune des municipalités. Il nous est possible de mesurer cette adéquation à partir de nos estimations des besoins. Pour ce faire, on mesure les écarts dans le ratio des ressources foncières sur les besoins et on calcule le manque à gagner pour que toutes les municipalités puissent financer une proportion minimale de leurs besoins. Dans le volet 1 du programme de péréquation du gouvernement du Québec, par exemple, on intervient seulement sur les municipalités dont la dotation foncière est inférieure à un seuil de 80 % de la médiane. Donc le programme de péréquation existant vise en fait à combler le manque de ressources pour les municipalités qui disposent de ressources inférieures à un seuil d'environ 65 % par rapport à la richesse foncière moyenne.

¹⁴ Dans le cas des variables EMP et VIS, les coefficients estimés varient beaucoup et ne sont pas toujours significatifs. Il est difficile dans ces circonstances de calculer une valeur moyenne. Les valeurs proposées ne sont donc pas de vraies moyennes, mais des données fixées qui tentent de se rapprocher de ces moyennes.

¹⁵ Le coefficient de variation est obtenu en divisant l'écart type par la moyenne. Il sert de mesure de dispersion ou d'inégalités.

¹⁶ Volet 1 du règlement sur la péréquation municipale au Québec (Loi sur la fiscalité municipale, chapitre F-2.1 a.262),

¹⁷ Le volet 1 du programme de péréquation ne dispose dans les faits que de 37,7 millions \$. La balance est attribuée au volet 2 du programme et elle est redistribuée aux municipalités dont la valeur des logements est inférieure à 70 % de la valeur moyenne des logements. Pour des raisons de simplicité, nous ne traitons pas de ce volet 2. Nous estimons qu'il est très probablement corrélé au volet 1. C'est pourquoi nous associons les 60 millions \$ du programme de péréquation à l'objectif du volet 1.

En calculant les écarts de capacité fiscale des municipalités par rapport au seuil de 65 % des besoins, nous estimons les besoins de péréquation municipale au Québec à quelque 870 millions \$, soit plus de cinq fois les besoins de péréquation de la capacité fiscale (160 millions). Ce chiffre est toutefois grandement influencé par une seule municipalité, soit la Ville de Montréal, pour laquelle la péréquation fondée sur les besoins indique qu'il faudrait lui verser 690 millions \$ en 2014. Si l'on exclut la Ville de Montréal du calcul, le montant à redistribuer est plutôt de l'ordre de 170 millions \$, soit un montant relativement similaire à celui de la péréquation de la capacité fiscale alors que le nombre de villes bénéficiaires est relativement similaire, soit 322 pour la péréquation des besoins et 333 pour la péréquation des ressources fiscales. Près de 90 % des municipalités bénéficiaires de l'une des formes de péréquation sont aussi bénéficiaires de l'autre et les montants de péréquation estimés sont sensiblement les mêmes dans les deux cas, sauf pour des municipalités comme le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et La Tuque qui ont des territoires particulièrement vastes à desservir qui recevraient substantiellement plus de péréquation en se basant sur les besoins. Ceci soulève la question de l'occupation effective du territoire municipal.

Le résultat touchant la Ville de Montréal est peut-être le plus étonnant de ce qui ressort de notre analyse. La Ville de Montréal a un niveau de dépenses par habitant particulièrement élevé, soit de plus de 3 300 \$ par habitant (1,8 fois la moyenne). Le modèle d'estimation des besoins que nous proposons explique relativement bien cet écart. Il estime les besoins de dépense de Montréal à 3 500 \$ par habitant. Or, les ressources dont dispose Montréal pour se financer ne sont pas particulièrement élevées. Avec une richesse foncière par habitant de 133 000 \$, elle se situe très près de la richesse moyenne. Évidemment, la Ville de Montréal dispose de recettes particulières, notamment à travers la tarification (surtout pour le transport en commun), et à travers les quotes-parts qu'elle reçoit des villes liées pour les services d'agglomération. Elle dispose aussi d'ententes particulières pour les transferts avec le gouvernement du Québec. Son cas est unique et il n'est pas impossible que le modèle proposé exagère ses besoins. Force est toutefois d'admettre que le caractère particulier de Montréal au niveau des responsabilités et des dépenses, ne s'est pas nécessairement accompagné d'une dotation équivalente en richesse foncière. Les analyses fondées seulement sur la péréquation des ressources ne prennent pas en compte cette réalité

Nous arrivons ici à montrer qu'il est possible de traiter de la péréquation des besoins plutôt que de celle des ressources au niveau municipal au Québec. La question non traitée ici, car hors du mandat de cette étude est l'arrimage d'une telle péréquation avec l'ensemble des programmes de transfert qui eux visent des besoins spécifiques tels le transport en commun ou l'eau. C'est pourquoi on doit traiter avec précaution nos simulations numériques qui portent sur une faible part des transferts, soit les transferts de péréquation.

4. Les enjeux financiers locaux : analyse qualitative

Comme le montre notre analyse quantitative, l'environnement dans lequel évoluent les municipalités est complexe et difficile à modéliser. Pour avoir une idée plus claire de cette complexité, nous avons conduit des entrevues semi-dirigées avec des acteurs impliqués directement dans la gestion financière des municipalités. Cette analyse qualitative permet de tenir compte d'informations plus précises sur les facteurs qui conditionnent les besoins des municipalités et leur recours aux programmes de transferts du Gouvernement du Québec.

Ce chapitre présente dans un premier temps l'échantillon sur lequel s'appuie l'analyse. Il présente ensuite la méthode et les résultats tirés de l'analyse de contenu des notes d'entrevue. Ces éléments viennent nourrir la discussion sur le pouvoir de prédiction des modèles économétriques et sur les attentes des municipalités en matière de transferts et de péréquation.

4.1 Méthodologie

La sélection des participants

Les participants aux entrevues ont été sélectionnés parmi les personnes œuvrant au sein des directions des finances ou des trésoreries des municipalités présentant des écarts par rapport aux valeurs prédictives des estimations des modèles de la section précédente. En tout, une vingtaine de municipalités ont été sélectionnées parmi lesquelles neuf responsables des finances ont accepté de participer à notre étude. Quatre provenaient de municipalités se situant dans le premier quintile des écarts au modèle. Ces municipalités affichaient des dépenses qui dépassaient de 25 % à 38 % les dépenses prédites par le modèle (écarts mesurés par le modèle 7 du tableau 3.2). Quatre autres participants provenaient de municipalités se situant dans le dernier quintile. Ces municipalités affichaient des dépenses de 41 % à 65 % sous les dépenses prédites. Une municipalité supplémentaire a été sélectionnée dans l'avant-dernier quintile afin de balancer l'échantillon entre les villes plus peuplées et les villes moins peuplées. Le tableau 4.1 présente une synthèse des informations sur les municipalités dont sont issus les participants à l'étude.

L'écart par rapport aux prédictions du modèle n'a pas été le seul critère de sélection pour les entrevues avec les responsables de la trésorerie ou des finances des municipalités. Nous avons également cherché à équilibrer notre échantillon pour qu'il contienne des municipalités de populations différentes. Comme le montre le tableau 4.1, les municipalités sélectionnées ont une population qui varie entre 3 726 habitants et 74 067 habitants. Les municipalités de moins de 2 000 habitants n'ont pas été sollicitées pour les entrevues. Les analyses quantitatives montrent que ces dernières sont largement plus nombreuses, mais aussi plus hétérogènes que les municipalités de plus de 2 000 habitants. Ces municipalités représentent en fait plus de 64 % de toutes les municipalités du Québec, mais seulement 6 % du total des dépenses municipales. Un échantillonnage plus large aurait été nécessaire pour tenir compte de cette diversité. Étant donné les contraintes du cadre de cette recherche, nous avons choisi de concentrer notre analyse sur les villes de plus de 2 000 habitants. Nous reconnaissons par conséquent que nos résultats ne s'appliquent pas aux villes de plus petite taille dont les responsables des finances pourraient avoir

une perception différente des enjeux financiers et de l'utilisation des transferts du gouvernement du Québec.

Notre échantillon présente des villes localisées dans différentes régions du Québec. Comme le montre le Tableau 4.1, les neuf municipalités étudiées sont localisées dans sept régions administratives différentes. Bien que trois d'entre elles fassent partie de la Communauté métropolitaine de Montréal, l'une est localisée sur l'île de Montréal (Kirkland), une autre dans la couronne nord (Sainte-Sophie) et la dernière dans la couronne sud (Saint-Amable). Elles proviennent donc de trois régions administratives différentes. Les municipalités sélectionnées présentent aussi des profils distincts. La municipalité de Drummondville, par exemple, est la seule municipalité qui surpasse les 50 000 habitants. Elle représente donc le profil des grandes villes dans notre échantillon. Comme nous l'avons mentionné déjà, très peu de grandes villes affichent des dépenses par habitant qui diffèrent largement des prédictions des modèles de la section précédente. La ville de Drummondville n'appartient d'ailleurs qu'au quatrième quintile d'écart au modèle, ce qui veut dire qu'elle est plus près de correspondre aux prédictions du modèle que les autres municipalités du tableau. Elle a été incluse dans l'étude pour permettre d'avoir le point de vue d'acteurs provenant d'une grande ville.

Tableau 4.1 Caractéristiques de l'année 2014 pour les villes desquelles sont issus les participants à l'étude

Villes sélectionnées	Régions	Population	Dépenses municipales	Quintile d'écart au modèle*	Transferts/revenus
		(n)	(\$/hab)		(%)
Saint-Adolphe-d'Howard	Laurentides	3 726	3 192	1	6,4
East Angus	Estrie	3 852	1 937	1	8,9
Saint-Germain-de-Grantham	Centre-du-Québec	4 812	1 066	5	32,6
Notre-Dame-du-Mont-Carmel	Mauricie	5 670	926	5	3,7
Saint-Amable	Montérégie (CMM)**	11 847	1 153	5	3,1
Matane	Bas-Saint-Laurent	14 542	2 117	1	9,9
Sainte-Sophie	Laurentides (CMM)**	14 631	1 049	5	7,1
Kirkland	Montréal (CMM)**	21 154	2 691	1	1,4
Drummondville	Centre-du-Quebec	74 067	1 307	4	4,8

Note : (*) Le premier quintile (1) regroupe 20 % des municipalités dont les dépenses excèdent le plus les prédictions du modèle. Le dernier quintile (5) regroupe 20 % des municipalités dont les dépenses sont les plus faibles par rapport au modèle. (**) Ces municipalités font partie de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Source : Tableau créé à partir des données présentées dans la section précédente.

Parmi les municipalités sélectionnées, Sainte-Sophie et Saint-Amable sont celles dont les profils sont les plus près. Les deux municipalités sont localisées aux limites de la région métropolitaine de Montréal et présentent des milieux de vie recherchés par les jeunes familles de la métropole en quête d'une première maison. La municipalité de Kirkland est la seule de l'échantillon à faire partie d'une agglomération (l'Agglomération de Montréal) à laquelle elle est tenue de verser des quotes-parts qui totalisent plus de 50 % de ses dépenses. La municipalité de Matane, comme celle de Drummondville, joue un rôle de pôle régional. Cette municipalité du Bas-Saint-Laurent est toutefois la seule parmi les villes sélectionnées à affronter des conditions économiques difficiles et

une décroissance de sa population. La municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard présente un profil de municipalité de villégiature. Il s'agit de la seule municipalité étudiée où les chalets représentent une part importante du nombre d'unités de logement. Ce sont près de 50 % des logements de cette municipalité qui servent de résidence secondaire, ce qui gonfle significativement tous les indicateurs basés sur la population (permanente). Quant aux municipalités d'East Angus, Saint-Germain-de-Grantham et de Notre-Dame-du-Mont-Carmel, elles évoluent toutes dans l'orbite d'un centre régional important. La municipalité de Saint-Germain-de-Grantham est localisée en périphérie de Drummondville. La municipalité de Notre-Dame-du-Mont-Carmel est localisée en périphérie de Trois-Rivières, et à une courte distance de Shawinigan. La municipalité d'East Angus est voisine de la ville de Sherbrooke. Cette dernière présente également un profil de ville-usine, c'est-à-dire d'une municipalité qui a été bâtie à l'origine autour d'une grande usine et dont l'influence de l'usine sur les dépenses de la ville se fait encore sentir aujourd'hui.

Au-delà de la diversité et du profil de dépenses des municipalités, notre échantillon a aussi été influencé par l'utilisation avérée des transferts par les municipalités en 2014, c'est-à-dire par la part des transferts dans leurs recettes totales. Les villes affichant un usage plus important ou moins important des transferts en 2014 ont été privilégiées. Ce dernier critère n'a toutefois pas été suivi aussi strictement que les autres critères énumérés plus haut. En 2014, les municipalités de plus de 2 000 habitants au Québec ont reçu des transferts qui ont totalisé 11,7 % de leurs recettes. Comme le montre le tableau 4.1, seule la municipalité de Saint-Germain-de-Grantham affiche une part plus importante de transferts dans ses recettes en 2014, soit une part de 32,6 %. Toutes les autres municipalités auraient reçu moins de transferts que la moyenne. Cela dit, parmi les municipalités qui répondent aux autres critères de sélection de notre échantillon, les municipalités de Matane, East Angus et Sainte-Sophie sont considérées comme ayant eu davantage recours aux transferts, alors que les municipalités de Kirkland, Notre-Dame-du-Mont-Carmel et Saint-Amable ont relativement peu reçu de transferts en 2014.

Notre méthode d'échantillonnage n'est pas aléatoire. Elle n'a donc pas la prétention d'être représentative de l'ensemble des municipalités du Québec. Au contraire, nous avons intentionnellement visé des villes qui s'éloignent de la moyenne pour composer notre échantillon. Notre sélection présente tout de même une bonne diversité et un bon équilibre dans les écarts par rapport à la municipalité québécoise moyenne. Cet équilibre et cette diversité viennent renforcer la portée de nos conclusions. Nous reconnaissons que le nombre de municipalités ayant accepté de participer à notre étude demeure relativement faible, ce qui limite le potentiel de généralisation de nos résultats. Le temps consacré à cette recherche et les ressources disponibles nous ont contraints à nous limiter à 9 entrevues. Il serait certainement souhaitable de reprendre cet exercice dans l'avenir avec un échantillon plus important, voire aléatoire, de municipalités. Cette initiative est pour le moment laissée à de futures recherches.

L'analyse de contenu

Les entrevues se sont déroulées au cours du mois de juin 2017. Les chercheurs ont visité chacune des municipalités durant cette période pour y rencontrer les participants sur leur lieu de travail. Ces visites sur le terrain ont permis d'inclure certaines observations dans la conduite des entrevues pour mieux cadrer les questions. Ces questions ont donc été ajustées à chacun des contextes, mais tout en suivant le même canevas de base. Ce canevas apparaît à l'annexe 1 du rapport. L'objectif des entrevues était non seulement de permettre de contextualiser l'analyse faite à partir des données

sur les dépenses municipales présentées dans le chapitre précédent, mais également de sonder les besoins des municipalités et leurs stratégies d'utilisation des transferts provenant du gouvernement du Québec. Chacun des cas a été documenté par l'analyse des profils financiers et des états financiers des années 2013, 2014 et 2015 rendus disponibles par leur extraction des bases de données du MAMOT avant la visite sur le terrain.

Afin de faciliter les échanges avec les responsables des finances participant à l'étude, les entrevues n'ont pas été enregistrées. Les chercheurs ont pris des notes lors des entrevues et c'est le contenu de ces notes qui sert de base à l'analyse qualitative. Pour respecter la confidentialité des entrevues, nous ne rapportons pas ici les noms ni les titres des personnes rencontrées. Nous ne lions pas non plus les propos des participants à la municipalité où ils ont été notés. Les seuls éléments d'analyse qui sont associés à une municipalité en particulier (nommée dans le texte) sont ceux qui ne sont pas exclusifs au contenu des entrevues et qui reposent sur des faits observables qui auraient pu être relevés par ailleurs.

Le contenu des notes d'entretiens a été analysé de manière thématique. Les principaux thèmes qui ressortent de l'analyse concernent les enjeux financiers particuliers, les comparaisons intermunicipales, les demandes de subventions, et, dans une moindre mesure, les inégalités. Ces thèmes ont été induits par le canevas d'entrevue, mais les réponses des participants évoquent parfois des consensus et parfois des divergences de points de vue. Ce sont ces éléments que l'analyse de contenu vise à faire ressortir.

4.2 Le discours des acteurs

Des besoins particuliers et irréguliers

L'un des premiers constats qui ressortent des entrevues et de l'analyse des profils des municipalités est que les analyses quantitatives des finances municipales en coupe transversale sur une seule année reposent sur des observations dont la volatilité est plus importante que l'on aurait pu croire au départ. Pour les municipalités les plus petites, il est très difficile de lisser toutes les dépenses à travers le temps. Lorsque la municipalité est l'hôte d'un événement majeur, comme les jeux du Québec, ou qu'elle doit refaire une infrastructure importante, comme une conduite d'eau principale, les dépenses d'une année deviennent disproportionnellement plus élevées. Cette volatilité n'est pas prise en compte dans les modèles quantitatifs. Pour les citoyens, l'année exceptionnelle ne se reflète pas nécessairement dans le compte de taxes. Ce sont souvent les transferts et le recours à l'endettement qui permettent d'absorber cette différence. Dans ce cas, non seulement les dépenses des plus petites municipalités sont plus volatiles, mais leur usage des transferts l'est également. À travers les entrevues, on constate que cette volatilité des dépenses affecte des municipalités ayant une population qui s'élève jusqu'à environ 15 000 habitants. Pris dans l'ensemble du Québec, ce serait donc près de 94 % des municipalités dont certaines dépenses majeures provoquent des variations irrégulières dans le temps. Ces municipalités ne représentent que 27 % de la population du Québec, ce qui explique pourquoi les estimations pondérées des modèles de la section précédente avaient une capacité prédictive des dépenses municipales plus juste que les modèles non pondérés (où les petites municipalités plus nombreuses ont un impact plus grand sur les coefficients estimés). Les municipalités les plus peuplées ont des dépenses plus régulières et plus alignées sur les variables du modèle. Le tableau 4.2 produit à partir des données du MAMOT vient corroborer ces observations.

Les dépenses municipales n'affichent pas seulement des variations irrégulières dans le temps. Les profils des petites municipalités varient aussi beaucoup de manière transversale. Les municipalités présentent des profils différents qui découlent de leur histoire ou de leur géographie et qui sont très difficiles à modéliser. Nous avons mentionné par exemple le cas de la ville d'East Angus, dans la section précédente, qui s'est bâtie autour d'une usine importante de pâtes et papier. Cette usine, qui partage les infrastructures d'eau avec la municipalité, représente plus du tiers de la consommation d'eau et près des deux tiers des coûts de traitement des eaux usées de la municipalité. Si cette usine avait été localisée plutôt dans la municipalité voisine de Sherbrooke, beaucoup plus grande, les dépenses de la municipalité d'East Angus auraient été significativement moins élevées et l'effet sur les dépenses de la ville de Sherbrooke aurait été absorbé dans une masse plus grande. Les modèles quantitatifs peuvent difficilement prendre en compte cette réalité.

Tableau 4.2 Volatilité des charges par habitant en fonction de la taille des municipalités, 2014

	Nombre de municipalités	Moyenne des charges par habitant	écart type	Coefficient de variation CV	Minimum	Maximum
Moins de 2000 habitants	702	1 942	1 209	0,62	803	17 095
2 000 à 10 000 habitants	289	1 674	1 093	0,65	766	15 260
10 000 à 25 000 habitants	57	1 963	966	0,49	1 042	6 006
25 000 à 100 000 habitants	35	1 859	502	0,27	1 307	3 987
100 000 habitants et plus	10	2 328	499	0,21	1 790	3 342
Ensemble	1 093	1 873	1 152		766	17 094

Source : MAMOT, Rapport financier 2014 et présentations des auteurs

La municipalité de Matane a aussi un profil particulier. Parmi les services municipaux offerts sur son territoire, on retrouve des équipements de loisirs comme un camping, une station de ski et un club de golf. Ces infrastructures peuvent générer des recettes intéressantes à travers les contributions des usagers, mais pèsent encore plus lourdement sur les dépenses de la municipalité. Dans la plupart des autres municipalités du Québec, ces infrastructures relèvent plutôt du secteur privé. On peut ajouter à cela le fait que la municipalité de Matane gère aussi un aéroport et un port. Ces infrastructures, qui sont habituellement gérées par des organismes relevant du gouvernement fédéral, sont rarement incluses dans le périmètre comptable des municipalités. La municipalité de Matane abrite également une bibliothèque régionale, qui dessert les citoyens des municipalités voisines, et assure les services de gestion des matières résiduelles pour toute la MRC. Elle reçoit des quotes-parts pour les services régionaux, mais doit inscrire les dépenses à ses états financiers. Les variables des modèles estimés dans la section précédente ne prennent pas en compte les impacts de cette mutualisation des services sur les dépenses municipales.

D'autres éléments ont été portés à l'attention des chercheurs. Le fait de devoir recourir à des régies municipales ou intermunicipales de police, par exemple, est plus coûteux pour les municipalités que le recours aux services de la Sûreté du Québec (SQ). En fait, la tarification des services de la SQ représente une subvention implicite aux municipalités desservies. Les municipalités de plus de 50 000 habitants et celles faisant partie des communautés métropolitaines sont tenues de fournir leurs propres services de police, ce qui engendre des dépenses plus importantes. Les municipalités

reçoivent également des compensations provenant de l'opération des carrières et des sablières. Ces compensations ne sont toutefois pas attribuées seulement aux municipalités où sont localisés les gisements, mais versées aux municipalités dont les routes sont empruntées par les camions qui transportent le sable et le gravier pour compenser les dommages à la voirie locale. Cet élément est relativement difficile à intégrer dans un modèle quantitatif.

Les réseaux d'eau varient aussi substantiellement d'une municipalité à l'autre selon la géographie et la disponibilité des sources d'approvisionnement. Les municipalités ayant des densités de population plus faibles ne fournissent généralement pas de services d'égouts et de traitement des eaux usées. Les citoyens doivent munir leurs propriétés de fosses septiques. Dans certains cas, la ville assure le service de vidange des fosses. Ailleurs, cette responsabilité est laissée aux citoyens qui font appel au secteur privé. Certaines municipalités ont aussi hérité d'infrastructures d'eau qui desservent de très petits secteurs. Les exigences de mise à niveau de ces infrastructures font toutefois exploser le coût unitaire pour les propriétés desservies. Dans tous les cas, les différentes configurations des réseaux d'eau amènent des différences de coûts, et donc de dépenses pour les municipalités. Si la situation des grandes municipalités est relativement homogène, les cas de figure possibles parmi les plus petites municipalités engendrent une volatilité plus grande des dépenses difficilement modélisable.

Comme l'ont montré les estimations des modèles quantitatifs, les municipalités en croissance arrivent généralement à maintenir des dépenses plus faibles. L'effet de la croissance n'est toutefois pas régulier. Les dépenses sont faites pour rattraper les retards causés par l'ajout de nouveaux citoyens. L'accroissement des investissements dans les périodes de rattrapage surpasse parfois la croissance de la population, si bien que toutes les municipalités en croissance n'affichent pas le même retard dans les infrastructures ou les emplois municipaux par rapport à leur population. Cet effet de rattrapage explique pourquoi l'on retrouve beaucoup de municipalités à forte croissance de population parmi les municipalités dont les dépenses divergent des prédictions du modèle et cela malgré le fait que la variable de croissance ait été incluse dans les modèles estimés.

Pour ce qui est des municipalités ayant une zone agricole, cette zone n'est pas considérée comme ayant une incidence particulière sur les dépenses municipales.

Un souci de performance financière

De manière générale, à peu près tous les intervenants consultés ont mentionné que leur municipalité opérait actuellement suivant des contraintes budgétaires strictes. Le but des élus municipaux d'à peu près toutes les municipalités est de maintenir les taux de taxes le plus bas possible. Pour certains, l'objectif est de faire en sorte que le compte de taxes de la propriété moyenne n'augmente pas plus que l'inflation (mesurée par l'indice des prix à la consommation). Pour d'autres, l'objectif est plus flou, soit de respecter la capacité de payer des contribuables. Pour les municipalités aux prises avec un endettement plus lourd, l'objectif est aussi de réduire la dette. Les municipalités moins endettées admettent qu'elles ont une plus grande marge de manœuvre, mais cherchent à la ménager.

Les responsables des finances des municipalités comparent régulièrement la performance de leur municipalité à celles d'autres municipalités. Les comparaisons se font généralement avec les municipalités voisines de la même MRC, pour autant que leur population, leurs infrastructures et

la part des secteurs non résidentiels dans l'assiette foncière soient similaires. Les villes qui ne sont pas comparables aux autres municipalités de leur MRC se comparent plutôt à d'autres villes similaires ailleurs au Québec, parfois dans la même région administrative, parfois très éloignée géographiquement. Les variables qui sont comparées sont les comptes de taxes d'une unité résidentielle moyenne, les tarifs d'eau au compteur et les salaires des employés municipaux. Ces comparaisons sont souvent exigées par les élus municipaux dans la période qui précède le dépôt du budget. Les acteurs municipaux sont donc soucieux de leur performance financière.

La comparaison avec les autres municipalités ne découle cependant pas d'un climat de compétition féroce. Personne n'a mentionné le désir d'attirer des investisseurs ou des citoyens grâce à des impôts plus faibles. La comparaison se fait plutôt dans un climat de coopération¹⁸. Les responsables des finances des municipalités font partie de réseaux. Ils se rencontrent et se parlent régulièrement. Ils s'échangent des idées sur les meilleures pratiques (mimétisme). Ils prennent conseil auprès des pairs pour faciliter la réalisation de projets précis et éviter de répéter les erreurs commises ailleurs. Les réseaux de collaboration sont souvent régionaux, mais certains responsables des finances entretiennent des relations avec des homologues de villes relativement éloignées qui vivent des défis similaires à leur municipalité. Les responsables des finances utilisent aussi les ressources fournies par l'Union des municipalités du Québec (UMQ) qui produit des études et des services-conseils pour ses membres, notamment à travers le Carrefour du capital humain.

Des transferts parfois difficiles à prévoir

« Les noms des programmes changent tellement qu'on vient qu'on ne sait plus... ». Cette citation d'un participant montre à quel point les acteurs municipaux doivent composer avec un nombre important de programmes de subventions provenant du gouvernement du Québec. Notre objectif n'est pas ici de produire un relevé exhaustif de ces programmes. Nous souhaitons seulement faire mention des divers programmes évoqués par les participants durant les entrevues. Pour les infrastructures, les responsables des finances des municipalités disent avoir eu recours au Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ), au Programme d'infrastructures Québec-Municipalités (PIQM) ainsi qu'au programme d'aide à l'entretien du réseau local du ministère des Transports (MTQ). Certains ont également eu accès au Fonds pour l'eau potable et le traitement des eaux usées (FEPTEU). Des municipalités ont également mentionné avoir eu recours dans le passé au Programme de renouvellement des conduites (PRECO), un programme qui est terminé depuis quelques années. Outre ces programmes qui visent des dépenses d'investissement dans les infrastructures locales, les municipalités ont également reçu des subventions du ministère de la Culture et des Communications pour des projets culturels, incluant l'achat de livre dans les bibliothèques. Elles ont également reçu des subventions du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport pour des infrastructures sportives, dont les arénes ou les stations de ski. Certains ont également mentionné avoir reçu des subventions du ministère de la Famille et des Aînés dans le cadre du Programme municipalités amies des aînés (MADA). Les municipalités reçoivent également une compensation pour la collecte sélective de RECYC-QUÉBEC versée selon leur performance. Plusieurs autres subventions ont été versées par l'intermédiaire de la CMM ou des MRC pour le développement ou l'entretien des zones vertes, des terres publiques ou d'autres formes de développement du territoire. Plusieurs intervenants ont

¹⁸ Un exercice de comparaison ou de benchmarking bien fait peut remplacer la compétition en incitant à expliquer les différences de prix et de taux de taxation.

également mentionné que leur municipalité recevait des subventions versées à partir du fonds discrétionnaire de leur député.

Les intervenants municipaux disent être informés des programmes de subvention par le MAMOT. Ils reçoivent des infolettres. L'information est également diffusée à travers des réseaux comme ceux de Québec municipal, le Réseau d'information municipal ou à travers les communications de l'UMQ. Les attachés politiques des députés provinciaux et parfois même des députés fédéraux donnent de l'information aux municipalités sur ces programmes. Certaines municipalités octroient explicitement la responsabilité à un membre de leur personnel de se tenir à l'affût de tous les programmes de subvention qui peuvent les concerner. D'autres admettent ne pas avoir de ressources pour dédier du personnel à cette tâche. Dans certaines municipalités, la responsabilité est partagée entre tous les membres de l'administration qui scrutent toutes les opportunités. Dans d'autres municipalités, plus grandes, les projets sont généralement gérés par des chargés de projets qui ont la responsabilité de s'informer sur les programmes de subvention propre à leur projet et d'y souscrire. Dans tous les cas, les participants disent demeurer à l'affût. Les programmes annoncés ont parfois des délais très courts pour la soumission des demandes et lorsque les fonds sont attribués sous la forme du « premier arrivé, premier servi », plusieurs municipalités craignent de ne pas avoir accès à la subvention par manque de préparation.

Le programme de la TECQ a été qualifié par la plupart des intervenants de « bon programme ». Les intervenants municipaux apprécient ce programme parce qu'il s'agit d'une entente de quatre ans où les sommes versées à chacune des municipalités sont prévisibles. Le programme est aussi jugé « plus équitable », parce que tout le monde reçoit la subvention. Les règles sont également relativement souples, ce qui permet aux municipalités d'utiliser le montant de la subvention selon leurs priorités. Les autres programmes ont été jugés plus imprévisibles par les participants. Même si les municipalités sont bien informées de l'existence de ces programmes, elles doivent faire face à des délais de soumission des candidatures parfois courts et ne sont pas toujours au fait des critères de sélection ni des taux de succès de ces programmes. Elles ont alors le réflexe « d'appliquer sur tous les programmes » afin de s'assurer de recevoir leur part. Certaines municipalités accélèrent ou retardent parfois des projets pour profiter d'une subvention. Elles conditionnent donc leurs investissements aux programmes de subvention plutôt que de prioriser les projets en fonction des besoins locaux.

Des règles d'attribution qui ne sont pas bien comprises

Tous les intervenants municipaux rencontrés ont mentionné avoir subi un ou plusieurs refus pour des demandes de subventions adressées au gouvernement du Québec dans les dernières années. Dans tous les cas, les intervenants ont expliqué ce refus par le fait que leur projet « n'a pas été jugé prioritaire » ou par le fait que le gouvernement croit que ces municipalités ont « les ressources nécessaires » pour financer leur projet. Aucune municipalité ne semblait toutefois au courant des critères qui permettraient de départager les projets subventionnés des projets non subventionnés (le niveau de ressources disponibles à même l'assiette fiscale par exemple). La plupart s'en remettent au processus. Le fait d'avoir reçu « parfois » des subventions leur suffit. Les intervenants sentent toutefois le besoin d'appliquer sur tous les programmes afin de valider l'éligibilité de leurs projets. Comme l'ont mentionné plusieurs intervenants : « quand on n'est pas certain, on applique. » Certaines municipalités ont même développé des stratégies pour s'adapter aux refus essuyés dans le passé : « On a décidé de diviser les projets en plusieurs phases et de demander des subventions

pour chacune des phases parce qu'on se dit qu'on aura peut-être plus de chance d'obtenir une subvention ». Dans ce cas, on constate une multiplication des demandes afin qu'au moins une des phases d'un projet puisse bénéficier d'une subvention. Cette stratégie qui vise à accroître le potentiel d'obtenir une subvention génère toutefois des coûts autant pour la municipalité qui multiplie les demandes que pour le gouvernement qui doit traiter un volume de demandes plus important. Les intervenants de cette municipalité ignorent d'ailleurs si cette stratégie augmente effectivement leurs chances de réussite.

La plupart des intervenants ont spécifié qu'ils ne s'intéressaient pas vraiment à qui recevait quoi. Plusieurs ont tout de même soulevé le fait que certaines municipalités recevaient des subventions pour des projets qui avaient des similitudes avec leurs projets qui n'avaient pas été subventionnés. Les chercheurs ont d'ailleurs pu constater que les demandes de subvention pour les stations de ski ou pour les aréna avaient été acceptées dans certaines municipalités visitées et refusées dans d'autres. Ce traitement s'explique certainement par la nature même des demandes de subvention, mais aucun des intervenants ne pouvait offrir d'explication pour les refus. Dans la mesure où les critères de sélection des demandes de subvention ne sont pas connus des municipalités, certains intervenants municipaux en viennent à la conclusion qu'il y a probablement des décisions discrétionnaires qui sont prises dans les ministères concernés. Presque tous les intervenants ont mentionné que le refus de certains projets dépendait probablement de l'influence politique. À cet effet, certains croient que les maires des plus grandes villes sont avantagés parce qu'ils ont plus de visibilité.

Au surplus des refus parfois mal compris, les intervenants municipaux ont évoqué des délais parfois trop courts pour soumettre des demandes de subvention, et des délais souvent trop longs pour recevoir la subvention après qu'elle ait été acceptée. Certains croient également que le gouvernement demande trop de documents, que la reddition de compte est lourde. Ces observations avaient d'ailleurs été soulevées déjà dans le rapport du Groupe de travail sur la simplification des redditions de comptes des municipalités au gouvernement (Perrault, 2015). Des réformes sont en cours pour réduire le fardeau de reddition des comptes (calendriers coordonnés, fusion de formulaires...).

Une faible demande pour la redistribution

L'une des questions abordées lors des entrevues portait explicitement sur les inégalités générées par le mode de financement des municipalités au Québec. Cette question n'a suscité que peu de commentaires de la part des participants. La plupart ne croit pas que le mode de financement des municipalités génère actuellement des inégalités. Tous sont conscients qu'il existe des municipalités plus riches et des municipalités moins riches, mais croient que la péréquation, dans sa forme actuelle, permet de traiter cet enjeu. Les municipalités qui reçoivent de la péréquation trouvent normal d'en recevoir. La formule d'attribution leur paraît toutefois complexe, mais pas inéquitable. Pour l'une des municipalités où les paiements de péréquation avaient cessé pour quelques années avant de reprendre lors de la mise à jour du dernier rôle d'évaluation : « la péréquation ne fait pas une grosse différence. En avoir plus, ça fait plaisir. Mais si on n'en a pas, c'est aussi une bonne nouvelle. Ça signifie qu'on se développe bien, qu'on est plus riche. »

Comme le montrent nos estimations du chapitre précédent, les municipalités dont la richesse foncière par habitant est plus élevée sont aussi des municipalités dont les dépenses sont plus élevées. Dans notre cadre théorique, nous avons associé cet élément à un effet de revenu, d'où l'idée de questionner les intervenants municipaux sur les inégalités. Nos entrevues soulèvent toutefois un élément important de l'analyse des inégalités municipales. Dans les municipalités plus riches, l'effet sur les dépenses n'est pas nécessairement considéré comme un effet provenant de la richesse foncière en tant que telle, mais plutôt de la richesse relative des résidents. Les citoyens plus riches auraient tendance à exiger des services de qualité supérieure de la part de leur municipalité et cela même dans les municipalités où la richesse foncière par habitant est plus faible. Dans un tel cas de figure, on peut imaginer que la pression sur les dépenses n'est pas la même dans une municipalité où la richesse foncière élevée provient surtout des activités résidentielles par rapport à une municipalité où la richesse foncière élevée repose surtout sur les activités non résidentielles.

4.3 Discussion

Les entrevues auprès des acteurs responsables des finances des municipalités ciblées ont permis de mieux comprendre les faiblesses des régressions économétriques pour estimer les besoins des municipalités. Comme le souligne Shah (2012), la quantification des besoins des municipalités est complexe. Certains enjeux financiers sont difficiles à modéliser. Le risque d'erreur de mesure des variables ou de calibrage des modèles est important. Nul n'est à l'abri non plus de la mauvaise gestion, mais il semble que les défis financiers des municipalités découlent davantage de contextes particuliers que d'enjeux de gestion. Sans naviguer dans un univers de vive compétition, les municipalités demeurent très soucieuses de leur performance financière, mais sont confrontées à des situations plus complexes que les quatre variables sur lesquelles s'appuie notre modèle d'estimation des besoins.

Du point de vue des municipalités, à l'exception des recettes tirées des transferts de droit, on peut conclure que les recettes provenant des transferts du gouvernement du Québec ne sont pas considérées comme des recettes stables et prévisibles. Les modes d'attribution des subventions influencent les priorités d'investissement et ne semblent pas toujours conditionnés à l'atteinte d'objectifs associés aux politiques nationales ou à la présence d'effets externes. Les programmes de subventions sont nombreux. Il est difficile pour les municipalités d'en avoir une connaissance parfaite. Les règles d'attribution sont parfois mal comprises et contribuent à accroître les coûts de gestion autant pour les municipalités que pour les ministères concernés.

Malgré les imperfections, la plupart des acteurs locaux interviewés acceptent relativement bien le cadre de gestion mis en place par le gouvernement du Québec pour l'attribution des transferts. Certains ont mentionné qu'il serait plus efficace de centraliser les transferts au sein d'un nombre plus restreint de programmes afin d'éviter de multiplier les demandes et les interlocuteurs. Outre cela, très peu de suggestions ont été relevées pour améliorer l'efficacité des transferts. On constate également que la demande pour la péréquation est relativement faible de la part des acteurs locaux. Les intervenants consultés étaient relativement peu intéressés par les enjeux d'équité et tous semblaient croire que le programme de péréquation mis en place par le gouvernement du Québec convenait bien aux besoins de redistribution actuels.

5. Conclusion

Suivant la littérature sur le fédéralisme fiscal et son application au financement des municipalités locales, on peut déterminer qu'un programme de transferts efficace doit être conçu pour compenser des effets externes dans la production des services municipaux ou permettre d'harmoniser certaines dépenses locales à des politiques nationales. Dans sa mise en œuvre, un bon programme de transferts doit également être simple et compréhensible. Ses objectifs doivent être clairement spécifiés, et les recettes qu'il procure aux municipalités doivent être stables et prévisibles sur plusieurs années.

Au regard des programmes de transferts offerts par le gouvernement du Québec, on s'aperçoit que la majorité des transferts alloués aux municipalités servent au développement des réseaux de transport en commun et à l'amélioration des infrastructures d'eau. Dans la mesure où le gouvernement du Québec s'est engagé dans des politiques de réduction des gaz à effet de serre et des politiques visant l'amélioration de la gestion de l'eau potable, on peut dire que les transferts sont orientés vers des postes de dépense pertinents. Cela dit, les entrevues auprès des acteurs locaux montrent que les objectifs des programmes de transferts du gouvernement du Québec ne sont pas nécessairement compris et que les recettes municipales qui en dépendent ne sont pas toujours considérées comme des recettes stables et prévisibles. Ce ne serait donc ni la somme des transferts aux municipalités ni les secteurs visés par ces transferts qui seraient source d'inefficiences, mais plutôt le design ou la mise en œuvre de ces programmes. Notre étude demeure générale et ne permet pas de cibler les programmes à revoir ni les façons de les améliorer. Nous suggérons seulement ici qu'une telle analyse puisse être effectuée prochainement.

Sur le plan de l'équité, un bon programme de transferts est un programme qui permet de réduire le déséquilibre fiscal horizontal entre les municipalités. Cela se fait généralement par des transferts de péréquation. L'ampleur de la réduction des inégalités dépend de la volonté politique. Au Québec, une somme de 60 millions \$ est redistribuée en partie vers les municipalités ayant une richesse foncière par habitant inférieure à 80 % de la médiane des richesses foncières par habitant afin de réduire leur écart de richesse. Une autre partie est redistribuée vers les municipalités ayant une valeur moyenne par logement inférieure à 70 % de la médiane. Comme le montre notre démarche, le calcul des besoins est relativement complexe et les erreurs de mesure peuvent devenir une source de controverse. Et surtout il faut arrimer péréquation des besoins et l'ensemble des transferts ciblant des dépenses spécifiques.

Les entrevues ont également fait ressortir le peu d'intérêt des acteurs locaux pour les inégalités et la péréquation. Dans l'ensemble, il semble que le système actuel leur soit satisfaisant. Nous n'observons pas de demande pour une réforme visant à rétablir davantage l'équité fiscale entre les municipalités. Dans ces circonstances, il n'est peut-être pas nécessaire de pousser plus loin l'étude de leurs besoins. La péréquation des ressources fiscales cible à plus de 90 % les mêmes municipalités que la péréquation des besoins et les compensations touchées par les municipalités sont proportionnellement les mêmes dans les deux cas. Le cas de Montréal est particulier, mais il peut très bien se régler par d'autres mécanismes que la péréquation. Ce constat nous ramène à la théorie de la capitalisation des inégalités territoriales d'Hamilton (1976). S'il est vrai que les différences dans les coûts des services et dans les ressources disponibles se capitalisent dans les

valeurs foncières, le gouvernement ne devrait pas trop se soucier des inégalités entre les municipalités. Les citoyens des municipalités moins bien desservies jouissent d'un accès à l'espace foncier meilleur marché. Ils obtiennent une compensation dans le prix du sol qui se reflète dans le prix de leurs propriétés ou leurs loyers. Dans la mesure où les services municipaux au Québec bénéficient surtout aux propriétés, ils ne génèrent pas d'enjeux sociaux importants (comme la santé ou l'éducation, par exemple, qui touchent plus directement les personnes). Le gouvernement devrait donc s'assurer que les municipalités disposent de ressources nécessaires pour fournir un niveau minimal de services; pour ce faire une combinaison de péréquation et dépenses ciblées peut être appropriée, mais plus la péréquation repose sur une estimation des besoins, plus il est important de bien jauger les deux composantes des transferts et leur interaction.

Les résultats de cette recherche présentent certaines limites. L'analyse des besoins et de la péréquation ne s'appuie que sur les données financières municipales de 2014 et porte sur les dépenses totales uniquement. S'il fallait déterminer les paramètres d'une péréquation qui tient compte des besoins des municipalités au Québec, il faudrait reprendre l'analyse présentée ici en utilisant des données financières qui couvrent plusieurs années, voire plusieurs périodes de recensement, et désagréger les dépenses selon divers postes budgétaires pour mieux cibler les besoins. Il serait aussi approprié d'analyser séparément les besoins associés aux dépenses de fonctionnement de ceux associés aux dépenses d'investissement. Des consultations d'une ampleur plus importante auprès des responsables des finances des municipalités devraient aussi être entreprises. Cela dit, étant donné la faible demande pour la péréquation municipale au Québec actuellement et les ressources que cela implique, il ne nous apparaît pas pertinent, à brève échéance, d'aller dans cette direction.

Bien que notre recherche n'analyse pas la performance des divers programmes de transferts aux municipalités du gouvernement Québec, nous croyons qu'une revue exhaustive des programmes et une analyse de leur performance permettraient de bonifier l'offre de transferts aux municipalités. Cette analyse mériterait selon nous d'être entreprise à l'avenir.

Références

- Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D. J., et Merk, O. 2006. Intergovernmental transfers and decentralised public spending. *OECD Journal on Budgeting*, 5(4), 111-158.
- Boadway, R. W. et Shah, A., 2009. *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press.
- Boadway, R. W., et Shah, A. (Dirs.). 2007. *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices*. Public sector and governance accountability series, World Bank Publications.
- Bodkin, R. G. et Conklin, D. W. 1971. Scale and other determinants of municipal government expenditures in Ontario : a quantitative analysis. *International Economic Review*, 12(3), 465-481.
- Bradbury, K. et Zhao, B., 2009. Measuring Non-School Fiscal Disparities among Municipalities. *National Tax Journal*, LXII(1), pp. 25-56.
- Dafflon, B. 2015. *Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg*. Rapport à l'intention de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, Service des communes, Groupe de travail chargé d'accompagner les travaux de la première évaluation de la LPFI, État de Fribourg.
- Dafflon, B. 2012. Solidarity and the design of equalization: setting out the issues, *Journal of Tax Research*, 10 (1), 138-164.
- Dafflon, B. et Madiès, T. 2008. *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*. Notes et Documents, no 42, Paris : Agence Française de Développement.
- Dafflon, B. et Mischler, P. 2008. Expenditure needs equalization at the local level: methods and practice. In Kim, J. et Lotz. (Dirs). *Measuring Local Government Expenditure Needs. The Copenhagen Workshop 2007*. Copenhagen, Denmark: The Danish Ministry of Social Welfare, 213-240
- Dafflon, B et Vaillancourt, F. 2003. Problems of equalization in federal countries, dans *Federalism in a Changing World-Learning from Each Other*, sous la direction de R Blidenbacher et A Koller, Montreal: McGill-Queens University Press, 395-411.
- Gilbert, G. et Guengant, A. 2004. Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes. *Économie et statistique*, 373, 81-108.
- Hamilton, B. W. 1976. Capitalization of intrajurisdictional differences in local tax prices. *The American Economic Review*, 66(5), 743-753.
- Inman, R. P. 2008. *The flypaper effect*. National Bureau of Economic Research working paper no. w14579.

Kushner, J., Masse, I., Peters, T. et Soroka, L. 1996. The Determinants of Municipal Expenditures in Ontario. *Revue fiscale canadienne*, 44(2), 451-464.

Ladd, H. F. et Yinger, J. 1989, *America's Ailing Cities*, Johns Hopkins University Press.

MAMROT, 2016a. *L'organisation municipale au Québec en 2016*. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

MAMROT. 2016b. *Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

MAMROT, 2014. *L'organisation municipale et régionale au Québec en 2014*. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

Martinez-Vazquez, J., et Boex, J. 2001. *The design of equalization grants: theory and applications*. Andrew Young School of Policy Studies: Georgia State University.

McMillan, M. L., Wilson, W. R. et Arthur, L. M. 1981. The Publicness of Local Public Goods: Evidence from Ontario Municipalities. *The Canadian Journal of Economics*, 14(4), 596-608.

Meloche, J.-P. et Vaillancourt, F. 2017. Financing Urban Infrastructure in Quebec: Use of Fees in the Water and Transportation Sectors. dans Bird, R.M. et Slack, E. (dirs.) *Financing Infrastructure: Who Should Pay?* McGill-Queens University Presse, 87-112.

Perreault, J. et al. 2015. *Faire confiance : Pour une reddition de comptes au service des citoyens*. Rapport du Groupe de travail sur la simplification des redditions de comptes des municipalités au gouvernement, Gouvernement du Québec.

Reschovsky, A. 2007. Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program. dans Boadway, R. W., et Shah, A. (Dirs.). 2007. *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices*. Public sector and governance accountability series, World Bank Publications, 397-424

Rosen, H. S., Boothe, P., Dahlby, B. et Smith, R. S. 1999. *Public Finance in Canada*, McGraw-Hill Ryerson.

Shah, A. 2012. *Public services and expenditure need equalization: reflections on principles and worldwide comparative practices*. Policy Research Working Paper no. 6006, World Bank.

Slack, E. 2009. Provincial-local fiscal transfers in Canada : Provincial control trumps local accountability. dans Kim, J., Lotz J. et Mau, N.J. (dirs). *General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice*. Copenhagen: Korean Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Interior and Health.

Annexe 1. Canevas d'entrevue

- 1- Selon vous, votre municipalité vit-elle des enjeux budgétaires particuliers? Lesquels?
 - Selon le contexte : appartenir à une agglomération, avoir une population temporaire ou une population en croissance représente-t-il un défi?
 - Comment mesurez-vous ces effets?
 - Quelles stratégies employez-vous pour surmonter ces défis?

- 2- Selon-vous, votre municipalité dépense-t-elle plus que la moyenne ou moins de la moyenne des municipalités? Pourquoi?
 - Comment mesurez-vous cette différence?
 - Ajustez-vous les taux ou les dépenses en réaction aux municipalités avoisinantes?
 - Selon vous, existe-t-il des inégalités dans le financement des municipalités? Lesquelles?

- 3- Dans quel contexte avez-vous recours aux transferts gouvernementaux?
 - Quels types de transferts utilisez-vous?
 - Avez-vous une stratégie particulière pour maximiser le recours aux transferts?
 - Comment trouvez-vous les programmes de transfert du gouvernement du Québec?
 - Pistes de suggestion ou d'amélioration?

- 4- Selon vous, existe-t-il des indicateurs qui permettent de bien mesurer les besoins des municipalités?
 - Lesquels?
 - Serait-il souhaitable que les transferts soient liés à ces indicateurs?