

# Financer un avenir meilleur :

*des sources de revenus progressives  
pour les villes et municipalités du Canada*



Par David Thompson,  
Greg Flanagan,  
Diana Gibson,  
Laleah Sinclair  
et Andy Thompson.



**SCFP**





## Remerciements

Ce modeste document est le fruit de la collaboration de nombreuses personnes. Les auteurs tiennent à remercier la direction et le personnel du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), notamment Paul Moist, Pam Beattie, Shelly Gordon, Jordana Feist, Karin Jordan et Toby Sanger, qui se sont occupés de la conception et du financement du document, qui ont effectué les révisions soigneuses des versions préliminaires, trouvé les données pertinentes et coordonné d'autres examens et discussions. Ils désirent aussi remercier Allison Thompson pour ses excellents travaux de recherche dans des délais serrés sur une vaste gamme de sujets; Charley Beresford du Columbia Institute, Sheila Block du Wellesley Institute, Rob Duffy du Columbia Institute, Richard Joy du Toronto Region Board of Trade, Hugh Mackenzie du Centre canadien de politiques alternatives Ontario, Alex Mazer de Better Budget T.O., Andrew McNeill du Syndicat national des employés et employés généraux du secteur public, Sean Meagher, Katrina Miller et Leila Sarangi de Public Interest, Karina Sihota du Congrès du travail du Canada et Adam Thompson de la Fédération canadienne des municipalités pour avoir stimulé des discussions dans le cadre d'un séminaire sur ces questions; Karin Jordan pour une révision attentive et professionnelle; Hélène Bélanger et Manon Lajoie pour la révision finale et approfondie et Julie Turmel pour la conception et la mise en page créative. Toute erreur serait celle des auteurs.



## À propos des auteurs

David Thompson est directeur de PolicyLink Research and Consulting et directeur stratégique du programme des collectivités durables à La prospérité durable, Université d'Ottawa. Il est titulaire de diplômes d'études supérieures en droit et en économie.

Greg Flanagan est économiste en finances publiques et a été enseignant, chercheur et administrateur, plus récemment à l'University of Lethbridge (retraite) pendant plus de 25 ans. Il est titulaire de diplômes en économie et en sciences politiques de l'Université de Calgary, de l'Université de York et de l'Université de la Colombie-Britannique.

Diana Gibson, M.A., est directrice au PolicyLink Research et présidente de Canadians for Tax Fairness. Auparavant, elle était directrice de recherche au Parkland Institute de l'Université de l'Alberta et chercheure au Trade Union Research Bureau.

Laleah Sinclair, B.Sc.Soc., exécute des mandats de recherche pour PolicyLink Research and Consulting. Auparavant, elle était adjointe de recherche à Creative Neighbourhoods, ainsi qu'agente de financement et superviseure à Public Outreach.

Andrew Thompson, B.Sc. spécialisé, exécute des mandats de recherche pour PolicyLink Research and Consulting. Auparavant, il était adjoint de recherche, à l'Université d'Ottawa.



## À propos de ce document

Le Syndicat canadien de la fonction publique a commandé la production de ce document de recherche fondamentale afin de s'enquérir de la situation actuelle des sources de revenus des municipalités, de stimuler un examen plus approfondi et de se concentrer sur les solutions auxquelles ont accès les municipalités pour générer des revenus d'une manière qui soit juste et équitable. Il se veut un document de discussion et non le reflet d'une politique du SCFP.

Juin 2014

Le document peut être téléchargé à [scfp.ca/municipalites](http://scfp.ca/municipalites)



## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	1
<b>Introduction</b> .....	6
<b>Besoin de source de revenu équitable</b> .....	10
Revenus limités mais coûts croissants .....	10
Taxes et inégalité .....	19
Revenus progressifs et dépenses progressives .....	21
<b>Capacité financière des municipalités</b> .....	25
Capacité juridique .....	25
Sources de revenus des municipalités et progressivité .....	28
1 – Impôt foncier et taxes connexes .....	28
2 – Frais d'utilisation .....	33
3 – Subventions, transferts et partage des revenus .....	37
4 – Taxes de consommation .....	38
5 – Autres sources de revenus et de financement .....	43
Quatre sources de revenus et leur progressivité relative .....	48
1 – Impôts sur le revenu .....	48
2 – Un partage local des taxes de vente .....	49
3 – Frais d'utilisation plus progressifs .....	51
4 – Impôt foncier progressif .....	52
<b>Évaluer l'équité des sources de revenus municipales</b> .....	54
<b>Conclusion</b> .....	55
<b>Annexe 1 – Valeurs canadiennes : appui au gouvernement et à la taxation progressive</b> .....	56
<b>Annexe 2 – Revenus progressifs</b> .....	59
Déterminer la progressivité .....	59
Pourquoi une taxe progressive? .....	61
Principes d'une bonne taxation .....	63
<b>Annexe 3 – Sources de revenus des municipalités par province/territoire</b> .....	64
<b>Références</b> .....	69



# Résumé

Les revenus des municipalités canadiennes sont limités. Pourtant, leurs responsabilités et leurs dépenses ne cessent d'augmenter. Les municipalités doivent pouvoir compter sur des revenus additionnels pour financer d'importants services publics, mettre en œuvre des politiques et contribuer au bien public. Les responsabilités des municipalités augmentent à cause de facteurs comme la croissance économique, le délestage de services par les gouvernements fédéral et provinciaux, les défis environnementaux et d'autres facteurs.

Aujourd'hui, la plupart des experts reconnaissent que les sources de revenus des municipalités ne doivent pas être régressives, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas affecter de manière disproportionnée les personnes à faible revenu. Elles doivent plutôt reposer sur une structure progressive qui sollicite davantage les personnes les plus en mesure de payer. Mais les études sur la réforme des revenus municipaux portent rarement sur les effets des sources de revenus sur les différents groupes socio-économiques. Un débat est nécessaire sur les sources de revenus disponibles, leurs effets progressifs ou régressifs sur le revenu des particuliers et la richesse, et les façons de les rendre plus équitables. La présente recherche vise à susciter un tel débat.



## Taxes, dépenses et inégalité

Les municipalités récoltent de huit à neuf pour cent de toutes les taxes prélevées par les gouvernements du Canada. Il y a 45 ans, les taxes municipales équivalaient à 16,7 pour cent de toutes les taxes prélevées au pays. De plus, les revenus des administrations locales n'ont pas suivi la croissance économique. Ils

ont plutôt régressé en proportion du produit intérieur brut depuis 1961. La diminution est même radicale depuis le début des années 90.

Les plus importantes sources de revenus des municipalités sont l'impôt foncier et les frais d'utilisation (frais de la vente de biens ou de services fournis par les municipalités). Ces deux catégories ont augmenté comme part du total des revenus municipaux au cours des deux dernières décennies, formant plus de 70 pour cent du total des revenus. L'actuelle

dépendance à l'égard de l'impôt foncier et des frais d'utilisation est difficile pour les municipalités, car aucune de ces sources n'augmente en fonction de la croissance économique et toutes deux peuvent être régressives. Au contraire, la très grande majorité des pays membres de l'OCDE comptent sur une combinaison plus équilibrée d'impôt foncier et de taxes de vente et de propriété pour financer leurs municipalités.

L'augmentation des dépenses municipales est due à des facteurs comme le déficit d'infrastructure causé par les compressions imposées par les gouvernements fédéral et provinciaux dans les années 80 et 90, les effets profonds et croissants des changements climatiques sur l'infrastructure; les changements démographiques; ainsi que la croissance économique et les pressions qu'elle crée sur les services et l'infrastructure.

Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, l'inégalité de revenus a augmenté au Canada au cours des dernières décennies et seuls les plus riches ont accru leur part du revenu national. Facteur distinct de la pauvreté, l'inégalité est associée à de nombreux problèmes sociaux : éducation de piètre qualité, problèmes de santé, perte de confiance envers les gouvernements, réduction de la participation citoyenne dans les communautés, hausses de la toxicomanie et de l'obésité, augmentation des taux de violence et d'incarcération. L'inégalité constitue aussi un frein pour l'économie, car elle réduit la croissance économique, l'efficacité et la productivité.

Bien que les impôts fédéraux et provinciaux puissent être progressifs dans l'ensemble, la grande dépendance des municipalités à l'égard de l'impôt foncier et des frais d'utilisation entraîne une régressivité générale des revenus. Mais même si une source de revenus est légèrement régressive, elle peut financer des dépenses qui apportent des avantages sociaux et environnementaux suffisamment progressifs pour contrebalancer les effets négatifs.



## Sources de revenus municipaux

Les pouvoirs que possèdent les municipalités pour générer des revenus sont prévus et limités par les lois provinciales. Dans certaines provinces, les municipalités ont accès à un large éventail de sources de revenus. Dans d'autres provinces, les municipalités dépendent davantage de l'impôt foncier. Certaines grandes villes jouissent de statuts particuliers (souvent appelés « chartes »), disposent d'une plus grande capacité de générer des revenus. La présente étude examine diverses sources de revenus existantes :

### Impôt foncier et taxes connexes

Au Canada, l'impôt foncier fournit plus de 60 pour cent des revenus municipaux autonomes (revenus créés par les municipalités elles-mêmes, par rapport aux subventions et aux revenus partagés avec les municipalités par les gouvernements fédéral et provinciaux). L'impôt foncier est régressif, puisque les familles à faible revenu y consacrent une proportion beaucoup plus grande de leur revenu que les familles plus riches. Même si l'impôt foncier est une taxe sur un type de richesse, il peut être régressif par rapport à la richesse dans son ensemble. L'impôt foncier ne taxe pas les actifs financiers, qui ont tendance à appartenir aux plus riches. Il s'applique à la valeur totale de la propriété et non seulement au capital (les personnes à plus faible revenu et moins riches ont, proportionnellement, des hypothèques plus élevées).

Le taux d'imposition foncière des entreprises est souvent plus élevé que le taux résidentiel. Les impôts fonciers des entreprises sont déductibles de l'impôt sur le revenu. Les efforts faits dernièrement pour réduire les taux d'imposition des entreprises font diminuer cet écart, ce qui rend l'impôt foncier plus régressif et plus lourd pour les résidents (les propriétaires d'entreprises sont souvent plus



riches et vivent parfois ailleurs que là où est située leur entreprise).

Une taxe sur les transferts fonciers (TTF) est une taxe payable sur les transferts de terrains, selon un pourcentage de la valeur de la propriété. La plupart des taux de TTF au Canada sont progressifs par rapport à la valeur de la propriété. Ils varient de zéro à 0,5 pour cent pour les propriétés de faible valeur, et peuvent atteindre deux pour cent pour les propriétés de plus grande valeur. En outre, parce que la TTF est prélevée sur les transferts fonciers plutôt que sur la possession de la propriété dans le temps, elle tend à avoir un effet plus important pour ceux qui achètent et vendent des propriétés plus souvent. Ce sont habituellement des personnes à revenu élevé.

## Frais d'utilisation

Les frais d'utilisation sont imposés pour des biens et services municipaux. Ils représentent la deuxième plus importante source autonome de revenus municipaux, après l'impôt foncier. Des frais d'utilisation sont parfois exigés pour des services qui apportent de grands avantages sociaux et économiques, comme le transport en commun, les soins de santé, l'éducation, les loisirs, les garderies et les bibliothèques. Il serait onéreux de tenter de récupérer complètement les coûts de ces types de services publics, et cela pénaliserait les personnes à faible revenu. Toutefois, certains frais d'utilisation peuvent être conçus de manière à être moins régressifs.

## Subventions et partage des revenus

Les gouvernements fédéral et provinciaux offrent un soutien financier aux municipalités depuis des décennies par l'entremise de subventions et du partage des revenus. Les subventions conditionnelles destinées à un but spécifique sont beaucoup plus fréquentes que les subventions inconditionnelles, mais elles ne répondent pas nécessairement à des priorités locales. Le partage des revenus est un engagement de financement à plus long

terme. Globalement, l'impact des subventions et du partage des revenus est relativement progressif, car ces sources de revenus sont financées en grande partie par des impôts sur le revenu progressifs (les taxes provinciales et fédérales notamment), contrairement à l'impôt foncier qui est régressif.

## Taxes à la consommation

Les taxes à la consommation se divisent en deux grandes catégories : les taxes de vente générales et les taxes d'accise (aussi appelées taxes de vente sélective) qui s'appliquent à des articles particuliers. Les villes américaines et européennes ont accès aux taxes de vente et tendent à compter moins sur l'impôt foncier que les villes canadiennes.

Les taxes de vente imposent un fardeau plus lourd aux consommateurs à faible revenu, qui consacrent une portion plus élevée de leur revenu aux biens et services et donc aux taxes de vente qui s'y appliquent. Certaines taxes d'accise s'appliquent aux dépenses de « luxe », comme l'hébergement. D'autres peuvent être prélevées sur l'essence, la publicité, les divertissements, l'équipement, l'alcool, le tabac et les jeux. Les taxes sur l'essence, bien que régressives, aident à réduire les importants coûts humains et économiques des émissions de véhicules, en plus de toucher de manière disproportionnée les personnes à faible revenu. Mais les revenus importants tirés des taxes sur l'essence peuvent produire un effet général progressif.

## Emprunts

La capacité d'emprunt des municipalités est limitée. Les provinces interdisent habituellement les emprunts municipaux pour financer les dépenses de fonctionnement et les limitent aux coûts d'immobilisation. Les municipalités peuvent emprunter sur le marché obligataire, mais des organismes de financement gouvernementaux comme les régies de financement municipales, les fonds renouvelables et les banques d'infrastructure offrent de bien meilleurs taux.

## Jeux de hasard

Le recours aux casinos, aux machines à sous et à d'autres formes de jeux pour générer des revenus est tentant pour les municipalités, puisque les revenus sont élevés et que les coûts financiers sont faibles. Mais les personnes à plus faible revenu consacrent systématiquement une plus grande proportion de leur revenu aux jeux de hasard que les personnes à revenu moyen ou élevé. Les jeux de hasard entraînent une hausse des problèmes de jeu compulsif ainsi qu'une légère augmentation du crime et de l'inégalité socioéconomique.



## Quatre façons de générer des revenus et leur progressivité relative

En plus d'examiner les sources actuelles, l'étude fait état de quatre autres façons de générer des revenus. Elles ont été choisies en fonction de leur potentiel en matière de revenus pour les municipalités. Elles ont aussi été analysées en tenant compte de l'objectif de rendre l'ensemble du système fiscal plus ou moins progressif.

### Impôt sur le revenu

La majorité des municipalités du monde développé ont accès aux revenus générés par l'impôt sur le revenu. Cette source de revenus pourrait considérablement élargir la capacité fiscale des municipalités canadiennes, en plus d'augmenter avec la croissance économique. L'impôt sur le revenu est généralement progressif (le taux d'imposition marginal augmente avec le revenu et les familles à faible revenu ou sans revenu en sont exemptés) et constitue un outil important de réduction de l'inégalité des revenus. L'ajout d'un impôt sur le revenu municipal à l'impôt fédéral ou provincial, ou le partage d'une partie de ces impôts (comme au Manitoba), serait plus facile à administrer qu'un prélèvement effectué par les municipalités.

## Partage local des taxes de vente

Les taxes de vente locales peuvent aussi créer d'importants revenus tout en obligeant les non-résidents à payer une partie de l'utilisation qu'ils font de l'infrastructure et des services municipaux. L'ajout aux taxes de vente existantes serait plus efficace qu'un prélèvement municipal direct. Bien que les taxes de vente puissent avoir un effet régressif, elles génèrent des milliards de dollars pour soutenir des projets et des services publics qui ont des effets progressifs.

## Des frais d'utilisation plus progressifs

Les frais d'utilisation peuvent être conçus de manière à être plus progressifs et à limiter la consommation excessive. La régressivité de certains frais peut être réduite par l'adoption de taux liés au niveau de consommation ou par un taux nul pour les niveaux de consommation modestes, dans le cas de l'eau potable par exemple. D'autres techniques permettent aussi de diminuer la régressivité de divers frais d'utilisation, comme les rabais, les bons et les crédits pour les personnes à faible revenu. Ces changements ne donneraient pas lieu à des frais d'utilisation aussi progressifs que le sont les impôts sur le revenu, mais ils pourraient atténuer leur régressivité.

## Impôt foncier progressif

On peut rendre l'impôt foncier plus progressif de différentes façons. Premièrement, les taux pourraient être restructurés par type de logement, en offrant des taux moins élevés pour les unités multifamiliales, comme l'ont déjà fait certains arrondissements de Montréal (les personnes à plus faible revenu ont tendance à vivre plus souvent dans des unités multifamiliales plutôt que dans des maisons unifamiliales). Le taux de l'impôt foncier pourrait être plus élevé pour les propriétés de plus grande valeur, un peu comme le taux d'impôt sur le revenu qui est plus élevé pour les revenus plus importants. Le retour à des taux plus

élevés pour les propriétés commerciales et l'augmentation de la taxe sur les transferts fonciers plutôt que de l'impôt foncier rendraient l'ensemble du système fiscal foncier plus progressif. Enfin, les gouvernements provinciaux peuvent fournir des crédits d'impôt sur le revenu pour rembourser aux résidents une partie de l'impôt foncier qu'ils paient (un montant forfaitaire qui diminue à mesure que le niveau de revenu augmente serait le plus progressif).



## Évaluation de l'équité des sources de revenus municipaux

Un certain nombre de principes ou une « grille de l'équité » découlent de ce qui a été exposé précédemment. Cette grille pourra faciliter l'analyse des sources de revenus potentielles :

1. Des sources de revenus ayant des effets progressifs (comme une part des impôts sur le revenu) devraient être privilégiées plutôt que des sources de revenus avec des effets régressifs (comme les impôts fonciers).
2. Dans la mesure du possible, des sources de revenus contrôlées par les municipalités devraient avoir des taux progressifs liés au revenu, à la richesse, à la consommation de produits de luxe ou à d'autres facteurs similaires.
3. Dans la mesure du possible, les niveaux de consommation de base de biens et services essentiels devraient être exemptés des frais d'utilisation.
4. Dans la mesure du possible, les revenus devraient provenir de la taxation de comportements ou de biens qui ont des effets nocifs sur l'environnement ou la société, plutôt que de ceux qui offrent des bienfaits environnementaux, sociaux ou économiques.

5. Les exemptions de taxe basées sur le revenu, les rabais et les crédits devraient être utilisés pour réduire les effets régressifs de certains impôts ou frais et en accroître la progressivité.
6. En plus des nouvelles possibilités de revenus, les sources existantes devraient être analysées en fonction de leurs effets progressifs ou régressifs relatifs.
7. Les dépenses associées à une nouvelle source de revenus (qu'elle soit dédiée ou simplement établie en même temps) devraient aussi être analysées en fonction de leurs effets progressifs relatifs. Un instrument de revenu plutôt régressif ou neutre pourrait faire partie d'une large politique qui inclurait des éléments de dépense progressifs.



## Conclusion

Les services publics municipaux sont importants, en plus de constituer un avantage indiscutable pour les Canadiens. Beaucoup de ces services seraient trop chers s'ils étaient fournis par le secteur privé. En fait, tous les citoyens économisent d'immenses sommes en collaborant avec leurs voisins pour « acheter en vrac ».

Les Canadiens appuient fermement le recours à la taxation pour payer les services municipaux, en particulier la taxation progressive. Les municipalités ont un urgent besoin d'un plus large éventail d'options pour générer des revenus. Lorsqu'ils examineront les différentes sources de revenus disponibles pour financer les dépenses futures, les décideurs politiques municipaux devront se préoccuper de l'équité des sources choisies, ainsi que de la façon dont les revenus générés seront dépensés.

# Introduction



## Objectif

L'objectif du présent rapport est de favoriser une discussion sur les solutions qui s'offrent aux municipalités pour générer des revenus supplémentaires afin d'offrir les services publics requis sans exacerber les inégalités de revenu.

On reconnaît de plus en plus la nécessité que les municipalités canadiennes obtiennent des revenus supplémentaires pour financer les biens et services publics importants et réaliser d'autres objectifs stratégiques. Les responsabilités des municipalités sont en plein essor en raison de l'accroissement de la population, du délestage des services d'autres ordres de gouvernement, des enjeux environnementaux et d'autres facteurs.

Le besoin que les municipalités trouvent des sources de revenus supplémentaires a été reconnu par de nombreuses organisations et de nombreux experts dans des ouvrages publiés d'un bout à l'autre du pays :

*« Les administrations municipales des principales villes canadiennes sont dans un état fiscal : bien qu'elles assument les coûts des services délestés par les gouvernements fédéral et provinciaux, leur part des recettes gouvernementales est insuffisante. Les gouvernements municipaux obtiennent moins de 12 pour cent de leur part de revenu et celle-ci diminue. Pour réussir, les villes doivent avoir accès à des taxes*

*qui permettent d'augmenter la croissance économique. »*

– Le Conference Board du Canada, 2007

*« Étant donné que la taille et la portée de la responsabilité des villes se sont élargies en réaction à l'urbanisation rapide et la croissance dans les régions métropolitaines, il est devenu de plus en plus crucial de s'assurer que les villes-régions disposent des mécanismes de gouvernance et financiers appropriés pour offrir des services de manière efficiente et efficace. »*

– Institute on Municipal Finance and Governance, 2011

*« L'écart de financement signalé par les villes canadiennes – la pénurie entre les investissements dans l'infrastructure requis et les liquidités disponibles – demeure très important. Qui plus est, certaines données probantes prêtent à penser que le fossé continue de se creuser. »*

– Canada West Foundation, 2011b

Les villes d'autres pays ont accès à plusieurs sources de revenus auxquelles les municipalités canadiennes, d'une façon générale, ne peuvent avoir accès, par exemple, les taxes sur les ventes et l'impôt sur le revenu (**voir le tableau A, p. 13**).

Les gouvernements du Canada examinent actuellement une panoplie de propositions pour que les municipalités puissent dégager des sources de revenus supplémentaires, y compris un « impôt d'un sous » des taxes sur le carburant, une part de l'impôt sur le revenu et d'autres sources de revenus. En même temps, on reconnaît que les sources de revenus supplémentaires devraient être mises à contribution de manière juste et progressive :

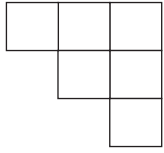
*« La taxation progressive – et non tout simplement une taxation additionnelle – représente la clé de la réussite financière des ordres provinciaux et municipaux du gouvernement. »* (Municipalités de Terre-Neuve-et-Labrador, 2014).

De nombreuses sources de revenus risquent de toucher de façon disproportionnée les personnes touchant de plus faibles revenus. Une source de revenus appliquée de façon uniforme à tous, comme des frais d'utilisation fixe, accaparera une proportion plus élevée du revenu des personnes touchant des revenus plus faibles. C'est ce qu'on appelle un effet « régressif ». À l'opposé, les taxes progressives misent plutôt sur les contribuables les mieux à même de les payer. Par exemple, les impôts progressifs sur le revenu sont positivement corrélés au revenu. L'objectif est que l'impôt ne représente pas un fardeau excessif pour les personnes à plus faibles revenus (en proportion de leur revenu), et que les personnes qui peuvent se le permettre en payent davantage (**voir la figure 1**). Au Canada, l'impôt progressif sur le revenu exempte les Canadiens qui touchent un revenu inférieur à un certain niveau de payer de l'impôt sur le revenu, et les taux marginaux augmentent pour ceux des fourchettes de revenu supérieures.

Quoi qu'il en soit, même si l'on reconnaît la nécessité d'éviter de toucher les personnes à plus faible revenu, la littérature traitant de la réforme des sources de revenus municipales est rarement axée de façon soutenue sur les répercussions des diverses options de génération de revenus sur les différents groupes de revenu. Il conviendrait de tenir des discussions plus approfondies sur la gamme d'options de génération de revenus, leurs effets progressifs ou régressifs sur le revenu et la richesse et la mesure dans laquelle elles peuvent être conçues de manière à les rendre plus équitables.

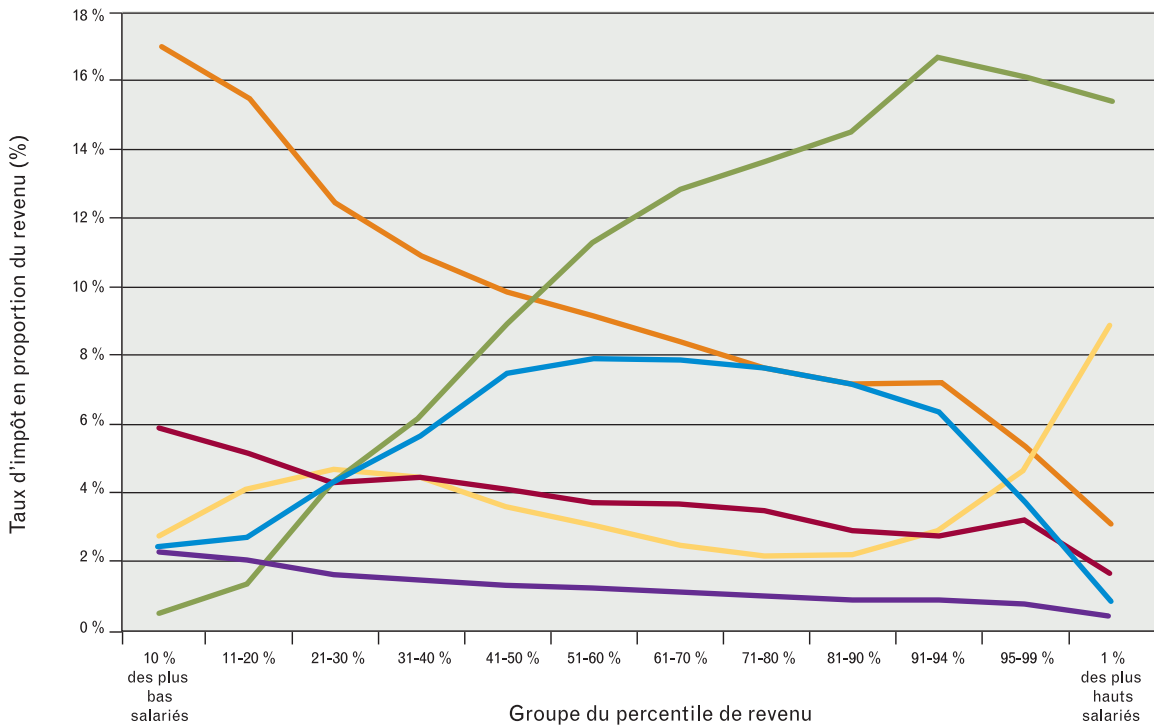
Si l'on tient compte de la réalité financière des municipalités, de même que de l'opinion publique et des commentaires des spécialistes, il est raisonnable de penser que les municipalités devront accéder à des sources de revenus supplémentaires. Ces sources devront être utilisées de manière équitable et d'une façon qui soit comprise par les citoyens. Autrement, les nouvelles sources de revenus proposées pourraient s'avérer non durables sur le plan politique et entraîner des conséquences sociales graves. Les sources de revenus devraient être évaluées par rapport à leur progressivité, et mises en œuvre de manière à protéger les personnes à plus faible revenu.

La prochaine section du présent document examine le besoin d'options de génération de revenus pour les municipalités qui soient équitables. Les municipalités ont des revenus limités et des sources de revenus limitées alors qu'elles doivent assumer une part croissante de responsabilités et de coûts. La présente section décrit les principes de la saine taxation, et examine des valeurs sociales canadiennes comme l'équité, le partage et la justice, et appuie une taxation progressive. Elle examine ensuite les rudiments de la progressivité, comment elle est déterminée et les avantages pour les Canadiens. Enfin, les annexes 1 et 2 traitent plus en profondeur de ces questions.



1

## Taux d'impôt selon le type et la catégorie de revenu (2005)



Source : Lee (2007)



La section suivante traite de la capacité juridique des municipalités de se doter de nouvelles sources de revenus. Elle résume et évalue les différentes options utilisées et que pourraient utiliser les municipalités de partout au Canada. Elle examine aussi les problèmes relatifs à la trop grande dépendance actuelle des municipalités à l'impôt foncier, et au nombre limité de solutions de rechange qui s'offrent à elles. Elle examine certaines des sources de

revenus proposées et tente de déterminer si elles rendraient le système général plus ou moins progressif. Elle conclut par une évaluation plus approfondie de quatre options de génération de revenus :

1. Impôt sur le revenu : octroyer aux municipalités une part permanente et prévisible de l'impôt sur le revenu prélevé aux échelles provinciale ou fédérale.

Cette solution permettrait de corrélérer l'impôt sur le revenu à la croissance économique et serait relativement progressive.

2. Taxe de vente : l'ajout d'un point de pourcentage aux taxes générales sur les ventes. Cette solution aurait aussi pour effet d'indexer l'impôt sur le revenu à la croissance économique. Elle serait régressive, mais pourrait être ajustée de façon à la rendre plus progressive.
3. Restructuration des frais d'utilisation : rajuster les taux des barèmes d'utilisation des services publics et autres services de manière à les rendre moins régressifs et à réduire la surconsommation.
4. Restructuration de l'impôt foncier : rajustement de plusieurs caractéristiques de l'impôt foncier, y compris les taux pour les différents types de résidences et arrimage des taux aux valeurs foncières.

Enfin, le document examine les principales constatations relatives au besoin de trouver des options de génération de revenus qui soient nouvelles et réalistes, l'importance de l'équité en regard des sources de revenus et l'évaluation de nouvelles options de génération de revenus. Il propose également quelques orientations stratégiques pour établir un régime fiscal général plus équitable.

# Besoin de sources de revenus équitables



## Revenus limités mais coûts croissants

Les sources de revenus des municipalités canadiennes sont très limitées par comparaison aux municipalités d'autres pays (Kitchen & Slack, 2003). Elles prélèvent environ huit à neuf pour cent de l'ensemble des taxes perçues par les gouvernements au Canada (Fédération canadienne des municipalités [FCM], 2012c). La situation est bien différente de celle qui prévalait il y a 45 ans alors que les taxes municipales représentaient 16,7 pour cent de l'ensemble des taxes perçues (Vander Ploeg, 2008b).

Les transferts provenant des ordres de gouvernement supérieurs ont aussi diminué. De 1988 à 2004, les transferts ont chuté d'une moyenne de 3,7 pour cent par personne chaque année (FCM, 2008b). En grande majorité, les principaux transferts d'ordres de gouvernement supérieurs (plus de 80 pour cent) sont conditionnels et doivent être utilisés pour certains projets en particulier (Statistique Canada, tableau CANSIM 385-0024).

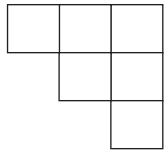
Par ailleurs, les revenus des administrations locales n'ont pas suivi la cadence de la croissance économique. En fait, depuis 1961, ils ont plutôt diminué par rapport au produit intérieur brut (PIB). Ils ont aussi diminué par rapport aux impôts fédéral et provinciaux.

Depuis le début des années 1990, plus particulièrement, les revenus de tous les ordres de gouvernement n'ont tout simplement pas suivi la cadence de la croissance économique canadienne **(voir la figure 2)**.

*« Il ne fait aucun doute que les administrations locales ont perçu des revenus beaucoup moins élevés en 2007 qu'à n'importe quel autre moment au cours des 45 dernières années »* (Vander Ploeg, 2008b, p. 15).

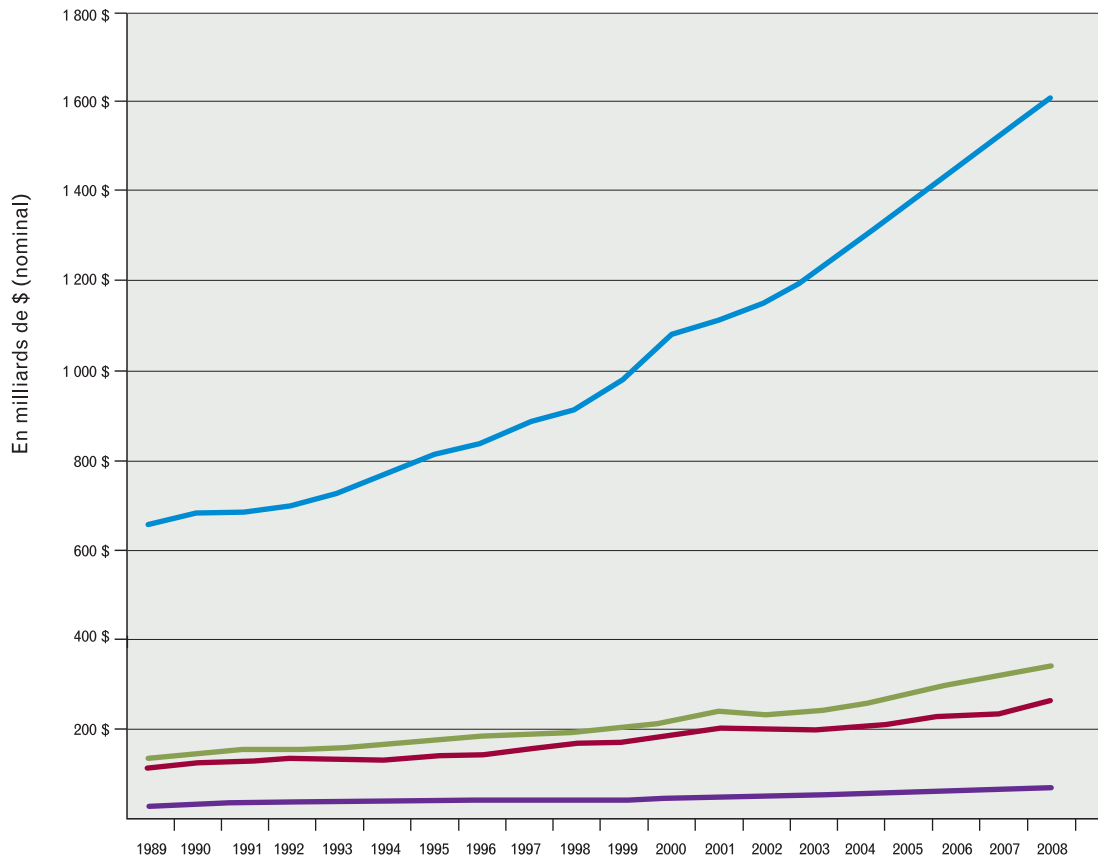
Les plus importantes sources de revenus des municipalités sont l'impôt foncier et les frais d'utilisation, qui ont augmenté par rapport aux revenus municipaux totaux au cours des 20 dernières années. Ces deux sources de revenus représentent 71 pour cent des revenus totaux des municipalités canadiennes en 2008 (Statistique Canada, tableau CANSIM 385-0024). La dépendance actuelle à l'impôt foncier et aux frais d'utilisation n'est pas favorable, car aucune de ces sources n'est indexée à la croissance économique contrairement aux revenus provenant de l'impôt sur le revenu et des taxes de vente qui s'accroissent automatiquement avec la croissance économique (à mesure que les revenus et les ventes augmentent), sans qu'il ne soit nécessaire de rajuster les taux d'impôt.





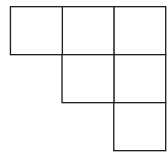
# 2

## Recettes gouvernementales annuelles et produit intérieur brut (PIB)

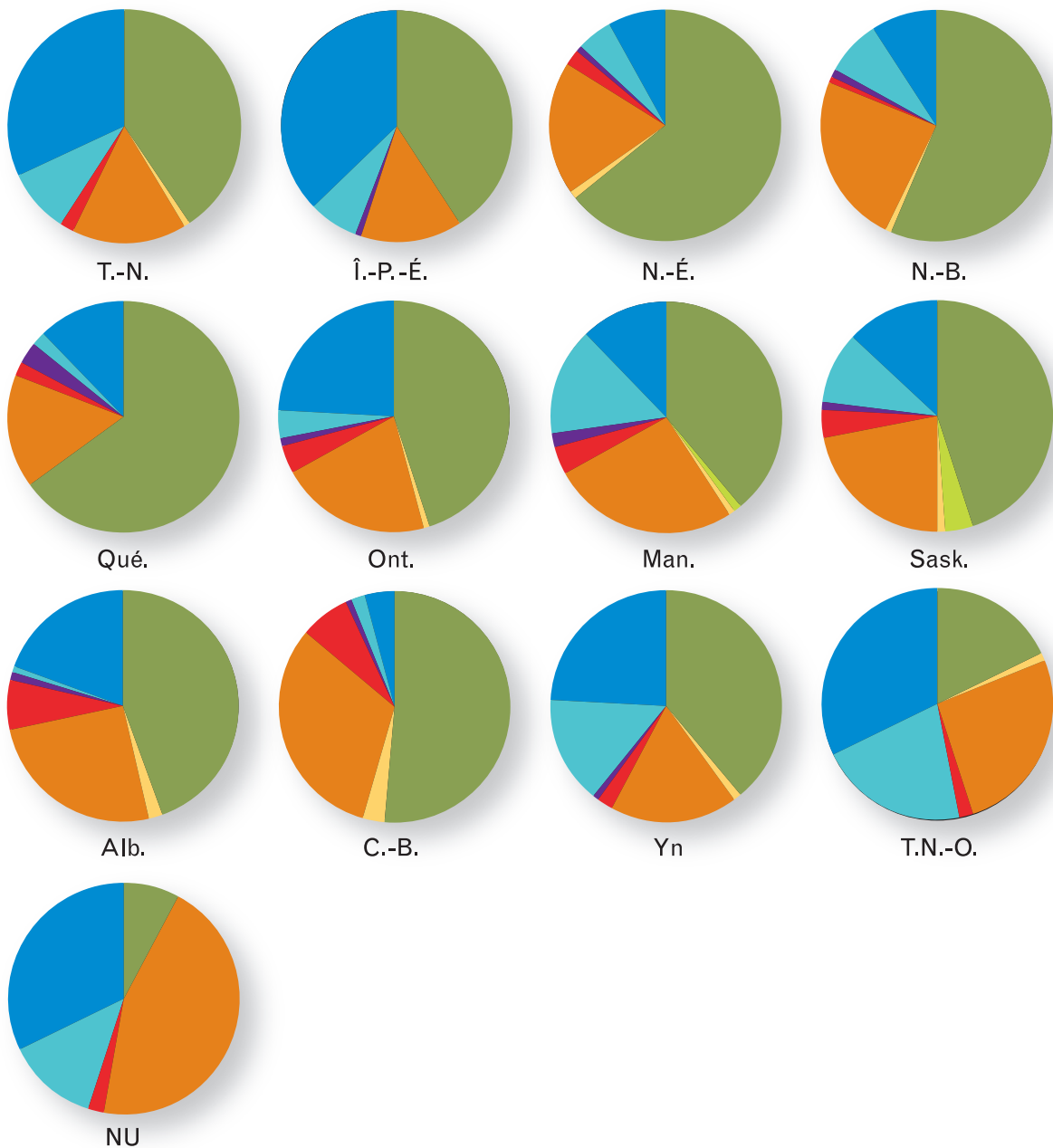


Source : Statistique Canada, tableaux CANSIM 380-0016 (PIB), 385-0001 (Recettes gouvernementales)

- PIB
- Fédéral
- Provincial et territorial
- Municipal



### 3 Revenus municipaux par province et source (2008)<sup>1</sup>



Source : Statistique Canada, tableau CANSIM 385-0024

- Impôt foncier et taxes connexes
  - Taxes à la consommation
  - Autres taxes
  - Ventes de biens et de services
- Impôt sur l'investissement
  - Autres revenus autonomes
  - Transferts à des fins générales
  - Transferts à des fins particulières

<sup>1</sup> 2008 est l'année la plus récente pour laquelle des données étaient disponibles.

Dans la plupart des pays industrialisés, les municipalités ne dépendent pas autant de l'impôt foncier qu'au Canada (et d'autres pays du Commonwealth britannique). La grande majorité des pays membres de l'OCDE misent sur une combinaison plus équilibrée de l'impôt sur le revenu, des taxes de vente et de l'impôt foncier pour financer leurs municipalités.

Tableau A

## Contexte international : dépendance élevée du Canada à l'impôt foncier

Pourcentage du revenu fiscal local total par source – pays de l'OCDE<sup>2</sup>

Pays	Impôt foncier	Impôt sur le revenu, les bénéfices et les gains en capitaux	Taxes de vente générales	Taxes de vente particulières	Autres taxes
<b>OCDE + Commonwealth</b>					
Australie	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Irlande	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Royaume-Uni	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Canada</b>	<b>97,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>1,9</b>
Nouvelle-Zélande	91,3	0,0	0,0	0,6	8,0
<b>OCDE seulement</b>					
Israël	95,2	0,0	0,0	0,0	4,8
Mexique	89,0	0,0	0,0	1,6	9,4
Grèce	78,6	0,0	3,2	14,9	3,2
États-Unis	73,4	5,2	10,5	4,6	6,2
France	64,5	0,0	0,0	21,7	13,8
Belgique	53,2	36,7	0,0	6,1	4,1
République tchèque	51,5	0,0	0,0	1,2	47,3
République slovaque	50,8	0,0	0,0	2,1	47,2
Pays-Bas	47,6	0,0	0,0	1,5	50,8
Corée	45,2	15,4	5,5	14,8	19,2
Chili	40,3	0,0	0,0	16,5	43,3
Espagne	35,9	20,6	16,0	7,5	20,0
Portugal	34,2	34,6	12,5	8,5	10,2
Japon	30,9	48,6	7,7	6,5	6,3
Pologne	29,6	58,2	0,0	0,0	12,2
Islande	20,6	77,4	0,0	0,0	2,0
Hongrie	19,8	0,0	67,9	0,9	11,3
Allemagne	15,8	78,1	5,0	0,5	0,5
Autriche	15,4	0,0	0,0	4,4	80,1
Slovénie	15,1	78,4	0,0	3,5	2,9
Turquie	14,7	24,5	25,0	22,8	12,9
Suisse	14,4	84,3	0,0	1,1	0,2
Italie	10,9	25,0	6,1	11,9	46,1
Danemark	10,8	89,0	0,0	0,1	0,1
Norvège	10,1	88,5	0,0	0,0	1,4
Estonie	7,9	89,6	0,8	0,4	1,3
Finlande	6,3	93,6	0,0	0,0	0,1
Luxembourg	6,0	92,2	0,0	1,2	0,6
Suède	2,6	97,4	0,0	0,0	0,0

Source: Organisation de coopération et de développement économiques (2010)

<sup>2</sup> Ce tableau comprend les revenus fiscaux seulement – les frais d'utilisation et les transferts ne sont pas inclus.

## Taxes et frais d'utilisation : différences et similitudes

En plus des transferts provenant d'autres ordres de gouvernement, les municipalités comptent sur deux autres sources de revenus importantes : les taxes et les frais d'utilisation (ces derniers sont parfois appelés des charges, ou des revenus de vente de biens et de services). Les frais d'utilisation sont parfois utilisés comme solution de rechange à la perception de taxes, mais ils peuvent s'avérer une solution de rechange régressive. Il importe ici de bien comprendre les distinctions théoriques entre ces deux sources de revenus majeures, mais aussi de voir que dans la pratique, ces distinctions ne sont pas toujours constantes et qu'il y a un chevauchement considérable.

- En théorie, les frais d'utilisation sont perçus aux utilisateurs en contrepartie de la prestation de biens et de services particuliers, et peuvent parfois être évités. Cependant, certains frais d'utilisation sont obligatoires (p.ex., collecte des déchets, approvisionnement en eau), et certaines taxes peuvent être évitées en s'abstenant de consommer le bien taxé; p.ex., taxes sur le carburant et autres taxes d'accise.
- Les revenus provenant des frais d'utilisation sont décrits, d'une façon générale, comme le paiement pour des biens et services en particulier, plutôt qu'un appui plus général aux affaires gouvernementales. Cependant, le « principe du juste retour » voudrait que les taxes perçues représentent la valeur reçue, mais les taxes sont parfois « affectées » à des dépenses dans le même secteur où les revenus ont été générés (p.ex., taxes sur le carburant). En outre, les frais d'utilisation sont parfois directement injectés dans le trésor pour les dépenses générales (p.ex., en vertu de la *Loi sur l'administration financière de l'Ontario*).
- La perception de taxes exige une autorité législative. N'empêche, les frais d'utilisation exigent également une autorité législative, mais les lois en question sont souvent de nature plus générale.
- Les frais d'utilisation visent à recouvrer les coûts rattachés à la prestation de biens et de services. Cependant, ils ne le permettent bien souvent pas (Vérificateur général de l'Ontario, 2009).

Une partie ou l'ensemble des facteurs mentionnés ci-dessus peuvent être utilisés pour caractériser un mécanisme de génération de revenus en particulier comme une taxe ou un frais d'utilisation, mais essentiellement, les taxes représentent l'exercice d'un pouvoir de gouvernance alors que les frais d'utilisation s'assimilent davantage à l'obtention d'un prix pour la vente d'un bien ou d'un service. Les deux cas de figure contribuent à augmenter les revenus.

## Augmenter les responsabilités et les coûts des municipalités

Bien que les municipalités touchent des revenus limités qui, pour la plupart, n'augmentent pas automatiquement en fonction de la croissance économique, elles doivent également s'acquitter d'un nombre croissant de responsabilités et de coûts.

Dans les années 1980 et 1990, les gouvernements fédéral et provinciaux ont adopté des mesures de réduction des coûts draconienne. En même temps, la dévolution de certaines responsabilités, comme la prestation de services sociaux, a entraîné une augmentation des coûts pour les municipalités. De 1998 à 2008, les dépenses municipales dans les services sociaux et de logement, d'un bout à l'autre du Canada, ont augmenté de 2,5 pour cent et de 5,4 pour cent par année, respectivement, comparativement aux augmentations de dépenses globales de 1,4 pour cent par année, déduction faite de l'inflation (FCM, 2012c). Par exemple, les gouvernements fédéral et provinciaux se sont délestés des

travaux (et des coûts afférents) relatifs au règlement des cas d'immigration (Slack 2005, p. 4), particulièrement en Ontario, où les municipalités ont été investies du mandat de fournir des logements aux nouveaux arrivants (FCM, 2011b, p. 2). Les services de maintien de l'ordre ont aussi été dévolus (FCM, 2013, p. 24), aux municipalités qui paient maintenant les deux tiers du coût total des salaires des policiers (FCM, 2012c). Dans l'ensemble, les responsabilités des administrations locales et les coûts qu'elles assument ont augmenté, et elles n'ont pas reçu de financement dédié de contrepartie pour appuyer les services fournis (FCM, 2013, p. 24).

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont également enjoint aux municipalités de respecter certaines exigences (p.ex., normes relatives à la qualité de l'eau potable et du traitement des eaux usées), mais ils n'ont pas toujours fourni les fonds pour les appuyer. Par exemple, la *Stratégie pancanadienne sur la gestion des effluents d'eaux usées municipales* a été mise en œuvre sans que ne soit prévu l'octroi d'un financement des ordres de gouvernement supérieurs pour éponger le coût minimal prévu de 10 milliards de dollars qu'il en coûtera aux municipalités pour s'y conformer (Union of British Columbia Municipalities [UBCM], 2011; FCM, 2011a).

Le marché du logement est un autre domaine où le gouvernement fédéral a diminué son rôle, mais où ses investissements sont venus mêler les cartes de la planification. Le financement du gouvernement fédéral pour les projets de logement municipaux est de courte durée et plus propice à l'adoption d'approches superficielles qu'à une planification durable et à long terme. Le financement à court terme fait en sorte qu'il devient difficile de s'adjoindre un soutien bénévole et de base communautaire. (FCM, 2013, p. 25).

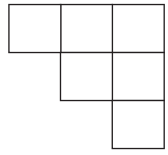
Le délestage des responsabilités en Ontario en est un autre exemple. De 1995 à 2004, le gouvernement de l'Ontario a transféré aux municipalités ses responsabilités relatives à l'évaluation immobilière, aux aéroports, aux traversiers, au réseau GO,

au transport municipal et au logement social. Il n'y a eu aucune augmentation correspondante de la maîtrise relative aux normes et aux politiques publiques, alors que les subventions versées aux municipalités ont diminué au cours de la même période. (Lidstone, 2004). En même temps, la Colombie-Britannique a « éliminé les taxes municipales sur les chemins de fer et confisqué les revenus des amendes pour excès de vitesse » (Lidstone, 2004).

## Où les administrations locales dépensent-elles leurs revenus?

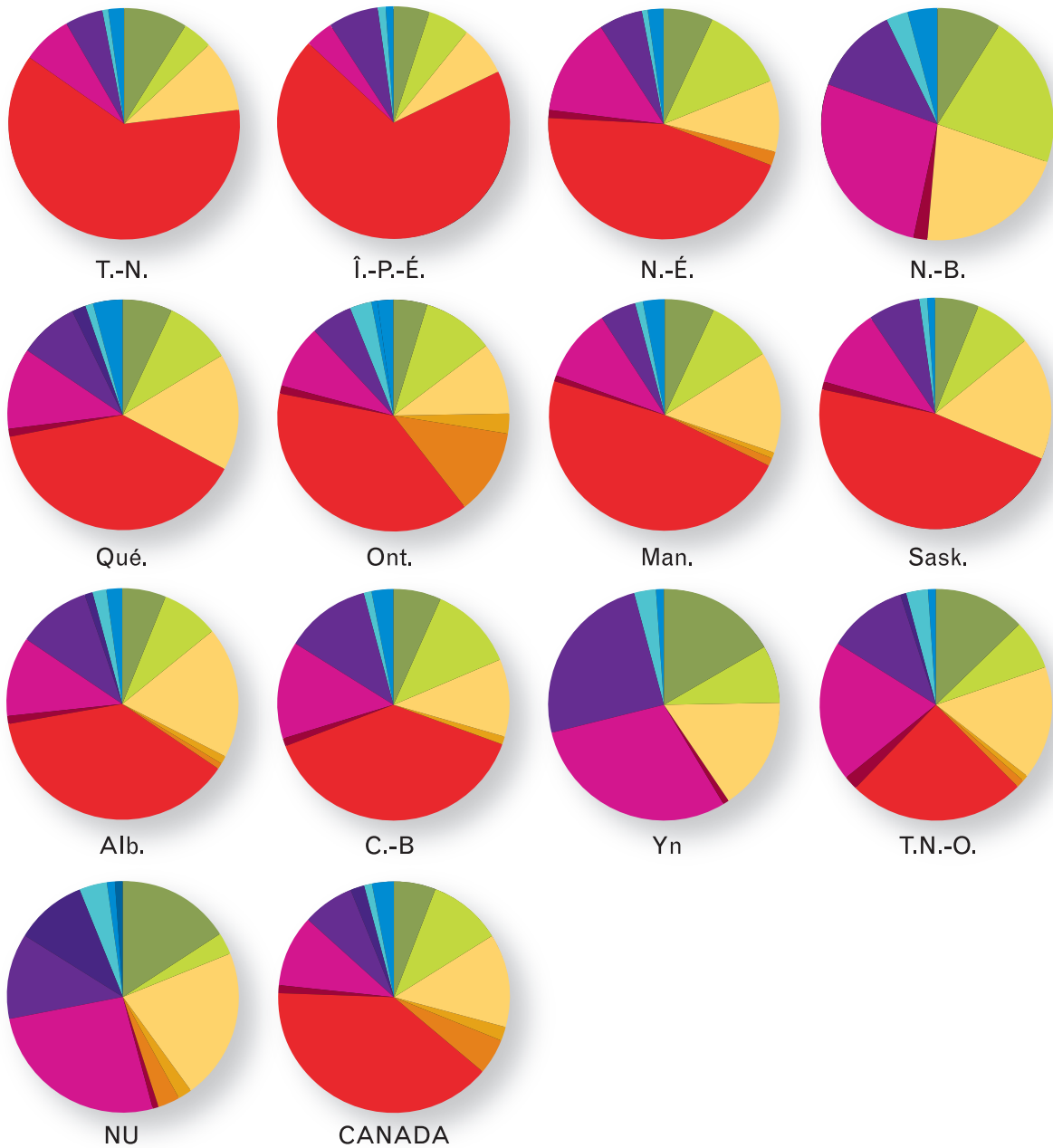
Au Canada, les principaux domaines de dépenses des administrations locales varient selon leurs responsabilités. Le plus important poste de dépense unique des administrations locales, au Canada, est l'éducation, qui comprend les dépenses destinées aux conseils scolaires municipaux et locaux; toutefois, la partie assumée par les administrations locales peut varier grandement selon la province et le territoire (**voir la figure 4**). D'autres postes de dépense importants comprennent le transport et les communications, l'environnement (y compris la purification et l'approvisionnement en eau, la collecte et l'élimination des eaux usées, la collecte et l'élimination des ordures et des déchets), la protection des personnes et de la propriété (y compris le maintien de l'ordre, la lutte contre les incendies et les services de réglementation), les activités récréatives et culturelles. Dans certaines provinces, les municipalités engagent aussi des dépenses considérables pour les soins de santé, les services sociaux et le logement, autant de responsabilités assumées par tradition par les gouvernements provinciaux.

Sur le plan des services fournis, l'effet global des dépenses municipales est probablement très progressif – les avantages profitent plus à ceux qui touchent des revenus inférieurs. La réduction des dépenses municipales, de façon générale, entraînerait un effet régressif.



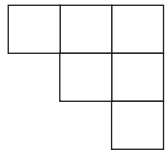
# 4

## Dépenses municipales par province et région (2008)



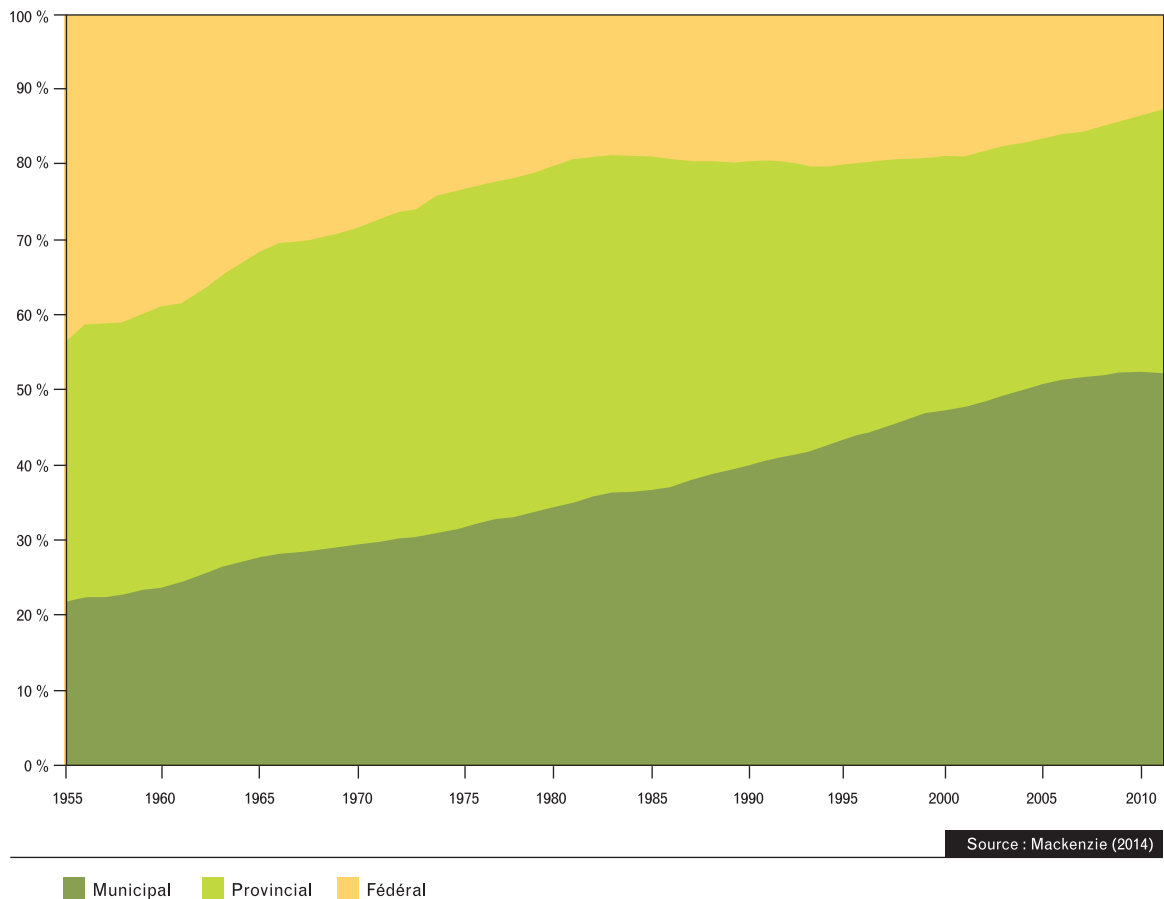
Source : Statistique Canada, tableau CANSIM 385-0003

- |   |   |  |
|---|---|--|
| Services gouvernementaux généraux           | Éducation   | Logement                                 |
| Protection des personnes et de la propriété | Conservation des ressources et développement industriel | Planification régionale et développement |
| Transport et communications                 | Environnement   | Frais de la dette                        |
| Santé                                       | Loisirs et culture                                      | Autres dépenses                          |
| Services sociaux                            |   |  |



## 5

## Parts gouvernementales du stock net de capital (1955-2011)



Les municipalités doivent assumer les coûts élevés liés à la maintenance et à la remise en état d'un grand nombre d'infrastructures, et les administrations municipales détiennent une proportion croissante de l'infrastructure publique canadienne. La part du stock net de capital (la valeur des immobilisations corporelles) dont les municipalités sont responsables a plus que doublé depuis les années 1950 (**voir la figure 5**).

Outre l'expansion de l'infrastructure requise par la croissance des municipalités, une grande partie de l'infrastructure municipale canadienne existante doit être réparée, entretenue ou remplacée. Dans la prochaine

décennie, l'écart entre les budgets municipaux et les coûts requis par l'infrastructure se chiffrera en dizaines de milliards de dollars. Pour les sept plus importantes villes de l'Ouest canadien à elles seules, les montants s'élèvent à plus de 40 milliards de dollars (Canada West Foundation, 2011b), et s'établissent à l'échelle nationale à 171,8 milliards de dollars (FCM, 2012a). Une partie de l'infrastructure qui exercera des pressions sur les budgets municipaux futurs a été financée au moyen de subventions correspondantes provenant des paliers supérieurs de gouvernement. Ces fonds ont été distribués selon un mécanisme fondé sur des demandes, et ont encouragé l'élaboration de projets selon



## Changements climatiques et budgets municipaux

Le système climatique mondial est en période de transformation. Au Canada, la température moyenne a augmenté de 1,3 °C de 1948 à 2007, et les précipitations ont augmenté d'une moyenne de 12 pour cent (McBean, 2012, p. 5). Ces transformations entraînent des effets secondaires graves, car les températures plus chaudes créent des situations météorologiques plus violentes. La fréquence et la gravité d'événements météorologiques extrêmes comme les inondations, les sécheresses et les tempêtes augmentent au Canada (McBean, 2012).

L'augmentation du nombre d'événements météorologiques extrêmes est accompagnée de coûts financiers accrus – neuf catastrophes canadiennes ont provoqué chacune plus de 500 millions de dollars en dommages au cours des dix dernières années seulement (Hildebrandt, 2013). Au Canada, il est prévu que les inondations et les incendies forestiers deviendront encore plus fréquents au cours des 40 prochaines années (McBean, 2012). Les municipalités assumeront les coûts de nombreux événements de cette nature parce qu'elles sont responsables de la portion la plus importante de l'infrastructure publique canadienne. L'une des répercussions relatives à ce changement climatique, la fonte du pergélisol dans les communautés nordiques, a déjà entraîné des coûts très élevés pour les municipalités canadiennes qui doivent réparer les dommages causés aux édifices (FCM, s.d.).

Les municipalités doivent assumer les coûts rattachés à l'adaptation aux changements climatiques qui leur incombent, de même que les coûts rattachés à la préparation aux changements climatiques à venir. Les villes côtières comme Richmond et Delta, en Colombie-Britannique, doivent planifier les coûts rattachés à la protection des propriétés contre la hausse du niveau de la mer. Un rapport du gouvernement de la C.-B. daté de 2011 avertissait les constructeurs et les promoteurs de prévoir une augmentation du niveau de la mer d'un mètre au cours des 90 prochaines années (CBC News, 2012).

En juillet 2013, des inondations massives ont envahi le réseau d'assainissement mixte vieillissant de la Ville de Toronto, et provoqué le déversement d'eaux usées et d'eaux de ruissellement, y compris de déchets humains solides, dans les lacs et les rivières. Les débordements d'eaux usées présentent un risque pour la santé des personnes qui se baignent dans le lac Ontario, et peuvent provoquer des infections et une augmentation du nombre d'hospitalisations (Powers, 2013). Toronto investit 680 millions de dollars pour réduire le nombre de réseaux d'assainissement mixtes au cœur de son centre-ville, mais les plus petites municipalités qui ont moins de sources de revenus devront compter sur les paliers supérieurs de gouvernement pour éponger le coût croissant rattaché aux changements climatiques (Powers, 2013).



leurs chances de réussite dans le processus de sélection, et non pas nécessairement par rapport à leur importance locale (FCM, 2013, p. 24). En outre, les subventions sont souvent orientées par les objectifs à court terme, et ne cadrent pas avec les besoins en matière de planification municipale qui s'échelonnent d'ordinaire de 10 à 20 ans ou plus. Qui plus est, les fonds ne sont pas toujours disponibles lorsqu'il est question des projets d'entretien et de réparation de la même infrastructure qui sont moins photogéniques. Ces coûts de remise en état peuvent être considérables (Thompson, 2013, p. 5).

La croissance économique elle-même amène son lot d'augmentations de coûts, et exige que les municipalités dépensent davantage sur l'infrastructure et les services. La croissance à l'extérieur d'une municipalité impose également des coûts accrus pour l'administration municipale, car certains particuliers et certaines entreprises qui utilisent l'infrastructure et les services urbains ne versent pas de taxes à la municipalité.

Les plus petites communautés doivent composer avec des difficultés encore plus importantes. Une étude réalisée à Terre-Neuve-et-Labrador a révélé que les plus petites communautés (moins de 5000 personnes) touchaient des revenus par personne inférieurs à la moyenne. Étant donné que les plus petites communautés ont plus de difficulté à produire des revenus autonomes, elles dépendent davantage des subventions des gouvernements fédéral et provinciaux. Le stress financier des petites communautés rurales est exacerbé par l'exode vers les villes, le vieillissement de la population, les plus faibles niveaux d'activités économiques et d'emploi. Bon nombre de plus petites communautés doivent s'en remettre à une aide gouvernementale à long terme pour survivre (Locke, 2011, p. 23).

Des municipalités de toutes tailles sont bousculées par une combinaison de facteurs, à savoir, les revenus généraux limités, les coûts importants, les pressions de dépenses, les limites juridiques imposées aux sources de revenus auxquelles ils ont accès. Pour continuer de fournir les services que les citoyens désirent obtenir, les municipalités devront trouver d'autres sources de revenus. La question importante qu'il faut se poser consiste à savoir si elles pourront accéder à des sources de revenus progressives – qui ne portent pas atteinte aux personnes à plus faibles revenus.



## Taxes et inégalité

À l'instar de nombreux autres pays membres de l'OCDE (OCDE, 2011), l'inégalité du revenu a augmenté au Canada au cours des dernières décennies : « seul le cinquième quintile – le groupe des Canadiens les plus riches – a augmenté sa part du revenu national. Tous les autres groupes quintiles ont perdu des parts » (Le Conference Board du Canada, 2013). Même après l'impôt sur le revenu, le groupe des 20 pour cent de Canadiens les plus riches gagnent neuf fois plus que le groupe des 20 pour cent les plus pauvres (Statistique Canada, tableau CANSIM 202 0703).

Les préoccupations relatives à l'inégalité du revenu dépassent la question de la pauvreté ou du faible revenu. Il existe une panoplie d'études bien documentées sur les répercussions de l'inégalité, sur le bien-être social et le bien-être économique. Sur le plan social, l'étude phare, *The Spirit Level* (Wilkinson & Pickett, 2010) a examiné l'égalité entre les pays riches et les pays pauvres, et les inégalités à l'intérieur de ceux-ci. Les données montrent une forte corrélation entre les niveaux d'inégalité les plus élevés et une vaste gamme de mesures des problèmes sociaux, y compris le manque d'éducation et les résultats de la santé, le manque de confiance et la participation réduite à la vie

communautaire, les taux de dépendance et d'obésité plus élevés et les taux plus élevés de violence et d'incarcération.

Il est aussi de plus en plus documenté, dans les études économiques internationales, que les niveaux élevés d'inégalité entraînent des répercussions négatives sur l'économie (Le Conference Board du Canada, s.d.). Des travaux réalisés récemment par des chercheurs du Fonds monétaire international examinant les facteurs sous jacents à la durée de la croissance ont révélé que l'inégalité de la distribution du revenu était le facteur le plus significativement corrélé à la croissance économique à plus long terme (Berg & Ostry 2011). Selon le prix Nobel Joseph Stiglitz, auteur de l'ouvrage *The Price of Inequality* et ancien économiste en chef à la Banque mondiale, l'inégalité entraîne une plus grande instabilité, une plus faible croissance économique, en plus de réduire l'efficacité et la productivité. En bref, une trop grande inégalité est préjudiciable à l'économie (Stiglitz, 2012). Le Fonds monétaire international a proposé que les nations augmentent l'impôt sur la richesse et le revenu élevé, et a aussi publié une étude montrant qu'une hausse d'impôt sur le revenu des riches ne porte pas atteinte à la croissance économique (Fonds monétaire international [FMI], 2013; Ostry et coll., 2014).

Il existe deux catégories de solutions à l'inégalité du revenu : les solutions à l'appui d'une plus grande égalité des revenus avant impôt, et les solutions qui utilisent l'impôt et un système d'avantages pour la redistribution (The Equality Trust, 2013). Les municipalités peuvent intervenir dans ces deux domaines. En réglant le problème d'inégalité du revenu avant impôt, des municipalités peuvent se doter de politiques sur le salaire vital (Centre for Civic Governance 2011), éliminer l'externalisa-

tion des services vers des sociétés qui offrent une piètre rémunération à leurs employés, et appuyer la syndicalisation, qui est associée à des niveaux plus élevés d'égalité (Jackson, 2013). Les municipalités peuvent également favoriser l'égalité en rendant leur propre système de taxation général plus progressif.

*« Les taxes et les transferts entraînent un important effet de redistribution. L'inégalité du revenu, après les taxes et les transferts, mesurée par le coefficient de Gini,<sup>3</sup> était d'environ 25 pour cent inférieure pour le revenu avant taxes et transferts, en moyenne, dans les régions couvertes par l'OCDE à la fin des années 2000. Au cours de la même période, la pauvreté, mesurée après les taxes et les transferts, était de 55 pour cent inférieure à celle avant taxes et transferts pour la moyenne des régions couvertes par l'OCDE. »* (Joumard et coll., 2013).

Comme il est discuté plus en détail ci-dessous, les deux plus importantes sources de revenus autonomes des municipalités – l'impôt foncier et les frais d'utilisation – sont souvent très régressives. Il serait possible de rendre le régime des taxes municipales général plus progressif en restructurant ces deux sources de revenus pour les rendre plus progressives et en diversifiant le système pour qu'il inclue des sources de revenus plus progressives.

## Compétition politique : la chute précipitée

L'une des difficultés rattachées à l'établissement d'une politique relative aux taxes municipales est le risque qu'il y ait une concurrence politique entre les municipalités avoisinantes. Certaines estiment que la réduction des taxes contribue à attirer les entreprises dans leur région. Les données

<sup>3</sup> Pour obtenir de l'information sur le coefficient de Gini, voir : World Bank, s.d.

probatentes prêtent à penser que cette croyance est erronée. Les modifications des taux de taxes locales semblent avoir au plus une faible incidence sur l'emplacement de l'entreprise, même sur une période de plusieurs années (Smart, 2012). En outre, les méfaits causés par la concurrence locale des taux de taxes sont bien documentés.

Aux États Unis, une enquête de fond effectuée par le New York Times a révélé que les incitatifs locaux et d'État, destinés aux entreprises, coûtaient plus de 80 milliards de dollars par année. N'empêche, il y a peu d'éléments de preuve démontrant qu'ils entraînent des retombées positives au chapitre de l'activité économique et de l'augmentation du nombre d'emplois. En fait, la concurrence par rapport aux incitatifs fiscaux et destinés aux entreprises a donné lieu à une course vers le fond, où les gouvernements d'État et les gouvernements locaux se livrent concurrence l'un et l'autre, mais en fin de compte, perdent tous des dizaines de milliards de dollars en manque à gagner des revenus fiscaux et d'autres incitatifs utilisés pour attirer les entreprises. Ce phénomène a mené à des réductions des dépenses publiques dans d'autres domaines, comme l'infrastructure et l'éducation, qui peuvent avoir des retombées beaucoup plus profitables sur la capacité de concurrence d'une région (Story, 2012).

Afin de réduire la compétition que génère la politique du chacun pour soi entre les municipalités, les paliers supérieurs de gouvernement peuvent offrir une plus grande part des recettes fiscales aux municipalités, mettre en place des systèmes régionaux de gouvernance et de coopération, limiter les réductions de services ou les niveaux de taxation à des moyennes historiques.



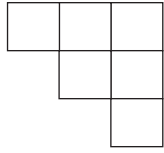
## Revenus progressifs et dépenses progressives

Les municipalités canadiennes ont obtenu le pouvoir de percevoir des taxes et d'adopter des règlements pour la première fois en 1849. Des années 1920 aux années 1960, les municipalités ont profité d'une augmentation du financement provincial qui leur a été versée de pair avec un resserrement de la réglementation provinciale. Dans les années 1970, les augmentations du financement ont été ralenties par le présage d'une réforme municipale (Sancton, 1999).

Bien que d'une façon générale les taxes fédérales et provinciales puissent être progressives, les revenus municipaux sont habituellement régressifs, car ils proviennent surtout de l'impôt foncier et des frais d'utilisation (**voir la figure 6**).

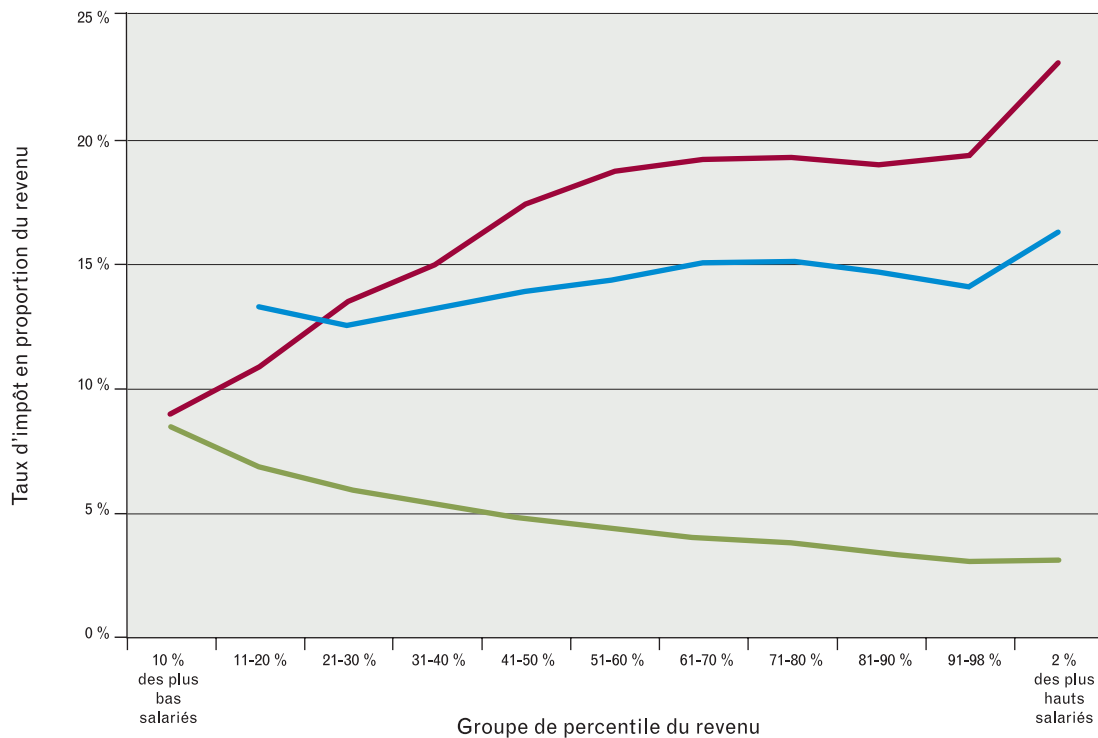
Depuis 1990, le régime fiscal global du Canada est devenu plus régressif, et caractérisé par des réductions d'impôts sur le revenu des entreprises, des particuliers à revenu élevé, et de l'impôt sur le capital de même qu'une dépendance accrue à l'impôt foncier et aux frais d'utilisation. En 2005, la tranche des plus riches (un pour cent) payait un taux global d'impôt inférieur (sous forme de pourcentage du revenu) à celui de toutes les autres catégories de revenu, y compris la tranche des dix pour cent les plus pauvres (Lee, 2007).

Lorsque l'on tient compte de l'incidence sur les dépenses publiques, il ne fait plus aucun doute que les changements fiscaux apportés depuis les années 1990 n'ont pas su profiter à la majorité des Canadiens. Si les gouvernements provinciaux avaient investi dans l'éducation et dans les soins de santé, au lieu de réduire l'impôt sur le revenu vers la fin des années 1990 et au début des années 2000, 75 pour cent des Canadiens tireraient mieux leur épingle du jeu (Mackenzie & Shillington, 2009, p. 22).



## 6

## Taux d'impôt effectifs par ordre de gouvernement et catégorie de revenu (1988)



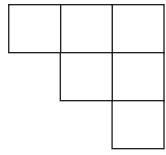
Source : Vermaeten (1995) p. 342-343

- Impôts fédéraux
- Impôts provinciaux
- Impôts municipaux

« Les modifications fiscales apportées à tous les ordres de gouvernement au Canada, depuis le début des années 1990, n'ont pratiquement entraîné aucun avantage pour la plupart des Canadiens. Ils ont généré des avantages importants pour les Canadiens dans le haut de l'échelle de revenu. Ils ont par ailleurs transformé un régime fiscal légèrement progressif en un régime régressif. En raison des réductions d'impôts des années 1990, le système fiscal canadien ne sert plus à atténuer l'inégalité du revenu sur le marché – il l'exacerbe. » (Mackenzie & Shillington, 2009, p. 20).

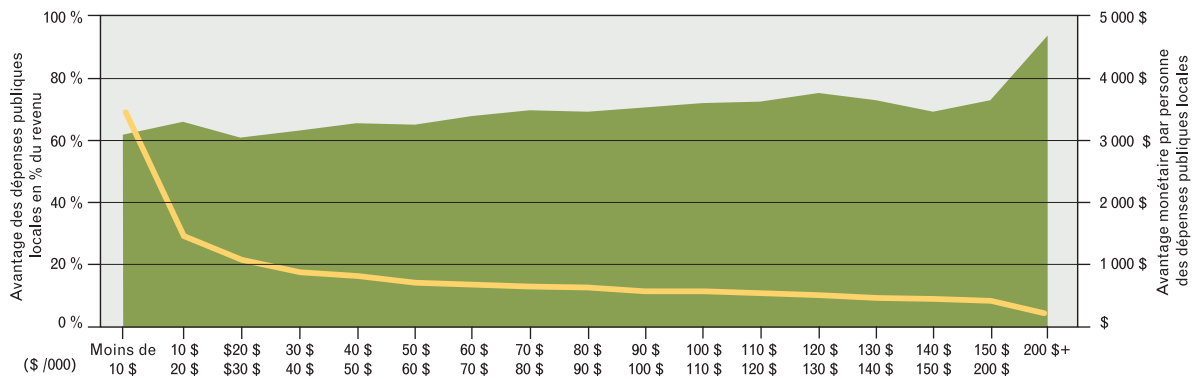
### Effets des dépenses

Bien que le présent document soit axé sur les revenus des municipalités, il importe tout de même de garder à l'esprit que les revenus ne représentent que la moitié du régime fiscal. Les dépenses exercent également un effet sur le plan de la distribution. Même si la partie relative au revenu est régressive, l'effet global du système pourrait être progressif. En effet, une nouvelle source de revenus proposée pourrait entraîner un effet légèrement régressif, mais les dépenses pourraient être



# 7

## Avantage par personne des dépenses publiques locales par catégorie de revenu



Source : Mackenzie & Shillington (2009)

■ Dollars de dépenses publiques locales par personne (axe de droite)

■ Dépenses publiques en pourcentage du revenu (axe de gauche)

suffisamment progressives pour contrecarrer l'effet de cette source de revenus.

Une étude portant sur les avantages des dépenses publiques a révélé que « pour la plus grande partie de la population canadienne, les services publics sont, à proprement parler, la meilleure occasion qu'elle n'aura jamais » (Mackenzie & Shillington, 2009, p. 3). Ces services financés par les revenus fiscaux entraînent des retombées (économiques et sociales) d'envergure. Le coût de ces services pour les Canadiens, s'ils n'étaient pas financés par les deniers publics, représenterait plus de la moitié du revenu total par ménage pour la grande majorité des Canadiens (plus des deux tiers).

« En d'autres mots, les réductions d'impôts qui visent à laisser plus d'argent dans les poches des Canadiens de la classe moyenne font tout sauf cela. En fait, les réductions d'impôts mises en œuvre au Canada dans les 15 dernières années ont eu pour effet de réduire le niveau de vie de la plupart des Canadiens. » (Mackenzie & Shillington, 2009, p. 6).

Lorsqu'il est question des dépenses des administrations locales, les effets sont différents des dépenses effectuées aux échelles provinciale et fédérale. Dans le cas de certains services municipaux, la consommation augmente en proportion du revenu, de sorte que les avantages rattachés à ces services augmentent proportionnellement au revenu. Au Canada, les parents touchant des revenus plus élevés ont tendance à avoir plus d'enfants, et tirent incidemment plus d'avantages par personne des écoles publiques élémentaires et secondaires (Mackenzie & Shillington, 2009). Voilà en quoi les administrations locales dépensent plus, par personne, pour les ménages à revenu supérieur. Encore ici, lorsque l'on examine la situation sur le plan de la proportion du revenu, on peut constater que les dépenses publiques sont une force de redistribution puissante de la richesse au Canada (Mackenzie & Shillington, 2009, p. 15).

Sur le graphique de la page suivante (**voir la figure 7**) le vert montre les dépenses de l'administration locale en tant qu'avantages

reçus par les ménages. Le montant des dépenses publiques dans les services varie de 3095 \$ à 4710 \$, et augmente généralement en proportion du revenu. La ligne rouge indique les avantages reçus des services municipaux sous forme de pourcentage du revenu, et indique comment les dépenses de l'administration locale peuvent continuer d'avoir un effet de redistribution, en montrant que les personnes dont les revenus sont les plus bas sont celles qui profitent le plus.

## Soutien à un régime d'imposition progressif

Les gouvernements ont réduit considérablement les taux d'imposition effectifs du groupe des plus riches (un pour cent) depuis les années 1990 (Lee, 2007). Le public est de plus en plus sensibilisé à cette réalité, et les autres mouvements dans cette direction pourraient être limités par les pouvoirs politiques, car les Canadiens sont fortement en faveur d'un régime d'imposition progressif. Des études sur l'opinion publique ont révélé qu'une « grande majorité (82 pour cent) des Canadiens estime que les différents ordres de "gouvernement du Canada devraient s'efforcer de trouver des façons de réduire l'écart entre les bien nantis et les moins bien nantis". » (Adams, 2013, p. 57). En effet, 83 pour cent des Canadiens sont en faveur d'une augmentation de l'impôt sur le revenu des personnes qui touchent les revenus les plus élevés (Environics Research, cité dans Broadbent Institute, 2012).

Un sondage d'Ipsos Reid relève des résultats comparables : 88 pour cent des Canadiens estiment que « les riches devraient payer plus d'impôts », alors que seulement 12 pour cent sont en désaccord. Cet avis est partagé d'un bout à l'autre du pays, où le plus faible de niveau de soutien, dans toute province, atteint 82 pour cent. L'appui à cette affirmation demeure solide dans toutes les catégories de revenu, le niveau de soutien le plus faible étant de 72 pour cent parmi les ménages dont

le revenu est de plus de 100 000 \$. Parmi les personnes interrogées, 89 pour cent étaient en faveur d'un impôt supplémentaire sur le revenu familial de plus de 1 million de dollars par année. (Ipsos Reid, 2013).

Ce fort appui du public en faveur d'un régime d'imposition progressif trouve aussi son écho chez les représentants municipaux. Une étude de 2010 a montré qu'une majorité des maires, des conseillers municipaux et du personnel municipal de la C.-B. estimait que la province devrait structurer son régime d'imposition « en l'ajustant à travers les lentilles de l'équité fiscale pour les personnes touchant un revenu plus faible », dépassant ceux qui s'y opposaient dans une proportion de 3:2 (Fletcher & McArthur, 2010). Les représentants municipaux seraient bien avisés de favoriser un débat public sur l'effet progressif des sources de revenus, et de tenir compte de la volonté publique.

Pour une discussion plus approfondie sur cette question, **consultez l'Annexe 1.**

# Capacité financière des municipalités



## Capacité juridique

Contrairement aux gouvernements fédéral et provinciaux, les administrations municipales ne jouissent d'aucune indépendance dans l'exercice de leurs pouvoirs en vertu de la Constitution canadienne. Les administrations municipales sont souvent considérées comme les « créatures de la province », et sont littéralement créées par des lois provinciales. Les provinces maîtrisent donc les administrations municipales – ce qu'elles peuvent faire, les règlements qu'elles peuvent adopter, les sources de revenus auxquelles elles ont accès et la nature de ces sources de revenu.<sup>4</sup>

L'accès aux sources de revenus des municipalités diffère selon la province. Dans certaines provinces, les municipalités ont accès à une gamme relativement diversifiée de sources de revenu, alors qu'un bon nombre doivent compter davantage sur l'impôt foncier. L'impôt foncier varie selon les compétences, à l'instar des subventions fédérales et provinciales. Par exemple, en Colombie-Britannique, les municipalités reçoivent moins de revenu par subvention que dans les autres provinces, et ces mêmes municipalités offrent une gamme de services plus limitée que les municipalités d'autres provinces, en particulier en Ontario (British Columbia Ministry of Community, Sport and Cultural Development, 2012, p. 5).

Chaque province dispose d'un ensemble fondamental de lois gouvernementales municipales qui encadrent une vaste gamme de questions relatives à la gouvernance municipale (certaines provinces et certains territoires ont des lois distinctes pour chaque type de municipalité). Ces lois sont les suivantes :

### **Colombie-Britannique**

- *Local Government Act*
- *Community Charter*

### **Alberta**

- *Municipal Government Act*

### **Saskatchewan**

- *The Municipalities Act*
- *The Cities Act*

### **Manitoba**

- *Loi sur les municipalités*

### **Ontario**

- *Loi sur les municipalités*

### **Québec**

- *Code municipal du Québec*
- *Loi sur les cités et villes*
- *Loi sur les compétences municipales*

### **Nouveau-Brunswick**

- *Municipalities Act*
- *Community Planning Act*

### **Nouvelle-Écosse**

- *Municipal Government Act*

### **Île-du-Prince-Édouard**

- *Municipalities Act*

### **Terre-Neuve-et-Labrador**

- *Municipalities Act*

### **Yukon**

- *Municipal Act*

### **Territoires du Nord-Ouest**

- *Cities, Towns, and Villages Act*
- *Hamlets Act*

<sup>4</sup> Pour une discussion sur les principaux pouvoirs fiscaux prévus dans les lois de chacune des administrations locales, voir D. Lidstone (2004), s. 2.7, « Delegation of Adequate Financial Resources », en particulier ss. 2.7.3–2.7.16; et D. Lidstone (2013), *Municipal Revenue: Partnerships and New Resources*

## Nunavut

- *Cities, Towns, and Villages Act*
- *Hamlets Act*
- *Settlements Act*

Dans les dernières années, les lois provinciales ont eu tendance à octroyer plus généreusement des pouvoirs administratifs aux municipalités (Lidstone, 2004). Ces dispositions n'ont pas nécessairement élargi les pouvoirs de taxation, mais trahissent peut-être une volonté, chez certains gouvernements provinciaux, d'élargir les pouvoirs municipaux d'une façon plus générale.

Outre les lois municipales générales, il existe des lois provinciales plus précises qui confèrent et encadrent les pouvoirs municipaux sur différentes questions, y compris les sources de revenu. Par exemple, en Ontario, la *Loi sur les redevances d'exploitation* encadre la façon dont les municipalités peuvent générer des revenus pour compenser certains des coûts rattachés aux services et à l'infrastructure importants qu'ils doivent acquitter lorsque de nouveaux lotissements sont construits.

Enfin, certaines municipalités plus importantes ont des pouvoirs supplémentaires qui leur sont conférés par des lois spéciales parfois appelées des chartes. La *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, par exemple, confère à Toronto un pouvoir plus vaste pour ce qui est de la génération de revenus de même que d'autres pouvoirs supplémentaires (Ville de Toronto, s.d.). En vertu de l'article 267 de cette Loi, Toronto jouit d'un pouvoir général, mais assorti à certaines conditions, de percevoir des taxes « directes ». Ce pouvoir est semblable au pouvoir constitutionnel des gouvernements provinciaux qui peuvent prélever des taxes directes (le gouvernement fédéral peut prélever des taxes directes et indirectes).<sup>5</sup>

Exemples de chartes et de lois municipales spéciales :

- *Vancouver Charter*
- *City of St. John's Act*
- *Charte de la Ville de Montréal*
- *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*
- *Loi sur la Charte de la Ville de Winnipeg*
- *Charlottetown Area Municipalities Act*
- *Charter Communities Act* (Territoires du Nord-Ouest)

Le gouvernement de l'Alberta envisage de doter les villes d'Edmonton et de Calgary de chartes pour leur conférer plus de pouvoirs de taxation (Gerson, 2013).

En plus de limiter les pouvoirs fiscaux des municipalités, les provinces limitent également la capacité d'emprunt des municipalités. Les municipalités canadiennes ne sont pas autorisées à accumuler des déficits pour couvrir les frais d'exploitation, comme le font les gouvernements fédéral et provinciaux. Des emprunts pour couvrir les frais d'exploitation permettraient aux municipalités de gérer les augmentations de coûts à court terme et les pénuries de revenu en les échelonnant à plus long terme – comme une entreprise qui utilise une marge de crédit pour gérer les variations des coûts et des revenus, et qui dégage des liquidités pour les priorités plus élevées.

Le pouvoir d'emprunt des municipalités pour couvrir leurs coûts en capital est aussi limité. Les coûts rattachés au service de la dette (intérêt) sont limités à un certain pourcentage, par exemple, 15 pour cent ou 25 pour cent des revenus totaux.

En dépit de toutes ces restrictions, les municipalités jouissent d'options pour générer des revenus (**voir le Tableau B**), et l'apport de modifications aux lois provinciales pourrait générer des options supplémentaires.

<sup>5</sup> Les taxes directes sont les taxes qui sont prélevées auprès d'un particulier ou d'une société, et qui, d'une façon générale, ne peuvent être transférées à une tierce partie. Les taxes indirectes sont les taxes qui sont prélevées auprès d'un particulier ou d'une société et qui peuvent être transférées à une tierce partie (p. ex., les taxes de vente versées payées par un fournisseur). En pratique, les provinces jouissent de pouvoirs fiscaux très vastes, y compris celui de prélever des taxes de vente et des taxes directes, ainsi que des frais d'utilisation et d'autres frais qui s'inscrivent dans le régime de réglementation. Le pouvoir de taxation direct de Toronto est encadré par des exceptions précises; par exemple, la ville n'est actuellement pas autorisée à prélever de l'impôt sur le revenu ou un impôt sur le capital.



Tableau B

## Sources de revenus des municipalités par province/territoire

	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Nu.	Yn.	T.-N.-O.
Impôt foncier	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Impôt des sociétés	■				■		■		■				
Financement par surcroît d'impôt						■	■	■	■				
Impôt pour amélioration régionale		■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■
Frais d'usager	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Cens	■												
Droits de mutation immobilière (DMI)			■		1	2	■						
Redevances d'aménagement	■	■	■			■	■	■	■	■	■	■	5
Taxe hôtelière	6	■	7	■	8		■	■	■	■			
Taxe d'amusement	9					10	■	■					
Taxe de publicité						11	12			13			
Taxe sur l'essence					14	15	16			17			
Administrations financières municipales		18	■	■		■		■	■	■			
Impôt sur le revenu							19						
Taxe de vente							20	21					

- 1 En plus de ses pouvoirs généraux, Montréal a un pouvoir additionnel sur les DMI.
- 2 En plus de ses pouvoirs généraux, Toronto a un pouvoir additionnel sur les DMI.
- 3 La *Loi sur l'urbanisme* accorde aux municipalités la capacité de faire leur propre urbanisme, mais dans la plupart des cas, l'urbanisme municipal est géré par le gouvernement provincial.
- 4 La redevance d'aménagement s'applique uniquement dans la municipalité régionale de Halifax.
- 5 L'article 38 de la *Loi sur l'urbanisme* stipule que les promoteurs doivent bâtir leurs propres infrastructures et les payer de leur poche.
- 6 Seulement à St. John's.
- 7 Seulement dans la municipalité régionale de Halifax.
- 8 Les recettes de cette taxe (une taxe d'accise de 2 à 3 \$ la nuitée) sont remises à la région touristique et non à la municipalité. Les régions touristiques englobent souvent plus d'une municipalité.
- 9 Uniquement à St. John's et elle n'est pas encore en vigueur.
- 10 Toronto a ce pouvoir, mais elle ne l'a pas encore exercé.
- 11 Seule Toronto a ce pouvoir, par le biais de la taxe sur les panneaux de tiers.
- 12 Seulement à Winnipeg.
- 13 La *Loi sur les chartes des communautés et les administrations locales* accorde aux municipalités le pouvoir de réglementer les panneaux, mais pas de les taxer. Or, avec le pouvoir de réglementer vient le pouvoir d'exiger des frais.
- 14 Le gouvernement provincial perçoit une taxe de 0,03 \$/litre dans la grande région de Montréal, au nom de l'Agence métropolitaine de transport, en vertu de la *Loi de la taxe sur les carburants*.
- 15 Les municipalités touchent une part des taxes provinciales sur l'essence.
- 16 Les municipalités touchent une part des taxes provinciales sur l'essence.
- 17 Le Grand-Vancouver et le Grand-Victoria perçoivent une taxe régionale sur l'essence pour financer les transports en commun.
- 18 Les municipalités peuvent obtenir un prêt provincial du Conseil du trésor.
- 19 Les municipalités touchent une part de l'impôt provincial sur le revenu.
- 20 Les municipalités touchent une part de la taxe de vente provinciale.
- 21 Les municipalités touchent une part de la taxe de vente provinciale.



## Sources de revenus des municipalités et progressivité

On peut classer les sources de revenus des municipalités dans plusieurs catégories. Le classement suivant est semblable à celui utilisé par Statistique Canada (Statistique Canada, tableau CANSIM 385-0024), et il est établi selon la taille relative des sources de revenus, en moyenne, au Canada :

- l'impôt foncier et les taxes connexes (y compris les taxes d'affaires et les taxes sur les transferts fonciers)
- les frais d'utilisation (aussi connus comme les revenus de la vente de biens et de services comme les services de garde, l'eau et l'électricité)
- les subventions et transferts d'autres ordres de gouvernements (à des fins générales ou à des fins particulières)
- les taxes à la consommation (taxes d'accise/taxes de vente générales et particulières)
- autres taxes et revenus (licences, permis, amendes, pénalités)

Les municipalités canadiennes utilisent de façons différentes ces sources de revenus. Toutefois, comme on le voit dans la figure 3 ci-dessus, les impôts fonciers constituent la source principale des revenus municipaux au Canada, avec les frais d'usager et les transferts des autres ordres de gouvernement.

Les outils de génération de revenu des municipalités auxquels elles ont accès dans chaque province et chaque territoire sont décrits ci-dessous, résumés dans le Tableau B, et font l'objet d'une discussion plus approfondie à l'Annexe 3.<sup>6</sup>

## Impôt foncier et taxes connexes

L'impôt foncier est de loin la plus importante source de revenu des municipalités et représente 60 pour cent des revenus autonomes des municipalités canadiennes – les revenus générés par les municipalités de façon autonome, séparément des subventions et des revenus partagés avec des municipalités par des ordres de gouvernement supérieurs (Statistique Canada, tableau CANSIM 385-0024).

Le taux d'impôt foncier (parfois appelé le taux par mille) multiplié par la valeur de l'évaluation d'une propriété donnée produit un impôt foncier exigible. La valeur des évaluations reflète habituellement les valeurs du marché, quoique les évaluations accusent parfois un retard par rapport à la valeur réelle dans le marché. Le taux de l'impôt foncier est calculé chaque année par la municipalité. Le revenu global découlant de l'impôt foncier dont a besoin la municipalité divisé par la valeur totale évaluée de l'ensemble des propriétés donne le taux de taxation. Bien que les locataires ne paient pas d'impôt foncier, son coût leur est habituellement refilé par le propriétaire, dans la plus grande mesure possible. Environ 69 pour cent des Canadiens sont propriétaires de leur maison et 31 pour cent sont des locataires (Statistique Canada, 2013).

L'impôt foncier est régressif parce que la proportion du revenu dépensé pour l'impôt foncier est plus élevée chez les personnes qui touchent des revenus relativement faibles.

*« [L]es familles à plus faible revenu consacrent une proportion plus élevée de leurs revenus à l'impôt foncier que les familles à revenus plus élevés. Par exemple, en 1998, les familles touchant des revenus inférieurs à 20 000 dollars ont consacré en moyenne 10 % de leurs*

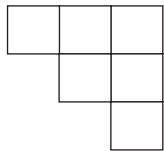
<sup>6</sup> Nota : la discussion relative aux pouvoirs ici et ailleurs est présentée à titre d'information seulement, et ne se veut pas force d'autorité. Veuillez consulter les lois de chaque province pour connaître l'ensemble des sources de revenu actuel et complet accessible aux municipalités.

revenus en impôt foncier comparativement à seulement 2 % dans le cas des familles dont le revenu était de 100 000 dollars ou plus.[...] l'impôt foncier régressif ne peut être attribué simplement aux personnes plus âgées touchant des revenus relativement plus faibles et vivant dans des propriétés relativement dispendieuses. En fait, les municipalités où des personnes moins âgées touchant un revenu inférieur ont le fardeau fiscal le plus lourd dépassent de loin celles où l'inverse est vrai. » (Palameta & Macredie, 2005, p. 14 et 18)

Lorsqu'on le compare à l'impôt sur le revenu, l'impôt foncier paraît particulièrement régressif. En ce qui concerne l'impôt sur le

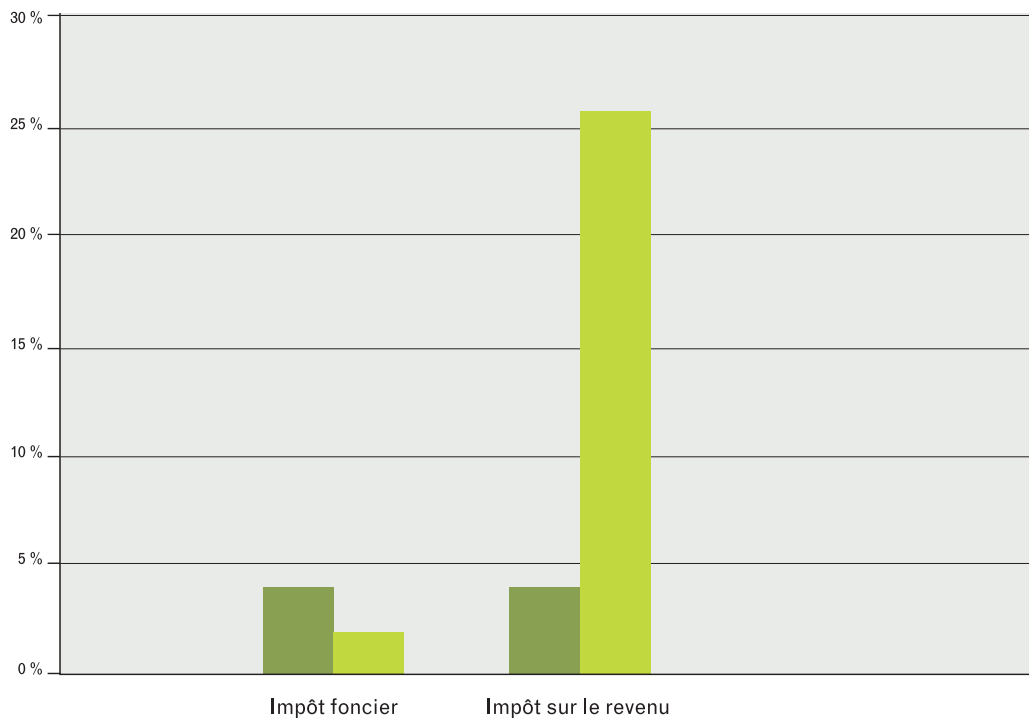
revenu, les Canadiens touchant les revenus les plus élevés payent une proportion plus élevée de leurs revenus – tel est l'objectif d'un régime fiscal progressif. À l'opposé, dans le cas de l'impôt foncier, les Canadiens touchant le revenu le plus faible sont ceux qui payent la proportion la plus élevée de leur revenu **(voir la figure 8)**.

Dans une certaine mesure, l'impôt foncier est une taxe sur la richesse. Toutefois, il s'agit d'une taxe applicable à la richesse brute plutôt qu'à la richesse nette, car elle n'exclut pas le montant exigible sur les hypothèques. Plus de la moitié des propriétaires canadiens (58,6 pour cent) ne possèdent pas entière-



## 8

### Pourcentage du revenu payé en impôt, quintiles de revenu supérieurs et inférieurs



Source : Fédération canadienne des municipalités (2008d)

- Quintile de revenu inférieur des 20 pour cent
- Quintile de revenu supérieur des 20 pour cent

ment leur maison; ils ont une hypothèque, et les hypothèques ont tendance à être importantes, et plus du quart des ménages ont des hypothèques qui dépassent le « seuil d'abordabilité » de la SCHL, ce qui signifie qu'ils consacrent plus de 30 pour cent de leur revenu total aux coûts rattachés à leur domicile (Statistique Canada, 2013).

Étant donné que l'impôt foncier est prélevé sur la valeur totale du domicile, et que les personnes ayant une part de propriété relativement faible (où une plus grande proportion de la valeur de leur domicile est hypothéquée) finissent par payer plus en taxes, par rapport à la valeur monétaire qu'ils possèdent. Les personnes qui sont moins bien nanties (et ont des plus faibles revenus) ont tendance à avoir des hypothèques proportionnellement plus importantes par rapport à leur revenu et à leur niveau de richesse. En outre, l'impôt foncier est prélevé uniquement sur le logement, et non sur les actifs financiers, qui sont surtout détenus par les mieux nantis. Ainsi, il peut être régressif par rapport à la richesse véritable.

*Dans certaines municipalités, en particulier celles qui se trouvent dans de grandes régions métropolitaines de recensement, les propriétaires à plus faible revenu ont assumé un fardeau fiscal de quatre à cinq fois plus élevé que leurs homologues à revenu plus élevé.* (Palameta & Macredie, 2005, p. 18).

En plus d'être régressif, l'impôt foncier présente d'autres problèmes. L'argument voulant que l'impôt foncier serve à financer directement les services liés à la propriété n'est peut-être pas aussi vrai qu'on voudrait le croire. Les municipalités dépendent grandement de l'impôt foncier parce qu'il sert à financer une grande proportion des coûts d'une municipalité, pas seulement les coûts qui génèrent des avantages pour une propriété en particulier (Vander Ploeg, 2008b, p. 44). Par exemple, les services de maintien de l'ordre et d'incendie n'ont pas de lien avec la valeur de la propriété. En outre, par l'entremise de l'impôt foncier, les résidents payent pour les routes, les parcs et les bibliothèques utilisés

par des personnes qui vivent à l'extérieur de la municipalité – qui bien souvent payent un montant de taxes inférieur en conséquence. En même temps, l'impôt foncier présente aussi des aspects positifs. Elles assurent une source de revenu stable, et elles sont rattachées à un bien-fonds immeuble, de sorte qu'il est difficile de les éviter.

Bien que les recettes provenant de l'impôt sur le revenu et des taxes de vente augmentent automatiquement à mesure que s'accroissent ces derniers, les taux d'imposition foncière (le taux de taxes par dollar de la valeur évaluée) sont déterminés chaque année. Dans bien des cas, lorsque la valeur d'une propriété augmente, le taux d'impôt foncier réel (sous forme de pourcentage de la valeur de la propriété) diminue. Quoi qu'il en soit, les recettes supérieures continuent d'être qualifiées d'augmentations de taxe, par les opposants aux taxes et bien souvent les médias conventionnels.

*« [L]a ville risque d'être contrainte d'augmenter constamment le taux simplement pour compenser pour l'inflation... Dans les médias et dans l'esprit du public, il s'agit d'une augmentation de taxe. »* (Vander Ploeg, 2002, p. 3)

## Taxe résidentielle et taxe d'affaires

Les taux d'imposition foncière des maisons unifamiliales sont souvent inférieurs aux taux d'imposition des propriétés à logements multiples, commerciales ou industrielles qui ont des valeurs marchandes comparables. Certains commentateurs simplifient l'équation en affirmant que les taux résidentiels sont inférieurs aux taux « d'affaires » ou non résidentiel (par souci de simplicité, le présent document observe cette convention).

Une étude portant sur huit municipalités ontariennes a révélé que « l'impôt foncier non résidentiel variait de 28 à 51 pour cent de l'impôt foncier local total, mais représentait seulement 31 à 40 pour cent des dépenses municipales » (Slack, 2012, p.77).

L'écart entre les taxes résidentielles et non résidentielles est observable dans bon nombre de municipalités canadiennes, même s'il se resserre (Kitchen & Tassonyi, 2012). Vers la fin des années 1990, l'Ontario a mis en œuvre des lois visant à rétrécir cet écart, et l'empêcher d'augmenter de nouveau (Kitchen, 2013). Selon Smart (2012), les réformes de l'Ontario ont contribué à réduire l'impôt foncier commercial et industriel payé d'environ 2 milliards de dollars par année. En 2007, la Ville de Vancouver a décidé de réduire sur une base annuelle l'apport commercial du montant total de l'impôt foncier. L'impôt foncier non résidentiel représente maintenant 48 pour cent des revenus globaux découlant de l'impôt foncier de la Ville de Vancouver, et il est inférieur à la contribution de l'impôt foncier résidentiel. (City of Vancouver Property Tax Policy Review Commission, 2014).

En dépit des préoccupations exprimées à l'égard des différents taux résidentiels et non résidentiels, et de la réponse politique à ces préoccupations, on n'a pas pu trancher à savoir s'il conviendrait que les taux soient les mêmes. Les entreprises peuvent déduire l'impôt foncier de leurs revenus aux fins de l'impôt sur le revenu alors que les particuliers ne le peuvent pas (Slack, 2003). Cette possibilité prête à penser que les taux résidentiels ne constituent pas nécessairement un étalon approprié pour comparer les taux non résidentiels.

On ne peut pas non plus en déduire pour autant que « plus élevé » signifie « trop élevé ». Si les taux non résidentiels sont trop élevés, ils peuvent avoir des répercussions économiques négatives et pourraient devenir une variable explicative de la migration des entreprises des villes aux municipalités de banlieue, où l'impôt foncier est inférieur (Slack, 2003). Cependant, étant donné que



## Taxe de vote – un fardeau pour les résidents à faible revenu

Terre-Neuve-et-Labrador est la seule province qui autorise les municipalités à prélever une taxe de vote. Elle est perçue auprès des personnes qui vivent dans une région, mais qui ne paient pas d'impôt foncier. En 2012, 132 municipalités de cette province ont prélevé une taxe de vote (British Columbia Ministry of Community, Sport and Cultural Development, 2012). Étant donné que les personnes qui ne possèdent pas de propriété sont habituellement celles qui touchent les plus faibles revenus, les taxes de vote sont une taxe imposée aux pauvres. En outre, l'impôt foncier est habituellement refilé du propriétaire aux locataires, ce qui fait en sorte que la taxe de vote devient un fardeau supplémentaire imposé aux pauvres. La taxe de vote est peu populaire sur le plan politique. Certaines municipalités comme la Ville de Corner Brook élimine graduellement cette taxe peu populaire alors que la Ville de Grand Falls-Windsor a radié la taxe de son budget de 2014 en raison de ses effets régressifs (Hayward, 2013).

l'emplacement est un facteur déterminant pour bon nombre d'entreprises, il est possible que les taux d'imposition foncière ne soient pas suffisamment élevés pour entraîner un effet observable, du moins, pas en comparaison avec d'autres coûts. Les données probantes prêtes à penser que les taux de taxes inférieurs pour les entreprises n'exercent qu'une faible influence sur le choix de l'établissement de l'entreprise, même si ces différences perdurent pendant des années (Smart, 2012). À Vancouver, même si certains continuent de demander des réductions de la proportion de l'impôt foncier payé par les entreprises, les données relatives aux permis de construction indiquent que les entreprises investissent dans des propriétés à Vancouver et qu'il n'est pas nécessaire d'offrir d'autres réductions (City of Vancouver Property Tax Policy Review Commission, 2014).

Le transfert des taxes des entreprises aux résidents aura tendance à réduire les dépenses de ces derniers en biens et en services – y compris dans les biens et services que produisent les entreprises locales – de même que leur volonté à vivre dans cette région et de faire partie de la main-d'œuvre disponible pour ces entreprises. Bien entendu, comme dans le cas de l'impôt foncier commercial, l'effet peut passer inaperçu.

Par ailleurs, étant donné que la plupart des propriétaires d'entreprise ont tendance à toucher des revenus plus élevés, le transfert de l'impôt foncier aux résidents pourrait exacerber l'effet d'un impôt foncier déjà régressif. Il pourrait s'ensuivre un effet disproportionné sur les personnes à plus faible revenu – les personnes mêmes qui ont le moins les moyens de payer plus de taxes.

Enfin, le transfert des taxes commerciales aux particuliers pourrait faire en sorte qu'une partie des recettes fiscales soit détournée de la municipalité. Les plus grandes entreprises sont souvent détenues par des personnes qui vivent à l'extérieur de la municipalité, et certains des fonds auxquels on a renoncé et qui auraient pu être des revenus imposables de

ces entreprises seront dépensés à l'extérieur de la région.

### **Financement par de nouveaux impôts fonciers**

Le financement par de nouveaux impôts fonciers (FNIF) est un mécanisme qui vise à encourager le secteur privé à investir afin de financer les améliorations à l'intérieur d'une zone géographique donnée – souvent des terrains vacants qui ont été contaminés par une utilisation industrielle ou commerciale antérieure « zones désaffectées » ou des zones où des immeubles ont été abandonnés ou sont en état de décrépitude grave. Les fonds issus de nouveaux impôts fonciers sont utilisés pour construire de nouveaux immeubles ou parcs, revitaliser l'infrastructure physique (trottoirs, éclairage, rues, conduites maîtresses, etc.) ou pour restaurer un terrain pollué. Les zones de FNIF sont de tailles variables, de quelques îlots à un centre-ville complet (Briffault, 2010).

Les mécanismes de FNIF utilisent les augmentations futures des revenus de l'impôt foncier des valeurs de propriété plus élevées pour financer le coût d'investissements particuliers dans une zone sélectionnée. Pendant la durée complète d'utilisation du mécanisme de FNIF (qui varie de plusieurs années à quelques décennies), les recettes fiscales injectées dans les revenus généraux de la municipalité sont gelées au niveau qui prévalait avant l'intervention du mécanisme de FNIF, et tous les revenus issus de l'impôt foncier supplémentaire (nouveaux impôts fonciers) cumulés au cours de cette période servent à financer les investissements publics effectués au moyen de mécanismes de FNIF antérieurs (Kitchen, 2006; Joravsky, 2009).

Les mécanismes de FNIF sont souvent perçus comme un stimulant économique pour les municipalités, car ils donnent un nouveau souffle à des quartiers décrépis ou des zones désaffectées. Ils peuvent donc avoir un effet progressif s'ils améliorent la vie des résidents des quartiers délabrés.

Cependant, les mécanismes de FNIF ont prêté flanc aux critiques selon lesquelles les projets de développement auraient eu lieu de toute façon, de sorte que les investissements municipaux ne sont en fait qu'une subvention déguisée pour les promoteurs. Les mécanismes de FNIF peuvent aussi finir par accroître la valeur des propriétés dans un secteur, ce qui oblige certains résidents à le quitter. Par ailleurs, dans la mesure où les mécanismes de FNIF réduisent l'augmentation incrémentielle des revenus tirés du secteur qu'ils visent pour financer des services et des programmes municipaux généraux (et nécessitent incidemment des augmentations du taux d'impôt foncier ailleurs), ils pourraient entraîner un effet régressif. Quoi qu'il en soit, ces allégations sont fondées sur l'hypothèse voulant que les revenus augmentent malgré l'absence de mécanismes de FNIF. Dans l'ensemble, l'effet progressif des mécanismes de FNIF sur le régime fiscal municipal est probablement mitigé et mineur.

### **Taxe sur les transferts fonciers**

Une taxe sur les transferts fonciers (TTF) est une taxe exigible sur les transferts fonciers selon un pourcentage de la valeur de la propriété (le prix payé, y compris les hypothèques ou dettes assumées). La plupart des provinces ont une certaine forme de frais ou de taxe sur les transferts fonciers. Cependant, seules les municipalités de la Nouvelle-Écosse, du Québec, du Manitoba et de l'Ontario (Toronto) perçoivent séparément les revenus au moyen de TTF, dans certains cas, qui viennent s'ajouter aux TTF provinciales (Ratehub, s.d.). Étant donné que la TTF est une taxe sur la valeur de la propriété et qu'elle est structurée à la façon de l'impôt foncier, elle pourrait être aussi régressive qu'un impôt foncier.

Toutefois, la plupart des TTF du Canada sont structurées pour être progressives par rapport à la valeur de la propriété. En règle générale, elles varient de zéro à 0,5 pour cent pour les propriétés de faible valeur à deux pour cent pour les propriétés à valeur plus élevée (Ratehub, s.d.). En outre, étant donné que la TTF est perçue sur les trans-

ferts fonciers, elle aurait tendance à exercer une plus grande influence sur les personnes qui achètent et vendent des propriétés plus fréquemment, et qui incidemment ont tendance à être les personnes qui touchent les revenus les plus élevés. Certaines compétences (comme la Colombie-Britannique et l'Ontario) remboursent une partie ou la totalité de la taxe des acheteurs qui accèdent à la propriété pour la première fois, ce qui renforce l'effet progressif de cette taxe. D'une façon générale, donc, l'effet réel de la TTF sera plus progressif que celui de l'autre impôt foncier.

### **Frais d'utilisation**

Les frais d'utilisation sont des frais prélevés pour des biens ou des services municipaux, comme les services d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées, le transport en commun, le stationnement, les services sociaux ou récréatifs. Ils représentent la deuxième source de revenus autonome en importance des municipalités après l'impôt foncier. Les frais d'utilisation peuvent être structurés comme un frais fixe pour un accès illimité, ou des frais fondés sur la consommation ou un mélange des deux.

En théorie et dans certains cas, les frais d'utilisation peuvent accroître l'efficacité parce que le prix rattaché à un service peut contribuer à limiter une demande excessive. Les biens et les services fournis sans frais peuvent faire l'objet d'une utilisation exagérée dans certains cas. Dans d'autres cas, la surutilisation de services publics qui ne sont pas assortis de frais d'utilisation est rare (par exemple, très peu de personnes sont éprises des salles d'attente dans les urgences et ne s'y rendront qu'en cas de besoin). En payant des frais d'utilisation, les citoyens peuvent voir les avantages qu'ils retirent.

Toutefois, les frais d'utilisation sont parfois perçus pour des services qui entraînent des avantages économiques et sociaux positifs généraux comme le transport en commun, les soins de santé, l'éducation, les services



récréatifs, la garde d'enfants et les bibliothèques. Il est inefficace, sur le plan économique, de tenter de recouvrer entièrement les coûts rattachés à la prestation de ces types de service public auprès des utilisateurs, et cela pénalise également les personnes touchant de plus faibles revenus. En outre, la perception de frais pour un service donné risque de ne pas être toujours aussi efficace pour gérer ou réduire la demande que d'autres mécanismes, en particulier pour les individus et les ménages.

À l'instar des taxes de vente, les frais d'utilisation entraînent souvent un effet régressif : ils accaparent un pourcentage plus élevé du revenu des personnes ou des ménages touchant un revenu inférieur comparativement aux personnes ou aux ménages touchant des revenus supérieurs. Certains frais d'utilisation sont simplement des frais fixes établis par personne ou par ménage. Ils s'assimilent en l'essence à une taxe de vote, et sont tout aussi politiquement peu populaires. Toutefois, certains frais d'utilisation peuvent être structurés de manière à devenir moins régressifs comme il est expliqué ci-dessous aux pages 51-52.

### **Tarification des usagers de la route**

Les frais et tarifs rattachés à l'utilisation de la route sont conçus pour couvrir une partie<sup>7</sup> des coûts de la construction et de l'entretien des routes. Ils servent parfois à générer des revenus pour financer le transport en commun (British Columbia Ministry of Community, Sport and Cultural Development, 2013a), et réduisent les effets externes négatifs et les coûts sociaux (smog, gaz à effet de serre, congestions, dommages routiers, rage au volant, perte de temps) rattachés à l'utilisation des routes (Slack, 2006; Kitchen, 2006b). La congestion est un problème grave, qui coûte à Toronto à elle seule quelque 6 milliards de dollars chaque année (Toronto Board of Trade, 2011). En 2012, les conducteurs de Montréal et

de Vancouver ont individuellement perdu plus de 40 heures en raison de la congestion (Inrix, 2013).

Les péages routiers peuvent prendre la forme de frais d'utilisation fixes, ou peuvent varier en fonction de la distance parcourue, du lieu (par des routes ou des zones précises – *péages de cordon*), la congestion (selon la période du jour), le type de véhicule et le nombre de passagers (c.-à-d., les véhicules multioccupants ne paient pas) (Kitchen, 2006b). À l'échelle municipale, les péages routiers peuvent être une solution de choix pour les grandes villes qui vivent d'importantes congestions routières. Chaque municipalité pourrait avoir la possibilité d'établir son propre taux de taxation, même si l'expérience européenne « prête à penser que la mobilité de l'assiette fiscale entraînera un aplanissement des taux fiscaux dans les compétences avoisinantes » (Kitchen, 2006b, p.75 citant Evers et coll., 2004).

Les péages de congestion peuvent réduire l'usage des routes et générer des revenus. Par exemple, le péage de congestion de Londres, en Angleterre, a réduit l'usage routier de 15 pour cent l'année suivant son imposition (Transport for London, 2004) et a permis de dégager 222 millions de livres sterling en 2012 (Transport for London, 2013). Des résultats analogues ont aussi été observés à Oslo, Bergen, Stockholm, Santiago et Singapour (Kitchen, 2006; Fletcher & McArthur, 2010). La tarification des usagers de la route peut également accroître le mouvement général du trafic, réduire l'importance du trafic et le trafic discontinu ce qui, en retour, réduit les émissions (Transport for London, 2013).

Au Canada, les péages routiers et les péages au pont sont plus fréquents à Montréal et à Vancouver. Ils ont aussi été utilisés pour financer certains projets de partenariats public-privé, comme le pont de la Confédération entre l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, et l'autoroute 407 près

<sup>7</sup> Il convient de mentionner que la tarification des usagers de la route, les taxes sur le carburant et d'autres frais imposés aux usagers de la route ne couvrent pas les coûts complets des routes au Canada; les routes reçoivent une subvention nette de 13,5 milliards de dollars par année – alimentée par d'autres taxes, y compris l'impôt sur le revenu et l'impôt foncier (Thompson, 2013).



de Toronto. Néanmoins, ces frais ne sont pas être très populaires.

Il existe aussi d'autres systèmes de tarification des usagers de la route, comme les frais d'immatriculation et rattachés au permis de conduire, ainsi que les frais de stationnement et les taxes.

L'effet de la tarification des usagers de la route sera probablement régressif, car un bon nombre de propriétaires d'automobile à faible revenu consacreront probablement une proportion plus élevée de leur revenu aux péages routiers. En raison de leur effet régressif, le SCFP n'est pas en faveur des péages routiers ou d'autres frais d'utilisation qui touchent de façon disproportionnée les ménages de la classe de revenu moyenne et inférieure (SCFP, 1999). Il importe de mentionner que les personnes à plus faible revenu ne possèdent pas de voiture. L'effet dépend également de l'emplacement et de l'usager de la route. Si les usagers de la route sont surtout des personnes touchant de plus faibles revenus, les péages peuvent être régressifs. Si les usagers de la route sont les personnes touchant les revenus les plus élevés, les péages peuvent être progressifs. Afin d'atténuer l'effet régressif des péages, les revenus pourraient servir à financer le système de transport public et le logement abordable, et appuyer d'autres domaines de dépenses qui profitent aux personnes touchant des revenus inférieurs.

### **Droits d'aménagement**

Les droits d'aménagement (DA, aussi appelés droits hors site) sont des frais perçus lorsqu'un permis est délivré ou un plan d'aménagement est approuvé pour de nouveaux projets résidentiels, commerciaux, industriels ou institutionnels. Ces frais visent à compenser les municipalités ou à rembourser le coût qu'elles assument pour fournir ou améliorer l'infrastructure requise pour ces projets de développement. Les DA peuvent être perçus pour différents coûts liés à l'infrastructure, comme les égouts, les aqueducs, les réseaux d'évacuation, les parcs

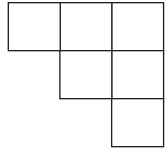
ou les routes. Ces frais visent à s'assurer que la croissance paye pour la croissance au lieu que ce soit les contribuables actuels qui payent pour la croissance – qui ne demandent peut-être pas le nouveau projet d'aménagement ni n'en profiteront.

Quoi qu'il en soit, les droits d'aménagement ne reflètent pas toujours le coût complet pour la municipalité et en conséquence, ce sont les contribuables qui subventionnent les coûts restants. Il y a donc ici place à une augmentation des droits d'aménagement comme le font certaines municipalités (Thompson, 2013).

Le caractère progressif des DA pourrait être mixte. À l'instar d'autres taxes ou frais d'utilisations, certaines parties des droits d'aménagement risquent d'être refilées du promoteur à l'acheteur sous forme d'augmentation des prix. La taille relative des portions assumées par le promoteur et l'acheteur dépendra des caractéristiques du marché immobilier local (le degré de sensibilité de l'offre et de la demande locale aux variations de prix). En règle générale, la portion payée par les promoteurs sera progressive (UBCM, 2013) étant donné que les sociétés de développement sont habituellement détenues par des personnes qui touchent des revenus plus élevés.

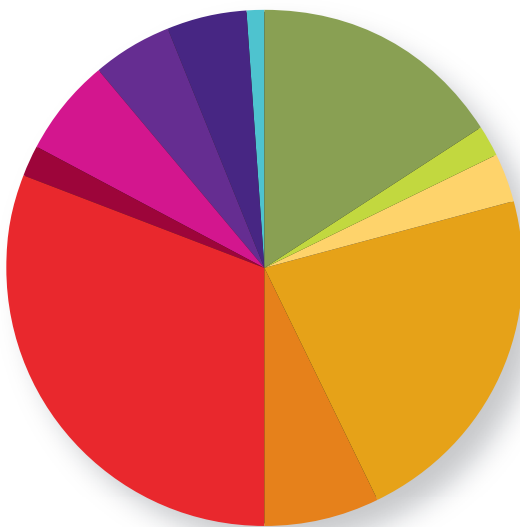
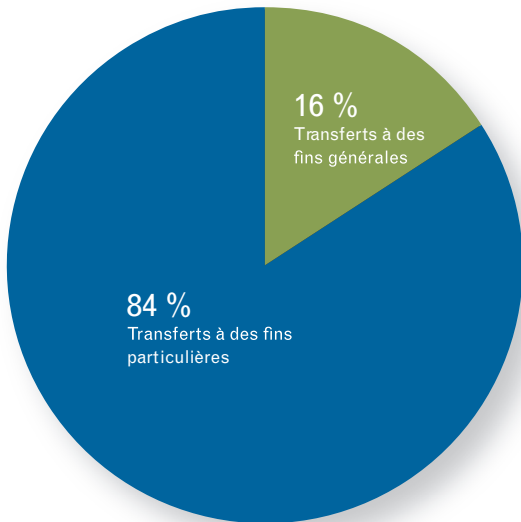
*« Dans les marchés fonciers haussiers, les coûts ont tendance à être refilés aux acheteurs, et dans les marchés au ralenti, ils ont tendance à être refilés de nouveau aux vendeurs motivés ou faire en sorte qu'un terrain soit retiré du marché » (UBCM, 2013, p. 99).*

Si les coûts du projet de développement ne sont pas couverts par les droits d'aménagement, ils seront couverts au moyen des sources de revenus de la municipalité, principalement au moyen d'impôts fonciers régressifs, qui sont payés par des personnes susceptibles de ne pas profiter du projet de développement – et qui risquent d'en faire les frais (par exemple, un projet de développement qui augmente le trafic routier dans leur voisinage). Cette réalité met en relief le



# 9

## Transferts provinciaux et fédéraux combinés aux municipalités canadiennes (2008)



- 16 % Transferts à des fins générales
- 2 % Services généraux
- 3 % Protection
- 22 % Transport
- 7 % Santé
- 31 % Services sociaux
- 2 % Conservation des ressources et industrie
- 6 % Environnement
- 5 % Loisirs
- 5 % Logement
- 1 % Planification

Source : Statistique Canada, tableau 385-0024

<sup>8</sup> 2008 est l'année la plus récente pour laquelle ces données sont disponibles.

besoin de réfléchir de façon plus générale au système de génération de revenu, et non pas à des sources de revenus en particulier examinées isolément.

## Subventions, transferts et partage des revenus

Les ordres de gouvernement supérieurs ont fourni un soutien financier aux municipalités pendant de nombreuses décennies au moyen de subventions et du partage des revenus.

Les termes subvention et transfert sont utilisés de façon interchangeable dans un grand nombre d'ouvrages, et le présent rapport en fera tout autant. Les subventions sont des fonds que les ordres de gouvernement supérieurs versent aux municipalités. Les subventions inconditionnelles sont des subventions fédérales ou provinciales qui peuvent être utilisées à toute fin choisie par l'administration municipale, et elles sont donc plus utiles pour répondre aux priorités cernées à l'échelle locale. Les subventions conditionnelles sont des subventions fédérales ou provinciales destinées à une fin particulière. Ces subventions sont beaucoup plus fréquentes que les subventions inconditionnelles (**voir la figure 9**), mais ne répondent pas nécessairement à des priorités locales.<sup>9</sup>

Le partage de revenus est un engagement de financement à plus long terme, et peut prendre la forme d'un ordre de gouvernement supérieur qui partage une source de revenus provenant d'une taxe, comme la taxe sur l'essence de l'Ontario (ministère des Transports de l'Ontario, 2012), le fonds de la taxe sur l'essence du gouvernement fédéral (Infrastructure Canada, s.d.), ou le Fonds de croissance du Manitoba. Une autre option consiste à

partager des « points » ou des « espaces » taxables, par exemple, une réduction de l'impôt foncier provincial (lorsqu'il existe) et une augmentation simultanée équivalente de l'impôt foncier municipal.

Les subventions et le partage des revenus servent à diverses fins :

- réduire le déséquilibre fiscal au niveau des municipalités et aider les municipalités (y compris les municipalités à plus faible revenu) à atteindre les objectifs et à s'acquitter des responsabilités cernées par les paliers supérieurs de gouvernement qui fournissent les fonds;
- aider les municipalités à recouvrer le coût rattaché à la prestation des services à des non-résidents.

Les subventions et les transferts, en proportion du revenu total, ont diminué au cours des dernières décennies (Kitchen, 2006b; Canada West Foundation, 2011b; Thompson & Bevan, 2010, p. 63), et connu une baisse radicale après 1995. Plus récemment, ils ont lentement augmenté, mais n'ont pas retrouvé les niveaux qui prévalaient avant 1996 (Statistique Canada, tableau CANSIM 385-0024).

Les subventions et le partage des revenus prêterent flanc à la critique selon laquelle ils ternissent la responsabilisation et entravent la démocratie parce que l'administration qui dépense les fonds devrait les obtenir directement de ses électeurs. De façon plus concrète, l'obtention de subventions ou de revenus partagés d'ordres de gouvernement supérieurs peut faire en sorte que les municipalités réduisent leurs sources de revenus autonomes.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> En fait, si une subvention conditionnelle exige aussi une contribution correspondante de la part de la municipalité, elle pourrait réduire la quantité de fonds disponibles affectés à d'autres priorités municipales.

<sup>10</sup> Une autre critique veut que les subventions financent surtout les projets d'infrastructure, et les subventions destinées à l'infrastructure ou à des installations peuvent réduire l'incitatif aux municipalités d'évaluer entièrement les services et de percevoir des frais sur ceux-ci (ce qui entraîne une demande accrue et une surconsommation), afin d'obtenir un rendement sur le coût en capital (Kitchen & Slack, 2003). Bien que les routes et les ponts puissent contribuer à accroître l'efficacité d'une économie, ces subventions n'appuient pas nécessairement l'innovation et la créativité qui sont des composantes essentielles à la capacité de concurrence d'une municipalité à l'ère de l'information – des membres de la population active savante sont mobiles et ont tendance à rechercher des atouts intangibles comme la qualité de vie du voisinage.

Toutefois, les retombées économiques et sociales d'une région s'étendent au-delà de ses frontières, et la Confédération canadienne pratique depuis longtemps le partage des revenus et l'égalisation par le biais de différents mécanismes.

Dans l'ensemble, l'effet des subventions et du partage du revenu est relativement progressif. Ces sources de revenus sont largement financées par l'impôt sur le revenu progressif (entre autres régimes de taxation aux échelles provinciale et fédérale), et supplantent l'impôt foncier régressif. Sur le plan des dépenses, les subventions et le partage des revenus contribuent à uniformiser la capacité de dépense entre les municipalités nanties et moins nanties, et compensent le coût rattaché à la prestation des services aux personnes qui vivent à l'extérieur de la municipalité (Vander Ploeg, 2008b).

## Taxes de consommation

Les taxes de consommation s'inscrivent dans deux grandes catégories : les taxes de vente générales et les taxes d'accise (les taxes qui s'appliquent à des articles en particulier, aussi appelées les taxes de vente sélectives). Il existe plusieurs options en matière de taxe de consommation accessibles à certaines municipalités.

Les villes américaines et européennes ont accès aux taxes de vente, et ont tendance à compter moins sur l'impôt foncier que les villes canadiennes (Slack, 2003; Toronto Region Board of Trade [TRBT], 2013; UBCM, 2013). Aux États-Unis, la plupart des villes qui peuvent appliquer des taxes de vente sont limitées aux taxes de vente sélectives (Slack, 2003). Toutefois, au cours des dernières années, quelques grandes villes ont opté pour l'adoption d'une taxe appelée SPLOST (taxe de vente locale facultative à fin spéciale perçue pendant une durée déterminée), et en ont dégagé des revenus importants pour financer des projets d'immobilisations particuliers (Canada West Foundation, 2011b).

Les municipalités canadiennes n'ont pas accès à des taxes de vente générales bien qu'un impôt d'un sou (une taxe de vente générale locale d'un pour cent à la remorque de la TPS) ait été proposé (Canada West Foundation, 2011b; FCM, 2012b).

### Taxes de vente générales

Les taxes de vente générales sont utiles parce qu'elles portent sur l'activité économique de l'ensemble des consommateurs – les résidents et les visiteurs. Toutefois, étant donné qu'elles varient selon le revenu (les revenus augmentent et diminuent selon l'économie), il s'agit de sources de revenus relativement imprévisibles d'une année à l'autre, même si elles sont généralement plus stables que l'impôt sur le revenu.

Il peut être coûteux d'administrer les taxes de vente pour le gouvernement et pour les entreprises. Il est possible de réduire ce coût en combinant les taxes de vente de différents ordres de gouvernement.

Bien qu'il y ait une équité horizontale quant à l'application des taxes de consommation (chacun paie le même pourcentage d'un bien ou d'un service en particulier), ces taxes peuvent entraîner des effets disproportionnés chez les personnes à plus faible revenu. Par exemple, la TPS est régressive parce que les consommateurs à plus faible revenu ont tendance à consacrer une proportion plus élevée de leur revenu sur les biens et les services, et aux taxes de vente s'appliquent à ces biens de consommation.

Plusieurs approches sont mises à contribution pour atténuer cet effet. Bon nombre de commodités nécessaires sont exemptées ou détaxées, comme les aliments, les études supérieures, les polices d'assurance, les services médicaux et les vêtements pour enfants. En outre, les systèmes de taxe actuels de la TPS et de TVH compensent la régressivité dans une certaine mesure dans les fourchettes de revenu inférieures en offrant des

crédits de taxe. Toutefois, les études sur les taxes de vente montrent que le taux de taxe effectif demeure régressif (Davis et coll., 2009). Certains services municipaux, comme le transport public, les services d'aqueduc et d'égouts, sont aussi exemptés de la TPS ou de la TVH. Les gouvernements fédéral et provinciaux offrent aux municipalités et à d'autres entités publiques comme les conseils scolaires, les hôpitaux, les universités et collèges, des abattements pour la TPS ou la TVH qu'ils payent. La valeur de cet abattement est importante et s'élèverait à 890 millions de dollars en 2014-2015 (Canada, 2013, p. 178). Certaines provinces, dont l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, offrent aussi aux municipalités un abattement partiel pour les taxes provinciales et les taxes de vente harmonisées qu'elles paient.

### **Taxes d'accise**

Les taxes d'accise, aussi appelées les taxes de vente sélectives, sont des taxes perçues sur des biens en particulier. Voici quelques exemples :

- les taxes sur les biens de luxe (logement à l'hôtel, restaurants, véhicules de luxe);
- les droits et taxes de douanes (marchandises importées);
- la sainte taxe (taxe sur le tabac et l'alcool).

La plupart des taxes d'accise sont des taxes unitaires, ce qui signifie qu'elles sont perçues pour chaque unité vendue, et ne sont pas indexées au prix de l'objet sur lequel elles portent. À l'opposé, les taxes de vente générales ont tendance à être calculées sous forme de pourcentage du prix (aussi appelées « sur la valeur »). Pour cette raison, les revenus de taxes d'accise n'augmentent pas avec l'inflation comme les taxes de vente. Pour que les revenus s'accroissent, leur consommation ou les taux de taxe doivent augmenter.

Les taxes d'accise sont parfois décrites comme étant les taxes les plus régressives qui soient en raison de leur structure et des marchandises qu'elles ciblent (Joumard, et coll., 2012). « Étant donné que ces taxes de vente sont perçues selon un taux fixe, et parce que les dépenses, en proportion du revenu, chutent à mesure qu'augmente le revenu, les taxes de vente s'accaparent invariablement une plus grande part du revenu des familles à faible et à moyen revenu que du revenu des riches » (Davis, et coll., 2009, p. 8). Cependant, certaines taxes d'accise s'appliquent exclusivement à des articles de luxe que les personnes à revenu supérieur sont plus susceptibles de consommer. En outre, les taxes d'accises peuvent être conçues de manière à être plus progressives.

### **Taxe hôtelière/sur l'hébergement**

La taxe hôtelière est une taxe sur l'utilisation des hôtels, des motels et d'autres types de logement de courte durée. Cette taxe est répandue à l'échelle municipale à la grandeur des États-Unis et en Europe (UBCM, 2013) et a été mise en œuvre dans certaines municipalités canadiennes (British Columbia Ministry of Community, Sport and Cultural Development, 2013). Par exemple, en Ontario, les principaux hôtels de plusieurs villes ont une entente mutuelle de percevoir des frais de vente de destination de trois pour cent (Fletcher & McArthur, 2010). La taxe hôtelière prélève des revenus auprès de non-résidents, ce qui la rend favorable sur le plan politique étant donné que les touristes ou les migrants utilisent les services municipaux (comme les services de maintien de l'ordre et de lutte contre les incendies ainsi que l'infrastructure routière et aqueduc), mais ne paient pas d'autres façons pour ces services. Certains prétendent que cette taxe engendre une dépense disproportionnellement élevée comparativement aux services que les visiteurs reçoivent de la municipalité (Kitchen, 2000). Afin de réduire les frais administratifs, elles

sont appliquées de façon générale comme « un droit supplémentaire sur les taxes de vente fédérales et provinciales existantes » (Kitchen, 2000, p. 20).

La taxe hôtelière est plus susceptible d'être progressive qu'une taxe de vente générale étant donné que le montant payé augmente en fonction du revenu. Cette allégation est fondée sur l'hypothèse voulant que les mieux nantis restent dans des hôtels plus souvent et dans des chambres plus dispendieuses.

### **Les « saintes » taxes**

Les saintes taxes sont des taxes ajoutées à certains biens ou services comme l'alcool, le tabac ou le jeu. Ces taxes sont utilisées comme dissuasif, ou pour contribuer à payer pour les conséquences négatives rattachées au tabagisme, à la consommation d'alcool et aux jeux d'argent. Ces taxes sont habituellement établies à des taux précis perçus par unité de volume ou nombre, plutôt que comme des taxes sur la valeur qui fluctuent selon le prix. Les saintes taxes sont habituellement considérées comme des taxes régressives (Kesselman & Cheung, 2004), mais elles ne sont pas perçues sur des biens essentiels et peuvent être socialement progressives – de possibles raisons expliquant leur popularité au sein des gouvernements.

### **Taxe d'amusement**

Les taxes d'amusement sont appliquées à différents types de divertissement comme les billets de cinéma (British Columbia Ministry of Community, Sport and Cultural Development, 2013a). Par exemple, Winnipeg perçoit des frais d'admission de dix pour cent dans les cinémas et dans les lieux de présentation de 50 000 sièges ou plus (ville de Winnipeg, 2006). Ces taxes présentent un faible potentiel de production de revenus. Elles auront la plupart du temps un effet régressif, quoique mineur d'une façon générale.

### **Taxe sur la publicité**

Cette taxe s'applique aux annonces permanentes comme les tableaux d'affichage, et elle est payée par le propriétaire et non l'annonceur (British Columbia Ministry of Community, Sport and Cultural Development, 2013a). À Toronto, la taxe sur les panneaux d'affichage de tiers (*Third Party Sign Tax*) a été mise en œuvre en 2009, et devait générer 10,4 millions de dollars en revenu chaque année pour la ville (Ville de Toronto, 2010), dont une partie de la somme servirait à financer les arts et la culture (Knelman, 2013). Il est peu probable que cette taxe entraîne un effet progressif ou régressif important. Elle pourrait tout de même entraîner un effet progressif, car elle serait refilée aux sociétés qui placent des annonces, et en règle générale, les sociétés sont détenues par des personnes touchant des revenus plus élevés.

### **Taxe sur l'équipement**

En Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba et à Terre-Neuve-et-Labrador, les taxes peuvent être prélevées sur l'équipement lourd utilisé pour l'extraction des ressources comme le pétrole et le gaz (British Columbia Ministry of Community, Sport and Cultural Development, 2013a). Il peut être difficile pour les municipalités d'administrer cette taxe, car la machinerie lourde est souvent difficile à retracer. Il est probable qu'une taxe sur l'équipement soit de nature progressive en raison de son effet sur les sociétés d'extraction de ressources, qui sont habituellement détenues par des personnes mieux nanties. En outre, l'industrie de l'extraction du pétrole et du gaz est dominée par des multinationales. La taxation de cette industrie permet également de conserver localement une partie de la valeur au lieu que celle-ci ne soit réaiguillée vers des actionnaires étrangers.

### **Taxe sur les carburants**

La taxe sur les carburants pourrait être considérée comme un frais d'utilisation des routes, ou une taxe de Pigou (voir l'encadré ci-dessous). Au Canada, la taxe sur les carburants est souvent un frais fixe qui s'additionne au prix du carburant. Cette taxe est ajoutée pour chaque unité de carburant achetée, par exemple, dix cents par litre (British Columbia Ministry of Community, Sport and Cultural Development, 2013a). Les taxes sur les carburants pourraient aussi prendre la forme d'une taxe sur la valeur (*ad valorem*), sous forme de pourcentage du prix de base (TRBT, 2013). Une taxe sur les carburants *ad valorem* permettrait de générer des revenus en proportion de la croissance du prix des carburants.

En Amérique du Nord, des taxes sur les carburants locales sont actuellement perçues dans la région métropolitaine de Vancouver, la région métropolitaine de Montréal, à Victoria, à New York et à Chicago (Slack, 2003; Toronto Region Board of Trade, 2013). La taxe sur les carburants de Montréal est de trois cents le litre et génère plus de 50 millions de dollars de revenu chaque année (CBC News, 2010).

Les taxes sur les carburants génèrent des revenus importants qui sont souvent affectés à l'infrastructure et aux services de transport. La région métropolitaine de Vancouver perçoit une taxe sur les carburants de 17 cents le litre qui génère plus de 300 millions de dollars chaque année pour financer le transport public (TransLink, 2012).

L'administration d'une taxe sur les carburants distincte n'est habituellement pas une option que peuvent envisager les municipalités, en particulier les petites municipalités, en raison des frais administratifs. En réalité, les taxes sur les carburants municipales sont souvent ajoutées aux taxes sur les carburants provinciales existantes et les municipalités reçoivent une partie de cette taxe en proportion du montant perçu au sein de la municipalité en question (Kitchen, 2000).

La plupart des économistes s'entendent pour dire qu'une taxe sur les carburants aura probablement un effet neutre à régressif, accaparant une proportion plus élevée du revenu des personnes touchant un plus faible salaire (UBCM, 2013). Il est important toutefois de se rappeler que, d'une façon générale, les personnes ayant les plus faibles revenus ne possèdent pas de voiture.

Bien qu'elles puissent être régressives, les taxes sur les carburants sont considérées par bon nombre comme des mesures souhaitables parce que le montant qu'une personne paye est directement lié à ses habitudes de conduite. Les taxes sur les carburants contribueraient à réduire les coûts économiques et humains des émissions des véhicules qui peuvent être très élevés (Thompson, 2013), et affecter de façon disproportionnée les personnes à plus faible revenu (Levin, 2012). En outre, les revenus importants que peuvent générer les taxes sur les carburants peuvent être utilisés pour exercer un effet général progressif.



## Externalités, défaillances du marché et taxes de Pigou

Une hypothèse souvent formulée dans les cours sur les rudiments de l'économie est que le prix d'achat, dans le cadre d'une transaction marchande, comprend tous les coûts rattachés à la production du bien ou du service vendu. Malheureusement, le monde réel compte peu (sinon aucune) de ces transactions idéales, et il existe donc souvent des coûts que ni l'acheteur ni le vendeur n'assument. L'exemple classique est une usine qui produit un bien, mais rejette également des émissions nuisibles. Les émissions représentent un coût réel qui n'est ni payé par l'acheteur ni le vendeur. Ces coûts sont « externalisés » de la transaction marchande; il s'agit de « coûts externes ».

Une taxe de Pigou (du nom de l'économiste Arthur Pigou, le premier à avoir formulé le concept des coûts économiques externes) est une taxe applicable à un comportement ou à une marchandise en particulier qui génère des coûts externes négatifs (Rosen et coll., 2003). Ces taxes sont utilisées pour réduire les coûts externes. L'objectif principal d'une taxe de Pigou est de réduire l'effet secondaire négatif ou les conséquences et, incidemment, de corriger une défaillance du marché, plutôt que de générer un revenu net. Bien entendu, les revenus pourraient être utilisés à des fins socialement progressives.

Une taxe sur le carbone est un bon exemple de taxe de Pigou. Une taxe sur le carbone vise à internaliser les coûts externes rattachés aux émissions de dioxyde de carbone, les taxes sur le carbone, à l'instar des taxes sur les carburants, ne sont pas intrinsèquement progressives. Toutefois, les revenus issus de la taxe de Pigou pourraient servir à subventionner d'autres biens plus profitables au public, en particulier aux personnes à plus faible revenu, comme le transport public ou le logement abordable. D'autre part, ou de surcroît, les revenus peuvent être fournis sous la forme de transfert à des personnes. Un transfert fixe par personne aurait un effet progressif (Lee, 2012). Une taxe sur le carbone ou une autre taxe de Pigou, si elle est mise au point correctement, pourrait ainsi réduire les coûts externes et augmenter le caractère progressif du régime fiscal global.





## Les taxes sur les carburants jouent un rôle prépondérant sur l'expansion du réseau de transport dans la région du Grand Toronto et d'Hamilton

Le rapport du Comité consultatif pour l'investissement dans les transports en commun daté de décembre 2013 indique que les taxes sur le carburant constituent un mécanisme de financement clé pour les grands projets de transport en commun dans la région du Grand Toronto et d'Hamilton. L'amélioration du réseau de transport est motivée par les coûts économiques, rattachés au smog et aux gaz à effet de serre qu'engendre la congestion routière (Metrolinx, 2008).

Le Comité consultatif affirmait que l'élargissement du réseau de transport en commun profiterait à tous, et que, par conséquent, chacun devrait assumer sa part des coûts. Entre autres recommandations, le rapport recommandait une taxe graduelle sur les carburants. Les fonds générés dans la région du Grand Toronto et d'Hamilton à partir de cette taxe serviraient à financer les améliorations au réseau de transport en commun dans les mêmes régions. Dans d'autres régions de l'Ontario, comme dans les municipalités rurales et nordiques, ces fonds seraient destinés de façon plus discrétionnaire à l'infrastructure plus cruciale à l'échelle locale (Golden et coll., 2013).

### Autres sources de revenus et de financement

#### **Emprunt**

Les municipalités peuvent avoir recours à l'emprunt pour couvrir les coûts en capital et parfois, les coûts de fonctionnement. L'emprunt de fonds pour couvrir les coûts en capital peut être une solution judicieuse, parce qu'elle permet d'aligner les coûts

annuels avec la période au cours de laquelle l'investissement fournit des services. Le remboursement de ces coûts pendant la durée de service de l'investissement permet d'assurer un traitement égalitaire de l'investissement pour les utilisateurs actuels et futurs – tous paient pour le service.

L'emprunt pour couvrir les coûts de fonctionnement peut être une solution plus problématique, et c'est l'une des raisons

pour lesquelles les municipalités font face à certaines restrictions. En règle générale, les coûts de fonctionnement engagés sur une période donnée devraient être payés au cours de cette même période. Un emprunt pour couvrir les coûts de fonctionnement signifierait que les Canadiens de demain paieraient pour la consommation d'aujourd'hui, une situation inéquitable. Il est à noter qu'il n'est pas inhabituel de voir des emprunts injustifiés sur le dos des générations futures. Nous exigeons souvent que les générations futures paient pour la consommation courante, par exemple, le changement climatique et les autres dettes environnementales que nous générons, ainsi que pour les lacunes de l'infrastructure qui s'élèveraient à 171,8 milliards de dollars (FCM 2012a) qui sont le résultat de décennies de sous investissement dans l'infrastructure municipale.

Bien que des dépenses de fonctionnement doivent être engagées au cours d'une période donnée, il peut être avantageux de produire des revenus au cours d'une autre période. Les gouvernements fédéral et provinciaux le font fréquemment pendant le cycle économique, et la solution n'est pas sans fondement : un emprunt pour soutenir des dépenses supérieures pendant la récession, le remboursement de la dette à une date ultérieure pendant la saillie du cycle économique. Chaque investissement de stimulation est équitable pour les générations futures, car il vise à stimuler la demande, et incidemment à promouvoir une économie renforcée dans les années courantes et futures.

Bien qu'il soit acceptable que les municipalités et d'autres gouvernements empruntent dans certaines situations, les gouvernements provinciaux limitent la capacité d'emprunt des municipalités en interdisant l'emprunt pour couvrir les coûts de fonctionnement, et imposent des limites à l'emprunt pour les coûts en capital. Ces restrictions visent à empêcher les municipalités de sombrer dans le piège de l'endettement, où les paiements

d'intérêts accaparaient une si grande part des revenus que les municipalités ne pourraient plus se permettre de payer les programmes et les services requis. Toutefois, les grandes villes modernes sont souvent aussi bien gérées que certaines provinces sur le plan financier, et ont établi des prévisions de revenus, de dépenses et de niveaux d'endettement à long terme leur permettant d'éviter le piège de l'endettement. Ainsi, les restrictions que les provinces imposent à la capacité d'emprunt des municipalités pourraient probablement être assouplies.

Les municipalités ont recours à plusieurs méthodes de financement par emprunt.

### **Obligations**

Les obligations sont principalement utilisées pour financer les projets d'infrastructure en capital. Les municipalités émettent des obligations à des prêteurs, puis leur versent le montant de l'intérêt et du principal avant la fin de la période de prêt. Parfois, les paiements sont financés à partir du projet lui-même. Un nombre important et croissant de municipalités de taille moyenne, et même de plus petites municipalités canadiennes, émettent des obligations, en empruntant directement dans les marchés financiers. Les taux d'emprunt, en particulier ceux des entités publiques ayant de bonnes cotes de solvabilité, demeurent à des taux historiquement faibles. Cela permet aux municipalités d'emprunter à moins de deux pour cent à court terme, et à près de quatre pour cent ou moins pour les obligations à plus long terme (Globe Investor, 2014).

Cependant, les municipalités ont accès à une option encore plus facilement accessible pour emprunter à des taux comparables, en empruntant directement des provinces, par l'entremise de mécanismes de financement regroupés, à l'échelle provinciale, comme Infrastructure Ontario, la Municipal Financing Authority de Colombie-Britannique ou les sociétés de financement municipales dans d'autres provinces.

### **Financement facilité par le gouvernement**

Le financement facilité par le gouvernement peut être plus favorable que l'emprunt sur le marché privé. Ces modèles présentent des différences, mais le principe demeure le même : en regroupant les besoins en matière de financement, les municipalités peuvent habituellement emprunter à des taux inférieurs, ce qui réduit les coûts rattachés aux transactions et offre des conditions plus favorables que si elles empruntaient séparément.

### **Autorités de financement municipales**

Les autorités de financement municipales (AFM) sont des organismes de financement provinciaux centralisés qui ont des cotes de solvabilité élevées leur permettant d'emprunter des fonds à faible taux d'intérêt, et, en retour, de les prêter aux municipalités à des taux avantageux. Dans certains cas, les autorités de financement municipales ont été en mesure d'emprunter à des taux aussi faibles que ceux dont bénéficient les gouvernements provinciaux. Les AFM ou les entités semblables ont été mises sur pied dans plusieurs provinces. Elles offrent un modèle qui entraîne des avantages pour les municipalités et pourrait être adopté par d'autres provinces.

En épargnant des fonds par l'entremise des AFM, il reste plus de liquidité pour les services et les programmes qui ont des effets progressifs, permettent d'éviter l'impôt foncier supérieur, lequel est régressif.

### **Fonds renouvelables**

Les municipalités peuvent mettre en place des fonds internes renouvelables, où les différents services municipaux empruntent ces fonds pour financer des investissements en capital et remboursent le capital au cours d'une période donnée. Par exemple, l'Energy Management Revolving Fund d'Edmonton sert à financer les projets d'amélioration du rendement énergétique (Ville d'Edmonton, s.d.). Les fonds renouvelables peuvent être alimentés par des sources de revenus affectées à cette fin, et peuvent bénéficier d'un appui

financier des AFM provinciales. La Fédération canadienne des municipalités exploite aussi un fonds renouvelable fructueux, le Fonds d'investissement municipal vert.

### **Banques pour les infrastructures**

Les banques pour les infrastructures ont été utilisées aux États Unis et on a proposé d'en mettre sur pied au Canada. Les banques pour les infrastructures résultent des fonds renouvelables et des banques d'obligations, qui regroupent des prêts pour réduire les coûts d'émission et les taux d'intérêt (Crockatt & Prentice, 1999; Puentes & Thompson, 2012). Elles offrent des prêts à faible taux d'intérêt et des améliorations des termes de crédit pour faciliter la réalisation des projets nécessitant du financement. L'intérêt imposé par les banques pour les infrastructures était en partie fondé sur les règles comptables du secteur public, qui avaient exigé que les gouvernements dépensent tous les fonds en capital.

### **Partenariats public-privé (PPP)**

Les partenariats public-privé (PPP) sont souvent envisagés comme une méthode pour favoriser l'investissement du secteur privé dans des biens et services publics. Toutefois, l'argent doit être remboursé et les PPP sont en réalité un transfert de coûts des contribuables d'aujourd'hui aux (a) contribuables à une date ultérieure ou (b) à un groupe de personnes différent (les utilisateurs de services qui paient des frais au lieu des contribuables), ou les deux.

Les PPP sont aussi coûteux. L'investissement privé exige un bénéfice pour les actionnaires qui représentent la valeur dégagée du service ou pris dans les poches de ceux qui paient pour le service. Les primes de rémunération des dirigeants et des gestionnaires sont beaucoup plus élevées et les coûts des transactions – les frais payés aux financiers, aux avocats et aux consultants – sont aussi beaucoup plus élevés dans le cadre des PPP. Les coûts d'emprunt plus élevés dans le secteur privé augmentent aussi considérablement le véritable coût des PPP (Loxley, 2012). Bien que les particularités des coûts et des

passifs des partenariats publics privés ne soient habituellement pas divulgués, lorsque les vérificateurs du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux ont examiné les PPP, ils ont reconnu, d'une façon générale, que cette solution coûtait beaucoup plus que les méthodes d'approvisionnement public traditionnelles (Loxley, 2012, p. 29). On reconnaît aussi de plus en plus les obligations croissantes que les PPP créent pour les gouvernements, et celles-ci doivent être reflétées dans les comptes publics.

Les PPP prétendent que ce mécanisme réduit le risque pour le secteur public et fournit un incitatif à la créativité et à l'innovation (TRBT, 2013, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1999). Toutefois, des études ont démontré que le transfert de risque était considérablement surestimé (Loxley, 2013; Siemiatycki & Farooqi, 2012). D'une façon générale, tout risque véritable pourrait être couvert par une assurance à plus faible coût sans avoir à recourir à des PPP plus coûteux. Malheureusement, les évaluations du rendement utilisées pour justifier le recours aux PPP montrent rarement ce qui se cache derrière les chiffres. Ils ont aussi tendance à ne pas tenir compte des véritables risques et problèmes rattachés aux PPP, y compris le risque de faillite<sup>11</sup>, l'absence de responsabilisation directe et de transparence, les rigidités contractuelles, le manque de flexibilité, les problèmes relatifs à la qualité du service, l'accès public et les coûts.

En fin de compte, c'est le public qui assume le risque ultime – l'entité du secteur public demeurera toujours le responsable ultime de fournir le service pertinent si l'exploitant du secteur privé retire ses billes de la partie.

Certains prétendent que les PPP et la privatisation réduisent les coûts de la main d'œuvre. Ces réductions seraient réalisées par la mise à pied des travailleurs municipaux ou la réduction de leur salaire. Ces mesures, en retour, réduisent le pouvoir d'achat des personnes qui ont tendance à dépenser sur des biens et des services locaux. L'effet d'entraînement prendrait la forme d'une réduction de l'activité économique et de l'emploi dans l'économie locale, y compris dans le secteur privé. Ces « économies » de coûts représentent en réalité un délestage des coûts sur les familles, les collectivités et l'économie globale, alors que les riches propriétaires de plus grandes sociétés, souvent des multinationales, exploitant des activités dans le cadre de PPP, engrangent les bénéfices. Il semble donc qu'une partie des réductions des coûts de la main-d'œuvre ne soit guère plus qu'une redistribution des coûts, qui sape aussi la progressivité.

### **Revenus des jeux de hasard**

Le débat sur l'utilisation des revenus des jeux de hasard pour les finances municipales fait rage au Canada. Il est tentant pour les municipalités d'avoir recours à des casinos, des machines à sous et autres jeux d'argent pour générer des revenus, étant donné que ces revenus sont élevés et que les coûts financiers (comme un resserrement de la réglementation) sont faibles (Williams et coll., 2011). L'expérience canadienne à l'égard du jeu à l'échelle municipale est mitigée, car certaines municipalités prétendent qu'il s'agit d'une réussite (comme Brantford et Windsor) alors que d'autres refusent tout simplement d'autoriser le jeu (Toronto et Surrey se sont prononcés contre les casinos) (Mendelson, 2013; Hill, 2013; Church & Dhillon 2013; Jang, 2012).

Certains allèguent que grâce aux casinos, les municipalités tirent des avantages sur le plan de la stimulation de l'économie et des

<sup>11</sup> On a observé des cas récents dans les établissements de soins de longue durée (Gibson & Clements, 2012).

emplois. Les opposants soulèvent cependant que même si les revenus du jeu peuvent offrir un règlement rapide aux problèmes de liquidité, l'argument économique en faveur de la municipalité peut être surestimé étant donné que le revenu disponible dépensé dans le jeu l'est bien souvent aux dépens d'autres entreprises locales. On pourrait quand même atténuer ce risque dans une certaine mesure en construisant un complexe de villégiature visant à attirer des joueurs de l'extérieur de la ville (Philander, 2013).

La progressivité de ces revenus s'articule sur le profil démographique des utilisateurs du jeu (de qui proviennent les revenus du jeu) et de la distribution des coûts sociaux rattachés aux jeux de hasard. Les études confirment que même si les personnes touchant des revenus plus élevés dépensent plus dans le jeu d'argent que les personnes touchant des revenus plus faibles, ces dernières dépensent invariablement plus dans le jeu, en proportion de leurs revenus, que les personnes de la classe de revenu moyenne et élevée (Williams et coll., 2011; Philander, 2013). Sur le plan social, une méta-analyse des effets socioéconomiques du jeu conclut que l'effet social le plus constant rattaché à toutes les formes de jeu a tendance à être une augmentation de la dépendance au jeu, du crime (dans une petite mesure) et de l'inégalité socioéconomique (dans une faible mesure). La régressivité nette des revenus du jeu d'argent pourrait être compensée par des dépenses accrues dans les services sociaux et l'infrastructure, si ces dépenses étaient aiguillées vers les citoyens à plus faibles revenus (Philander, 2013).

### **Vente d'actifs**

Il pourrait être alléchant pour les municipalités qui ont des problèmes de liquidité de vendre des actifs (éventuellement en privatisant des services fournis à l'aide de ces actifs et en autorisant l'imputation des coûts

aux utilisateurs). Bien entendu, la vente d'un actif est une mesure plutôt désespérée, car elle ne peut être prise qu'une seule fois et tout revenu éventuel tiré d'un bien produisant des revenus est perdu – ce qui augmente la dépendance sur d'autres sources de revenus régressives comme l'impôt foncier. La vente d'un actif pour financer des activités s'assimile à emprunter dans le but de financer des activités. Dans les deux cas, le bilan de la municipalité (les actifs moins les passifs) se détériore afin de financer les activités.

### **Redevances/frais sur les puits, carrières et agrégats**

Les redevances ne sont pas une forme de taxation, mais des frais appliqués aux ressources extraites. Les redevances peuvent être structurées de différentes façons, par exemple, elles peuvent être fondées sur les revenus ou les profits.

Il y a certains risques inhérents à l'utilisation de ces revenus. Ils sont sujets aux fluctuations du prix des marchandises, qui peuvent varier selon les aléas des cycles haussiers et baissiers. Les revenus fondés sur la vente d'une ressource finie, non renouvelable, prennent éventuellement fin lorsque la ressource est épuisée.

Les frais perçus pour l'exploitation des ressources ne sont pas intrinsèquement progressifs ou régressifs, tout dépend de la façon dont ils sont établis. Ils peuvent être régressifs lorsque les taux sont artificiellement bas, ce qui permet à la valeur d'un bien public de stimuler les niveaux de profit privé moyennant un certain coût pour le bilan public. Le profit inattendu est reçu par le propriétaire de l'entreprise, qui, dans ce secteur, est habituellement bien nanti, alors que si ces revenus avaient été touchés par le gouvernement, ils auraient profité au public, y compris aux personnes à plus faible revenu.



## Quatre sources de revenus et leur progressivité relative

La présente section traite de quatre sources de revenus possibles et de leur progressivité relative. Ces quatre sources ont été choisies principalement en raison de leur importance comme source de revenus municipale existante, et dans les discussions sur les nouvelles options en matière de revenu, et le potentiel qu'elles présentent pour rendre le système général de production de revenu plus ou moins progressif.

### Impôts sur le revenu

Dans les pays industrialisés, la plupart des municipalités ont accès aux recettes de l'impôt sur le revenu. Près de 60 pour cent des pays membres de l'OCDE autorisent les municipalités à percevoir leurs propres impôts sur le revenu ou à accéder aux recettes provenant de l'impôt sur le revenu des ordres de gouvernement supérieurs (Kitchen, 2000; OCDE, 2010). Au Canada, les lois provinciales en vigueur interdisent actuellement la taxation directe du revenu par les municipalités.

Un autre avantage important rattaché aux recettes provenant de l'impôt sur le revenu est qu'elles s'accroissent automatiquement à mesure que croissent les revenus et l'économie. Le désavantage, c'est que les recettes tirées de l'impôt sur le revenu ne sont pas aussi facilement prévisibles d'une année à l'autre (Slack, 2003).

D'une façon générale, l'impôt sur le revenu est une mesure progressive – les taux d'impôt marginaux augmentent selon le revenu, alors que les familles à faible revenu et sans revenu sont exemptées de l'impôt sur le revenu.

L'impôt sur le revenu est aussi un outil important pour réduire les inégalités de revenu au Canada. L'inégalité du revenu après impôt, mesurée selon le coefficient de Gini, s'est considérablement améliorée par comparaison à la distribution du revenu avant impôt au Canada (Sharpe & Capeluck, 2012).

Les municipalités pourraient percevoir des impôts sur le revenu de deux façons différentes. Elles pourraient recevoir une portion dédiée de l'impôt sur le revenu des particuliers ou des sociétés, ou elles pourraient percevoir leur propre impôt sur le revenu. Même si cette option leur permettait d'exercer une maîtrise directement sur le barème d'imposition, et les rendait plus responsables sur le plan politique, les frais d'administration seraient élevés. Cette solution faciliterait également la concurrence politique entre les municipalités ce qui exercerait une pression baissière sur les taxes. Pour empêcher cette situation de se produire et optimiser l'efficacité de cette solution, l'impôt sur le revenu, en tant qu'outil de politique municipale, devrait être administré à un ordre supérieur de gouvernement.

Selon l'Union of British Columbia Municipalities, « l'opinion qui prévaut chez les spécialistes de la fiscalité est que le partage local de l'impôt sur le revenu pourrait uniquement être fournie au moyen d'un arrangement en matière de partage de l'impôt ou des recettes fiscales avec la province concernée » (UBCM, 2013, p. 49).

Le Manitoba partage ses recettes fiscales avec les municipalités en proportion de la population. La province verse aux municipalités le montant le plus élevé soit d'un point de pourcentage des taxes de vente provinciales, soit une combinaison d'une part de 4,15 pour cent de l'impôt sur le revenu provincial et une part des taxes provinciales sur le carburant, deux cents par litre de la taxe provinciale sur le carburant, et un cent par litre de la taxe provinciale sur le diesel. À Terre-Neuve-et-

Labrador, une partie de l'impôt sur le revenu des municipalités pourrait « accroître la capacité financière municipale moyenne de 20,7 pour cent » (Locke, 2011, p. ii).

Les impôts sur le revenu à taux constant seraient la solution la plus facile à administrer (un supplément municipal ajouté aux taxes provinciales/fédérales exigibles) et seraient tout aussi progressifs que le taux implicite. Un véritable système à taux multiples, comme ceux du gouvernement fédéral et de la plupart des provinces, serait encore plus progressif.<sup>12</sup> La Ville de New York applique un impôt sur le revenu progressif à ses résidents, et les taux deviennent plus élevés pour les personnes qui touchent un revenu supérieur. (New York State Department of Taxation and Finance, s.d.).

## Un partage local des taxes de vente

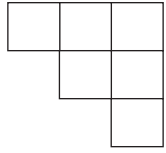
Les taxes de vente locales pourraient s'avérer un outil très utile pour les municipalités, car elles peuvent en dégager des revenus considérables. Une taxe de vente locale pourrait aussi cibler les utilisateurs non-résidents des services municipaux. « L'imposition d'une taxe de vente au détail permettrait aux administrations locales d'utiliser directement le système fiscal pour recouvrer une partie des frais supplémentaires rattachés à la prestation des services locaux (routes, rues, transport public, maintien de la paix, etc.) requis pour desservir les non-résidents (les visiteurs et les navetteurs) » (Kitchen, 2000, p. 20).

À l'instar de l'impôt sur le revenu, il existe deux méthodes pour que les municipalités puissent percevoir une taxe de vente. L'une consiste à ce que la municipalité mette en place une infrastructure fiscale indépendante, et l'entretienne, y compris qu'elle exerce un suivi sécuritaire des données sur les contribuables. Il s'agit d'une solution relativement coûteuse à mettre en place et à administrer.

L'autre option consiste à appliquer une taxe de vente municipale ajoutée à la taxe de vente existante, et que les recettes soient perçues par un ordre de gouvernement supérieur puis réaiguillées à la municipalité. Cette option a été proposée sous la forme d'une nouvelle taxe de vente locale de un pour cent mentionnée précédemment appelée l'impôt d'un sou, qui serait ajouté à la TPS fédérale (Canada West Foundation, 2011b; FCM, 2012b). À Terre-Neuve-et-Labrador, une portion d'un pour cent de cette TVH provinciale pourrait « accroître la capacité financière municipale de 15,7 pour cent » (Locke, 2011, p. ii).

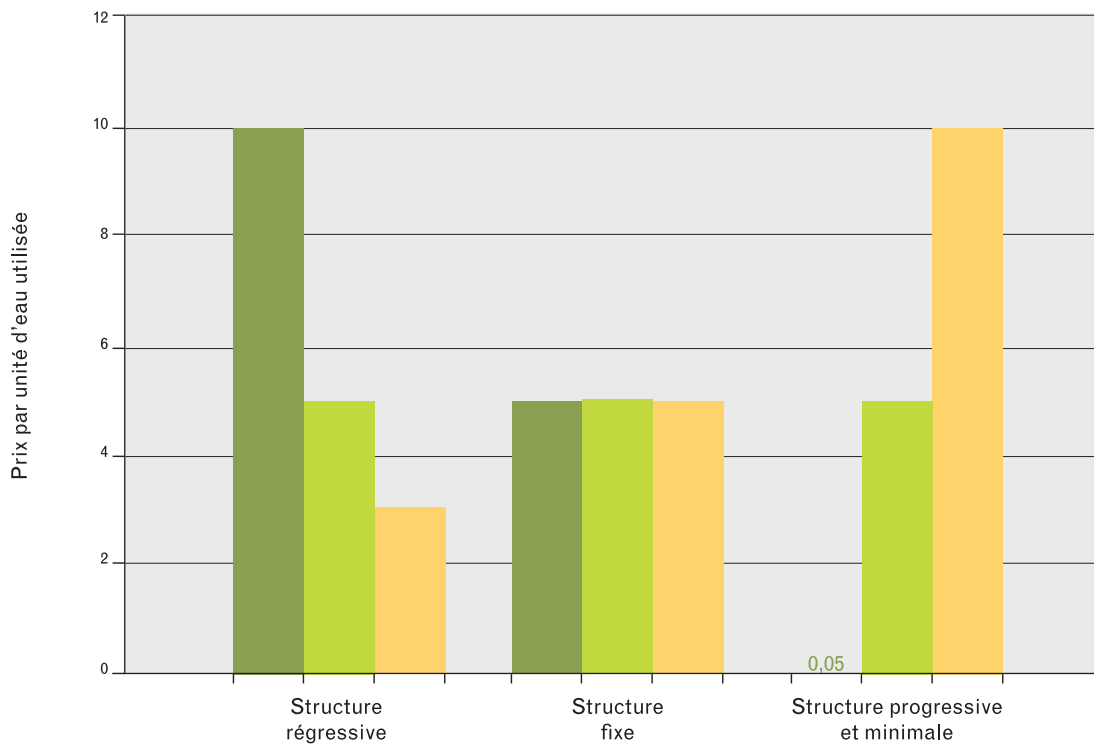
Aux États-Unis, la taxation directe des ventes par la municipalité prend parfois la forme d'une « taxe de vente locale facultative à fin spéciale perçue pendant une durée déterminée » (SPLOST). Ce type de taxe est devenu très répandu dans certaines villes américaines, car elles permettent de générer des recettes pouvant être affectées à certains projets d'infrastructure en particulier. La taxe SPLOST prend la forme d'une taxe de vente générale ciblant une vaste gamme de produits, mais elle se distingue radicalement des taxes de vente générales à deux égards. Premièrement, elle est souvent affectée à des dépenses particulières comme les routes, des immeubles ou de l'équipement coûteux comme les voitures de police ou les camions incendie (Association County Commissioners of Georgia, 2011). Deuxièmement, elle est temporaire, et ne dure habituellement pas plus de deux cycles électoraux (Canada West Foundation, 2011b). Ces restrictions relatives à la portée et à la durée peuvent favoriser l'acceptation de la taxe lorsqu'elle est introduite, mais en essence, elles reportent les difficultés politiques à une date ultérieure lorsque d'autres infrastructures ou services doivent être financés ou à l'expiration de la taxe. À Atlanta, la taxe SPLOST a permis à la ville d'épargner un montant estimé à un

<sup>12</sup> Pour obtenir des précisions sur les considérations relatives à l'impôt sur le revenu des administrations locales et provinciales, voir UBCM, 2013.



# 10

## Les tarifs d'eau régressifs, fixe et minimaux



Source : Modèle de l'auteur. Chiffres à titre d'information seulement.

- Consommation personnelle de base
- Consommation moyenne
- Niveau élevé de consommation

milliard de dollars depuis 1985, en réduisant le montant des intérêts versés sur de l'argent qui autrement aurait été emprunté (Nash, 2013).

Bien que les taxes de vente aient un effet régressif à neutre sur le contribuable (Davis et coll., 2009), elles peuvent générer des milliards de dollars pour les municipalités,

et les projets et services financés à l'aide de ces taxes désignées peuvent entraîner des retombées progressives. Mackenzie et Shillington (2009) estiment que 80 pour cent des Canadiens auraient été plus avantageés si, au lieu de la récente réduction d'un pour cent de la TPS fédérale, les fonds avaient été injectés dans les administrations locales pour qu'elles puissent mieux financer les services publics.



Les avantages des services publics dépassent tout éventuel avantage financier rattaché à des réductions d'impôts, et ce, pour la grande majorité des Canadiens.

## Frais d'utilisation plus progressifs

Il est possible de concevoir les frais d'utilisation de manière à ce qu'ils soient plus progressifs et à les utiliser pour réduire ou maîtriser la consommation.

Les frais d'utilisation fixes qui sont prélevés sur la base d'une unité par personne ou par ménage sont régressifs. Par exemple, si l'on percevait un frais fixe par ménage pour les services de collecte des déchets et d'approvisionnement en eau. Dans certains cas, les frais d'approvisionnement en eau sont même réduits lorsque la consommation est plus élevée. Certains frais régressifs pourraient être modifiés en se dotant d'un barème tarifaire par service qui reflète les niveaux de consommation, ce qui incidemment contribuerait à réduire la surconsommation et offrirait une solution moins régressive **(voir la figure 10)**.

Toute chose étant égale par ailleurs, les personnes qui touchent des revenus plus élevés ont tendance à consommer une plus grande quantité de bon nombre de biens et services. Par exemple, il est possible que les ménages à plus faibles revenus utilisent l'eau uniquement pour cuisiner et se laver, alors que les ménages à revenus élevés utilisent aussi l'eau pour alimenter de grandes propriétés, remplir une piscine et laver des voitures. Un taux de taxe supérieur pourrait être appliqué à une consommation supérieure (appelé système de tarification progressive). Il s'agit d'une structure tarifaire de plus en plus populaire parmi les fournisseurs de services d'eau (Thompson & Bevan, 2010). Les frais de base zéro, à l'ex-

trémité inférieure des niveaux de consommation, sont souvent appelés un « taux minimal » **(voir la figure 10)**. Dans le cas de l'eau, on pourrait prétendre qu'un taux minimal reflète un droit fondamental à une certaine quantité de base de consommation d'eau.<sup>13</sup>

Les services d'élimination des déchets solides sont un autre exemple de cette structure tarifaire. Les municipalités peuvent accepter un sac d'ordures par semaine (ce qui reflète de nouveau une consommation personnelle modeste), alors qu'elle pourrait prélever des frais pour chaque sac supplémentaire.

Le recouvrement des coûts complet n'est pas un objectif économiquement efficient pour ce qui est des services d'eau, des services d'égouts ou d'autres biens et services liés à des coûts externes positifs (avantages positifs sur les plans social, environnemental ou économique). En règle générale, une subvention s'impose dans le cas des coûts externes positifs, et les frais et taxes sont appropriés dans le cas des coûts externes négatifs. Il y a plusieurs exemples où des coûts externes positifs importants sont engagés, par exemple, l'éducation publique, les soins de santé préventifs et les améliorations à l'environnement. Il y a aussi des exemples de coûts externes négatifs, notamment la pollution et l'épuisement des ressources courantes. L'eau est un important bien public, car elle est essentielle à l'hygiène et à la santé. La capacité de fournir une eau propre et des services d'assainissement sont des facteurs importants pour contrôler les éclosions de maladies hydriques. L'utilisation de tarifs d'eau élevés ou d'une structure tarifaire régressive pourrait porter atteinte aux personnes à plus faible revenu, et accroître les risques pour la santé chez ces personnes et d'autres personnes.

<sup>13</sup> Le Rapporteur spécial des Nations Unies a insisté sur l'importance du droit d'accès à l'eau lorsque le gouvernement du Canada a proposé des mesures l'affaiblissant dans les négociations. Voir : Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 2012.

D'autres techniques peuvent aussi être mises à contribution pour réduire le caractère régressif des différents systèmes de frais d'utilisation, y compris des rabais, des coupons et des crédits pour les personnes à plus faible revenu. Par exemple, la politique relative aux subventions et aux frais d'utilisation de la Ville de Calgary précise que les frais d'utilisation devraient « être accompagnés d'une stratégie documentée pour subventionner les personnes admissibles » (Ville de Calgary, 2012b, p. 7).

*« La perception de frais aux habitants de Calgary pour l'utilisation personnelle ou familiale des programmes, des services, des services publics et espaces publics de la ville reflétera la relation du coût avec les capacités financières des habitants de Calgary, et l'importance que l'on accorde à l'utilisation des services, et pourra nécessiter l'établissement de frais différentiels fondés sur le revenu, le lieu de prestation des services, la collectivité, la durée du service et le type de service, y compris la prise de mesures spéciales pour les personnes qui ne touchent pas un revenu adéquat, afin de veiller à l'abordabilité pour tous les habitants de Calgary. »* (Ville de Calgary, Politique d'équité, 2012a, p. 6-7)

L'établissement d'un barème tarifaire fondé sur la consommation et assorti d'un taux minimal à l'extrémité inférieure, et possiblement d'autres subventions pour les personnes à plus faible revenu, ne serait pas une solution aussi progressive que des impôts sur le revenu progressifs. Toutefois, elle pourrait être considérablement moins régressive qu'un frais fixe, et pourrait rendre plus progressif le système général de génération de revenus d'une municipalité.<sup>14</sup>

## Impôt foncier progressif

Il existe plusieurs façons de rendre l'impôt foncier plus progressif : en restructurant les taux selon le type de logement, en arrimant à la valeur de la propriété, en augmentant la proportion de taxes payées par les entreprises et en octroyant un crédit d'impôt sur le revenu des particuliers.

### **Restructuration des tarifs selon le type de logement**

Toutes choses étant égales par ailleurs, les personnes qui touchent un revenu supérieur ont tendance à vivre dans des maisons unifamiliales alors que les personnes à faible revenu ont tendance à vivre dans les logements multifamiliaux. Actuellement, bon nombre de municipalités perçoivent des taux d'impôt foncier plus élevés sur les logements multifamiliaux que sur les maisons unifamiliales. L'une des justifications couramment évoquées pour expliquer les différences de taux est que les immeubles à logements sont habituellement détenus par une entreprise, ce qui signifie que l'impôt foncier peut être déduit comme dépense d'entreprise. Toutefois, dans le cadre d'un système de la sorte, les logements unifamiliaux en location pour tirer un revenu d'affaire ne verseront pas ce taux de taxe plus élevé. En outre, il est probable que l'entité commerciale refille une grande partie sinon la totalité des coûts aux locataires en majorant le loyer. En réduisant les taux de taxe sur les logements multifamiliaux, comme l'on fait certains arrondissements de Montréal, le régime d'impôt foncier pourrait devenir en quelque sorte plus progressif.

<sup>14</sup> En théorie, le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial pourrait atténuer les effets des frais d'utilisation régressifs sur la distribution en rendant plus progressives les structures d'impôts sur le revenu et les transferts personnels. Toutefois, la réalité est que le souci de rendre les systèmes d'impôts et de transfert plus équitables n'a pas été la priorité d'aucun ordre de gouvernement dans les dernières décennies, de sorte que les administrations municipales doivent définir leur propre système de dépenses et de revenus pour protéger les personnes à plus faible revenu contre leurs effets négatifs.

### **Restructuration des taux pour les arrimer à l'augmentation de la valeur de la propriété**

Actuellement, les taux d'imposition fonciers des municipalités canadiennes ne varient pas selon la valeur de la propriété. Cela signifie qu'une maison de 200 000 \$ et une maison de 20 millions de dollars sont taxées selon le même pourcentage. C'est ce que l'on pourrait appeler un taux fixe ou proportionnel à la valeur de la propriété. Il est possible de prendre les arrangements nécessaires pour que les taux d'imposition foncière soient échelonnés selon la valeur, de manière à ce que le taux soit inférieur dans le cas des propriétés à valeur inférieure – à la façon dont le taux d'impôt sur le revenu est inférieur dans le cas des contribuables touchant des revenus inférieurs. Bien entendu, la valeur d'une propriété n'est pas la même chose qu'un revenu, mais n'empêche, les personnes qui touchent des revenus supérieurs ont tendance à posséder des propriétés de plus grande valeur. Singapour a adopté un impôt foncier progressif, assorti de tranches d'imposition marginales qui fonctionnent à la manière de notre impôt sur le revenu. Le taux d'impôt foncier marginal augmente en fonction de la valeur de la propriété. Cette mesure a permis de rendre l'impôt foncier abordable pour les personnes à faible revenu, tout en augmentant uniquement l'impôt foncier pour qu'il soit payé par les personnes les mieux à même de le faire (Gouvernement de Singapour, 2013).

### **Augmentation de la proportion de taxes payées par les entreprises**

En règle générale, les propriétaires d'entreprises ont des revenus plus élevés que les personnes qui ne possèdent pas d'entreprises. Les taux d'imposition fonciers des municipalités sont souvent plus élevés dans le cas des propriétés commerciales et industrielles que des propriétés résidentielles. Dans les dernières années, ces différences ont eu tendance à se resserrer. Le rétablissement et la consolidation de ces différences

pourraient contribuer à rendre le système d'impôt foncier plus progressif.

La taxe sur les transferts de terrain, étant une taxe imposée sur la valeur de la propriété transférée, peut être perçue comme une forme d'impôt foncier. Elle est plus progressive que l'impôt foncier, car elle est souvent structurée de manière à prévoir un taux plus élevé pour les propriétés de plus grande valeur, et elle serait appliquée plus souvent aux propriétés qui sont achetées et vendues fréquemment (souvent des entreprises détenues par des mieux nantis). En augmentant la taxe sur les transferts de terrain plutôt que l'impôt foncier, le régime de taxation foncier global deviendrait plus progressif.

### **Offrir des crédits d'impôt sur le revenu des particuliers**

Cette solution exige que les gouvernements offrent des crédits fiscaux dans le cadre de l'impôt sur le revenu ou d'autres mécanismes visant à rembourser les résidents pour une partie de l'impôt foncier qu'ils paient. Un crédit d'impôt sur le revenu fixe serait une mesure progressive – il fournirait, toute proportion gardée, plus d'argent aux propriétaires de maison à faible revenu qu'aux propriétaires de maison à revenu élevé. Cette solution pourrait devenir encore plus progressive si le crédit fiscal était éliminé dans les fourchettes de revenu supérieures. Par exemple, l'Ontario et le Manitoba offrent tous deux des crédits d'impôt à titre de remboursement de l'impôt foncier. Ces programmes ciblent précisément les aînés et les personnes ayant des revenus inférieurs (ministère des Finances de l'Ontario, 2014; Finances Manitoba, 2014).

# Évaluer l'équité des sources de revenus des municipalités

Les municipalités doivent relever de nombreux défis lorsqu'elles d'atteignent l'équilibre budgétaire tout en fournissant les services dont les résidents ont besoin. Elles doivent également s'assurer que le système de revenu général est progressif, non seulement pour que les citoyens contribuent à la mesure de leurs capacités, mais aussi pour qu'il soit accepté par les électeurs qui sont en très grande majorité en faveur d'un système de taxation progressif.

En analysant les sources de revenus disponibles et le système de revenu global, la discussion qui précède sur les sources de revenus et leurs effets permet de mieux comprendre l'ensemble de facteurs qui entrent en ligne de compte. Un certain nombre de principes ou une « grille de l'équité » découlent de ce qui a été exposé précédemment. Cette grille pourra faciliter l'analyse des sources de revenus potentielles :

1. Des sources de revenus ayant des effets progressifs (comme une part des impôts sur le revenu) devraient être privilégiées plutôt que des sources de revenus avec des effets régressifs (comme les impôts fonciers).
2. Dans la mesure du possible, des sources de revenus contrôlées par les municipalités devraient avoir des taux progressifs liés au revenu, à la richesse, à la consommation de produits de luxe ou à d'autres facteurs similaires.
3. Dans la mesure du possible, les niveaux de consommation de base de biens et services essentiels devraient être exemptés des frais d'utilisation.
4. Dans la mesure du possible, les revenus devraient provenir de la taxation de comportements ou de biens qui ont des effets nocifs sur l'environnement ou la société, plutôt que de ceux qui offrent des bienfaits environnementaux, sociaux ou économiques.
5. Les exemptions de taxe basées sur le revenu, les rabais et les crédits devraient être utilisés pour réduire les effets régressifs de certains impôts ou frais et en accroître la progressivité.
6. En plus des nouvelles possibilités de revenus, les sources existantes devraient être analysées en fonction de leurs effets progressifs ou régressifs relatifs.
7. Les dépenses associées à une nouvelle source de revenus (qu'elle soit dédiée ou simplement établie en même temps) devraient aussi être analysées en fonction de leurs effets progressifs relatifs. Un instrument de revenu plutôt régressif ou neutre pourrait faire partie d'une large politique qui inclurait des éléments de dépense progressifs.

# Conclusion

Les services publics municipaux sont importants, en plus de constituer un avantage indiscutable pour les Canadiens. Beaucoup de ces services seraient trop chers s'ils étaient fournis par le secteur privé. En fait, tous les citoyens économisent d'immenses sommes en collaborant avec leurs voisins pour « acheter en vrac ». Pour la grande majorité des Canadiens, « les services publics sont, pour ainsi dire, la meilleure occasion qu'ils concluront jamais » (Mackenzie & Shillington, 2009, p. 3). Les services publics offrent également une plus grande équité, car ils offrent plus d'avantages, toute proportion gardée, aux citoyens à plus faible revenu. Il n'y a donc rien d'étonnant à constater que les Canadiens soient fortement en faveur de l'idée voulant que les gouvernements fournissent ces services.

Les Canadiens sont aussi fortement en faveur de la taxation pour payer les services municipaux, en particulier une taxation progressive. Les municipalités ont besoin d'une gamme élargie de solutions de génération de revenus parmi lesquelles choisir. Toutefois, elles ont aussi accès à plusieurs sources de financement. En recensant les sources de revenus qui serviront à soutenir les dépenses à venir, les décideurs municipaux devront porter attention aux effets régressifs ou progressifs à la fois des sources de revenus et des dépenses.

Pour rendre le système de génération de revenu général plus progressif, les revenus existants devraient devenir plus progressifs (ou moins régressifs), et des sources de revenus progressives, nouvelles et plus nombreuses pourraient être ajoutées à ce système. Le présent document a examiné bon nombre de sources de revenus, mais les éléments les plus importants des revenus municipaux et des discussions portant sur les options de génération de revenus pour les municipalités sont l'impôt foncier, les frais d'utilisation, les impôts sur le revenu et les taxes de vente.

Les municipalités ont impérativement besoin d'une gamme élargie de sources de revenus. En recensant les sources de revenus possibles qui permettront de couvrir les dépenses à venir, les décideurs municipaux devront porter attention aux effets des sources de revenus qu'ils choisissent sur l'équité et l'égalité, et à la façon dont les revenus sont dépensés. Un ensemble de principes ou une grille d'équité pourrait contribuer à orienter la discussion sur les options de génération de revenus dans le but de mettre en place un système général plus équitable et efficace. Nous espérons que le présent document favorisera un examen plus avisé de ces enjeux à l'échelle municipale.

# Annexe 1

## Valeurs canadiennes : appui au gouvernement et à la taxation progressive

Les Canadiens accordent de l'importance aux programmes et aux services gouvernementaux. Un sondage réalisé par Environics a révélé qu'une forte majorité est d'accord (68 pour cent) pour dire que « les gouvernements sont essentiels pour trouver des solutions aux problèmes importants auxquels est confronté le pays » (Adams, 2013).

Plus particulièrement, les Canadiens accordent de l'importance aux programmes et aux services offerts à l'échelle municipale. Le maire de Calgary, Naheed Nenshi, dans son discours d'acceptation de sa réélection l'a exprimé en ces termes : « Nous investissons dans ce qui donne à la vie la peine d'être vécue : les bibliothèques, les centres récréatifs, les parcs et les espaces publics, pour que tous les habitants de Calgary puissent participer à cette vie » (Tsui, 2013). Les municipalités jouent un rôle important pour fournir l'infrastructure et les services qui favorisent une bonne qualité de vie.

Les Canadiens reconnaissent qu'il est nécessaire de percevoir des taxes pour offrir les services qu'ils désirent. Le sondage Environics a révélé que « les trois quarts des Canadiens estiment que les taxes, d'une façon générale, sont un élément positif par opposition à un cinquième (19 pour cent) qui estime que les taxes sont plutôt indésirables » (Adams, 2013).

Les Canadiens sont aussi en faveur d'un régime fiscal équitable – un régime progressif et fondé sur la capacité de payer. La Commission royale d'enquête sur la fiscalité a dissipé tout doute quant à ces valeurs canadiennes.

Plus récemment, après des décennies d'une inégalité croissante au chapitre du revenu

au Canada, le sujet est devenu une question brûlante dans les médias (voir *The Globe and Mail*, la série *Wealth Paradox* de novembre 2013). Les Canadiens comprennent les effets nuisibles de l'inégalité : 79 pour cent des Canadiens sont d'avis que si l'inégalité du revenu n'est pas contrôlée, elle entraînera des répercussions négatives sur notre niveau de vie (Broadbent Institute, 2012). Ces réponses ont trouvé écho dans une gamme élargie de catégories d'âges et de revenu.

On reconnaît de plus en plus dans la population que le régime fiscal peut contribuer à réduire l'inégalité (voir, par exemple, Tedds, 2013). Le sondage Environics a révélé « qu'une grande majorité (82 pour cent) est soit d'accord (50 pour cent) ou quelque peu d'accord (32 pour cent) pour dire que les différents ordres de gouvernement du Canada devraient chercher activement à réduire l'écart entre les mieux nantis et les moins nantis » (Adams, 2013). Une majorité de Canadiens sont disposés à payer plus d'impôts pour protéger nos programmes sociaux (Broadbent Institute, 2012).

Par ailleurs, les Canadiens sont en faveur d'un système de taxation progressif. La grande majorité reconnaît que les personnes touchant des revenus élevés devraient payer des taux d'impôt plus élevés. Le sondage d'Environics a révélé que 83 pour cent étaient en faveur d'une augmentation de l'impôt sur le revenu des personnes qui touchent les revenus les plus élevés (Broadbent Institute, 2012). Un sondage Ipsos-Reid a révélé des résultats comparables : 88 pour cent des Canadiens « que les riches devraient payer plus d'impôts », alors que seulement 12 pour cent sont en désaccord. Cet appui était fervent à l'échelle

du pays, où le niveau d'appui le plus faible de toutes les provinces était en Alberta (82 pour cent). L'appui était également fort dans toutes les catégories de revenu, le niveau d'appui le plus faible étant de 72 pour cent parmi les ménages dont le revenu est de plus de 100 000 \$. Le Canadien moyen définit des revenus de 195 000 \$ par année comme le seuil de la richesse. Les Canadiens sont pratiquement unanimement en faveur d'un impôt spécial sur les très riches, à savoir, 89 pour cent sont en faveur d'un impôt supplémentaire sur les familles qui touchent des revenus de plus d'un million de dollars par année (Ipsos Reid, 2013).

Cet appui public ferme à l'égard d'une taxation progressive trouve aussi écho chez les responsables municipaux. Une étude réalisée en 2010 a démontré que 52,8 pour cent des maires, des conseillers et du personnel municipaux de la Colombie-Britannique étaient d'accord (ou fortement d'accord) qu'ils devraient structurer leur politique fiscale « en l'ajustant à travers les lentilles de l'équité fiscale pour les personnes touchant un revenu plus faible » (Fletcher & McArthur, 2010, p. 11). Seulement 32,9 pour cent étaient en désaccord, et 14,3 pour cent se sont dits « incertains ».

Si cela signifie de maintenir ou d'améliorer les services municipaux, les Canadiens sont heureux de payer leurs taxes. La vieille campagne antitaxes et antigouvernementale d'il y a 30 ans, qui a exercé une forte influence dans le façonnement du discours des médias et des élites politiques (de toute allégeance) ne semble pas avoir porté ses fruits et persuadé la majorité des Canadiens. Des groupes comme Canadians for Tax Fairness, Doctors for Fair Taxation et Lawyers for Fair Taxation défendent activement une augmentation des taxes. Leur message au gouvernement est le suivant : « Taxez-nous. Le Canada en vaut la peine! » (Doctors for Fair Taxation, 2013; Lawyers for Fair Taxation 2013). Les valeurs de longue date des Canadiens – équité, partage et bienveillance – demeurent intactes, en dépit des campagnes antitaxes qui ont duré des décennies.

La majorité des résidents des municipalités appuient les taxes et les services municipaux, alors que seulement une faible minorité aimerait voir des réductions dans les taxes et les services. Le regroupement des villes au Canada montre que les personnes en faveur des taxes municipales dépassent en nombre celles qui aimeraient voir des réductions de taxes, et ce, dans une proportion élevée (**voir le tableau C, ci-dessous**).

Tableau C

### Appui à la taxation municipale à l'échelle nationale (2012)

Préférence	Pour cent
Augmenter les taxes pour améliorer ou élargir les services	22
Augmenter les taxes pour maintenir les services au niveau actuel	32
Réduire les services pour maintenir le niveau de taxation actuel	22
Réduire les services pour réduire les taxes	11

## Le mouvement antitaxes

Les médias conventionnels véhiculent souvent des messages antitaxes, mais on ne peut leur en attribuer la paternité. Le sentiment antitaxes remonte à loin, mais au cours des dernières décennies, nous avons vu l'émergence d'un mouvement antitaxes agressifs.<sup>15</sup>

Ce mouvement conservateur a fait comme priorité de démoniser la fiscalité et le gouvernement, et a réussi à déformer les discussions populaires au sujet de la taxation au point où les partis politiques d'un bout à l'autre du spectre ont décidé de réduire les taxes et impôts et craignent de proposer des augmentations d'impôts (Himelfarb, 2013b). Heureusement, à ce jour, ce mouvement n'a pas réussi à convaincre les Canadiens, en particulier à l'échelle municipale.

*« Le mouvement en faveur des réductions des taxes au Canada est l'équivalent politique d'une campagne de vente de leurrage par mots clés. La rhétorique populiste à l'égard du fardeau fiscal sur la famille ordinaire a donné lieu à des changements dans les politiques fiscales qui ont exagérément profité à une petite proportion de la population – les contribuables les plus riches du Canada (Mackenzie & Shillington, 2009, p. 20). »*

Les modifications apportées au régime fiscal depuis les années 1990 n'ont pas profité à la majorité des Canadiens. Si la réduction de la TPS d'un pour cent apportée par le gouvernement fédéral en 2007 avait plutôt aiguillé aux gouvernements municipaux pour financer les services, 80 pour cent des Canadiens en auraient retiré des avantages selon l'analyse de Mackenzie & Shillington (2009, p. 21). Si les gouvernements provinciaux avaient investi dans les soins de santé et dans l'éducation plutôt que de réduire l'impôt sur le revenu à

la fin des années 1990 et au début des années 2000, 75 pour cent des Canadiens en auraient tiré des avantages (Mackenzie & Shillington, 2009, p. 22).

La redistribution progressive après impôt peut également créer un effet social et économique positif, même si l'assiette fiscale est relativement régressive (Prasad, 2008). L'investissement dans les services sociaux comme l'éducation et la santé a des effets de redistribution. Les pays qui dépensent davantage dans les transferts sociaux (comme le Danemark et la Suède) présentent des inégalités de revenu relativement faibles (Prasad, 2008).

Cela illustre l'importance de tenir compte non seulement de la progressivité relative d'une source de revenus en particulier, mais aussi des sources de revenus qui pourraient être remplacées et des dépenses qui pourraient devenir possibles.

<sup>15</sup> Pour une discussion générale sur ce mouvement, voir Gibson, 2013; Lapham, 2004; Himelfarb, 2013a.



# Annexe 2

## Revenus progressifs

L'effet des taxes sur la distribution du revenu peut être progressif, proportionnel (neutre) ou régressif. Un taux d'impôt progressif sur le revenu de manière à ce que les personnes touchant des revenus élevés payent un taux d'imposition plus élevé réduit l'inégalité du revenu après impôt.

Le régime d'impôt sur le revenu du Canada est un exemple de régime progressif. Il est directement lié au niveau de revenu alors que d'autres impôts ne peuvent qu'indirectement tirer profit de cette corrélation (niveaux de consommation, biens de luxe, richesse, etc.). Les salariés à revenu élevé consacrent une plus grande proportion de leurs revenus en impôt que les salariés à plus faible revenu. À titre d'exemple, en 2013, l'impôt fédéral était de 15 pour cent sur la tranche des premiers 43 561 \$ de revenu imposable contre 29 pour cent sur le revenu imposable de plus de 135 054 \$ (Agence du revenu du Canada, 2013).

Au cours des dernières décennies, la progressivité globale des régimes fiscaux des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux s'est considérablement érodée. La tranche d'imposition la plus élevée, dans la moyenne des provinces, a chuté de 80 pour cent en 1948, sur les revenus de plus de 250 000 \$, à 42,92 pour cent en 2009, sur les revenus de plus 126 264 \$ (Fondation canadienne de fiscalité, 2009).

En revanche, les taux d'impôt sur le revenu aux niveaux fédéral et provincial/territorial au Canada sont demeurés progressifs sauf en Alberta. L'Alberta a introduit un taux d'impôt fixe il y a plus de 10 ans. Le taux d'impôt fixe

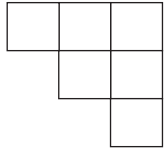
de l'Alberta de 10 pour cent du revenu n'est pas une option populaire dans le public. Soixante pour cent des Albertains reconnaissent que « les personnes qui touchent les revenus les plus élevés devraient payer une plus grande part de l'assiette fiscale qu'ils ne le font maintenant », alors que seulement 21 pour cent sont en désaccord (University of Alberta Population Research Laboratory, 2013, cité dans Bower, Harrison & Flanagan, 2013, p. 16). Cette tendance est en harmonie avec le soutien général des Canadiens pour un système de taxation progressif; 60 pour cent des Canadiens interrogés par Ipsos Reid s'opposent à un taux d'impôt fixe (Ipsos Reid, 2013). C'est peut-être pour cette raison qu'aucune autre province n'a introduit de taux d'impôt fixe.



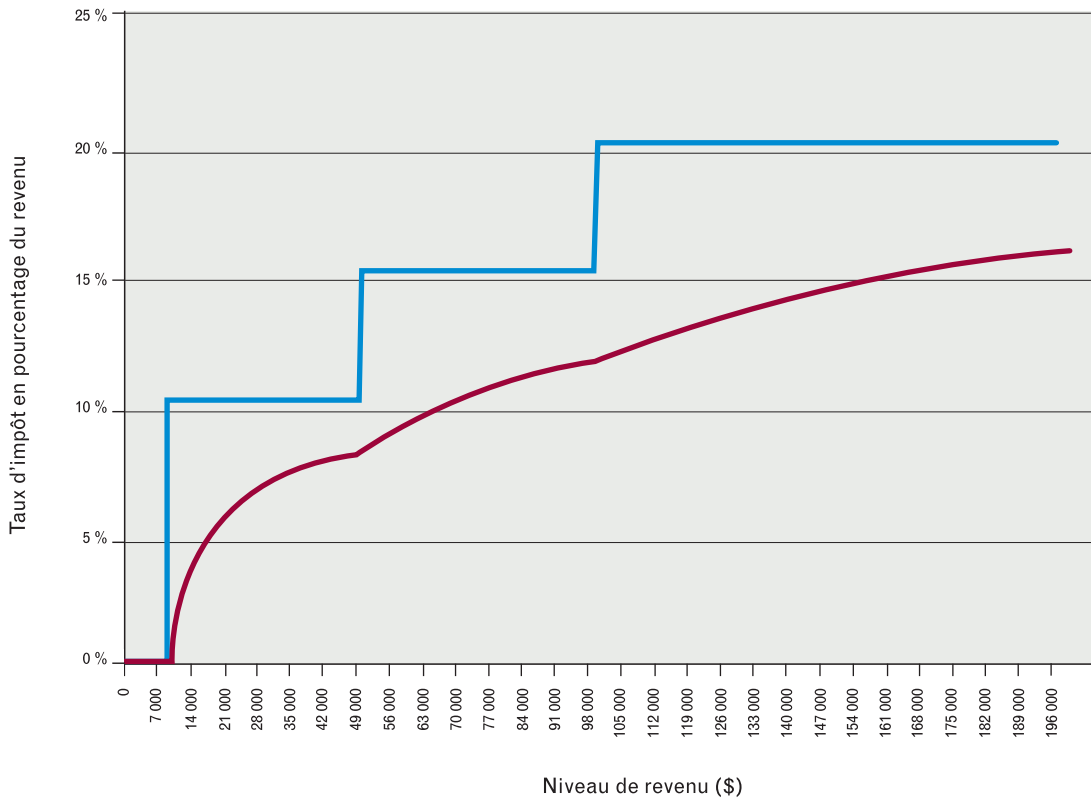
### Déterminer la progressivité

L'inégalité du revenu se définit par rapport à la distribution du revenu alors que la progressivité se définit par rapport au régime fiscal qui s'applique aux différents niveaux de revenu. La mesure de l'inégalité nécessite la prise en compte de la distribution des revenus (avant ou après impôt), et la conversion en un indice. La mesure de la progressivité, quant à elle, est axée sur le taux d'imposition relatif appliqué aux différentes catégories de revenu :

*« La comparaison du taux de variation des taux d'imposition avec le taux de variation du revenu imposé produit une mesure de la progressivité que l'on appelle "élasticité" des*



# 11 Taux d'impôt marginaux et moyens dans un système progressif



Source : Calculs de l'auteur

- Taux d'impôt marginal
- Taux d'impôt moyen

*impôts sur le revenu. Une élasticité positive indique une structure fiscale progressive, une élasticité nulle indique une structure parfaitement plane et une élasticité négative indique une structure régressive. Même si les impôts sur le revenu sont catégoriquement progressifs dans l'ensemble des catégories de revenu adjacentes, l'impôt foncier est invariablement régressif » (Chawla & Wannell, 2003).*

Lorsque l'on étudie des systèmes fiscaux, il faut tenir compte des taux d'imposition

moyens et marginaux. Le taux d'imposition marginal est le pourcentage d'impôt payé sur le dernier dollar de revenu. Le taux d'imposition moyen peut être calculé comme le ratio de l'impôt total payé sur le revenu total. Le taux d'impôt effectif peut être régressif, proportionnel ou progressif.

Si un impôt est *proportionnel*, le taux marginal et le taux moyen ne varieront pas en fonction du revenu. Par exemple, si un taux d'imposition comporte une seule fourchette équivalente à

10 pour cent sans aucune déduction, exemption, allocation ou crédit, alors le taux marginal et le taux seront de 10 pour cent pour tout revenu – tous les contribuables paieront 10 pour cent de leurs revenus en impôt.

Si un impôt est *progressif*, alors le taux marginal augmentera en fonction du niveau de revenu et le taux moyen augmentera selon le revenu. Par exemple, la **figure 11** (il s'agit d'une simplification de notre régime d'impôt sur le revenu) illustre un exemple de système d'impôt prévoyant une exonération de 10 000 \$ (sans impôts à payer), 10 pour cent sur les 40 000 \$ de revenu suivant, 15 pour cent sur les 50 000 \$ de revenu suivant et 20 pour cent sur tous les revenus supérieurs à 100 000 \$. Cet exemple montre que dans tout régime fiscal progressif (à fourchettes de revenu), les impôts moyens payés augmentent selon le revenu.

Un taux d'imposition est *régressif* si le taux d'imposition moyen diminue à mesure qu'augmentent les revenus. Par exemple, les taxes d'accise sont régressives étant donné que tous les particuliers payent le même taux sans égard au revenu. Donc, la proportion du revenu consacré à cette taxe diminue lorsque le revenu gagné augmente.



## Pourquoi une taxe progressive?

Une partie de ce que nous payons en impôt sert à recevoir des avantages personnels directs, une partie sert à générer des avantages publics – vivre dans une société civile où règnent la loi et l'ordre, l'égalité des chances, des services publics excellents et des environnements propices à la qualité de vie. Mieux une personne s'en tire, mieux elle est à même, en proportion, de tirer profit des avantages publics de la loi, de la prévention du crime, de l'application des contrats, de l'infrastructure ou d'autres attributs de la société civile.

La littérature économique montre également que l'utilité marginale du revenu diminue de façon inversement proportionnelle au revenu. Les personnes qui touchent un revenu supérieur obtiennent moins d'avantages de leur dernier dollar de revenu (Layard et coll., 2008). Par conséquent, la distribution de ces dollars aux personnes à plus faible revenu contribuerait à augmenter le bien-être social général. Par ailleurs, plus le revenu est élevé, moins la personne qui verse une somme donnée d'impôts fait de sacrifice. On peut remonter jusqu'à Adam Smith pour retrouver des économistes qui ont reconnu les vertus d'un système d'imposition progressif.

*« Les nécessités de la vie représentent les plus grandes dépenses du pauvre... Il n'est pas déraisonnable de penser que le riche devrait contribuer aux dépenses publiques, non seulement en proportion de son revenu, mais aussi dans une mesure plus grande. »* – Adam Smith, *The Wealth of Nations* (1784)

Les théories fiscales optimales modernes défendent les avantages sociétaux qu'offre un système d'imposition progressif. L'examen *Mirrlees* conclut qu'un bon système d'imposition devrait être progressif (Mirrlees et coll., 2010), alléguant que tous les systèmes d'imposition visent l'équité ou l'égalité – avec des objectifs communs énoncés de traiter avec équité les individus, également (équité horizontale) et de s'attendre à ce que ceux qui sont mieux à même de payer assument un plus grand fardeau fiscal (équité verticale) (Mirrlees et coll., 2010, p. 551). Des études récentes ont révélé les liens quantitatifs entre l'inégalité du revenu et le faible bien-être social, appuyant ainsi un système d'imposition exhaustif et progressif (*The Equality Trust*, 2013).

Comme il est noté précédemment, les valeurs canadiennes appuient non seulement le gouvernement et le besoin de régler l'inégalité, mais également un régime d'imposition des personnes qui touchent des revenus plus

élevés à des taux supérieurs – l'essence d'un système d'imposition progressif. Des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés plus progressifs sont requis pour contrecarrer l'effet régressif de la pauvreté et des taxes de vente pour que le système d'imposition global soit juste et à l'image des valeurs canadiennes.

La Commission Carter a établi que l'équité était le fondement du système fiscal canadien dans les années 1960. Le rapport de la Commission royale reflète les valeurs des Canadiens et définit le contexte et les principes sous-jacents au système fiscal canadien – sa philosophie et sa structure (Canada, Commission royale d'enquête sur la fiscalité, 1966 p. 17) :

*Nous croyons qu'il est possible d'atteindre l'équité horizontale lorsque les individus et les familles, ayant le même gain de pouvoir économique discrétionnaire paient le même montant d'impôt. Par pouvoir économique, nous entendons le pouvoir de se procurer des biens et des services pour leur usage propre. Par pouvoir économique discrétionnaire, nous entendons le pouvoir résiduel de se procurer des biens et des services, à des fins propres, après s'être procuré les « nécessités » courantes et s'être acquittés de ses obligations et responsabilités familiales.*

*Plus concrètement, une partie du revenu de chaque famille doit être dépensée pour se procurer de la nourriture, des vêtements, pour les frais médicaux et autres « nécessités ». Le changement du pouvoir économique discrétionnaire de la famille est le revenu dont la famille dispose pour dépenser ou épargner après avoir effectué ces dépenses non discrétionnaires.*

*Nous croyons que nous atteignons l'équité verticale lorsque les individus et les familles paient des impôts qui représentent une proportion constante de leur pouvoir économique discrétionnaire.*

*L'équité horizontale et l'équité verticale pourraient être atteintes par l'adoption d'un système fiscal qui souscrit aux principes suivants : ...*

2. *Tous les résidents, les particuliers et les familles, devraient être imposés selon une assiette fiscale qui mesure la valeur du gain net annuel (ou la perte) du pouvoir de l'unité, qu'il soit exercé ou non, de se procurer des biens et services. Cette assiette ne devrait pas tenir compte de la forme du gain ou de ce qui a été fait pour obtenir ce gain. Nous appelons ce régime l'assiette fiscale exhaustive. Nous l'appelons également « revenu » parce que ce terme est fréquemment utilisé. Par contre, notre interprétation du terme « revenu » est beaucoup plus générale que l'interprétation que lui confèrent les lois actuelles.*
3. *Cette assiette fiscale exhaustive pourrait être assujettie à des taux d'imposition progressifs. Les taux progressifs refléteraient la diminution de l'importance relative des dépenses non discrétionnaires de ceux qui font de plus grands gains au chapitre du pouvoir économique....*

*Combiné avec un système de dépenses gouvernemental qui procure relativement plus d'avantages aux pauvres qu'aux mieux nantis, un système fiscal présentant ces caractéristiques permettrait de redistribuer un certain pouvoir de procuration de biens et services en faveur des catégories de revenus inférieures. Nous sommes fortement convaincus que cette redistribution est nécessaire si nous voulons atteindre une plus grande égalité des chances pour tous les Canadiens, et rendre possible pour ceux qui ont un faible pouvoir économique, d'atteindre un niveau de vie décent. Toutefois, nous sommes aussi convaincus que les taux d'imposition applicables à tous les niveaux de revenu ne devraient pas être trop élevés afin d'éviter de décourager l'initiative et, incidemment, de réduire la production de biens et de services pour les Canadiens.*

La Commission Carter préconisait une réforme fiscale pour une génération de Canadiens. Bon nombre de réformes à l'emporte pièce ont été mises de l'avant dans les 50 années suivant sa publication. L'un des principaux changements au Canada a été l'urbanisation des Canadiens et la croissance des grandes villes. C'est là où bon nombre de services publics sont fournis. Avec cette croissance, nos systèmes de taxation municipaux sont devenus plus complexes pour tenir compte du rôle en évolution des villes. De nouvelles taxes (et frais d'utilisation) ont vu le jour, lorsque certaines compétences ont eu le besoin de trouver de nouvelles sources de revenus. Le temps est peut être venu au Canada de mettre sur pied une nouvelle Commission royale sur la fiscalité (Brooks, 2013). Il pourrait s'agir d'un examen exhaustif de l'ensemble des taxes et impôts à tous les ordres de gouvernement.



## Principes d'une bonne taxation

Au fil du temps, plusieurs « principes » inhérents à une saine taxation ont été cernés. Même s'il ne s'agit que de principes, ils ne se sont pas tous valus l'unanimité, et bon nombre reflètent des valeurs personnelles et des préférences idéologiques. Par exemple, le principe de l'avantage, parfois évoqué à l'appui de l'impôt foncier, préconise le paiement des taxes par les personnes qui profitent des services fournis et en proportion de leur consommation des services. Il s'agit d'une fin utile pour les sources de revenus, car cette mesure peut contribuer à réduire les excès de consommation de biens et de services. En revanche, certains l'appuient pour des raisons idéologiques prétendant par exemple que l'utilisateur payeur est le seul système qui reflète l'autonomie individuelle, et s'opposent au principe opposé fondé sur la capacité de payer comme un principe « absolutiste » (Wagner, 1991, citant Duff, 2003).

Quoi qu'il en soit, les différents principes reflètent habituellement une observation attentive des divers effets des taxes et impôts. Selon une formulation récente visant les revenus municipaux, les taxes pourraient être évaluées par rapport à quatre variables : l'efficacité, l'efficience, l'équité et l'abordabilité (Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2002). Une taxe est considérée comme efficace si elle permet de réaliser les objectifs prévus par la loi, qu'il s'agisse de redistribution du revenu, de génération de revenus ou de gestion économique. Les taxes efficaces devraient être simples à comprendre, imposées de manière responsable et prévisible d'une année à l'autre, et provoquer une réfraction économique et entraîner des coûts administratifs minimaux. Les taxes et impôts sont équitables si l'effet de redistribution est « juste ». L'abordabilité d'une taxe ou d'un impôt est évaluée selon la capacité individuelle de les payer. Les compromis sont inhérents à toute politique fiscale. Une taxe ou un impôt idéal satisferait chacune de ces quatre conditions, même si probablement peu, le cas échéant, le font.

L'équité d'un système fiscal – sa « justice » – comporte deux dimensions, que l'on appelle dans la littérature économique, l'équité horizontale et l'équité verticale. L'équité horizontale exige que les individus et les familles ayant des situations économiques comparables paient les mêmes taxes ou impôts – qu'il n'y ait pas de politiques discriminatoires obligeant certains ou certaines à assumer un coût plus élevé. L'équité verticale exige que ceux qui sont dans des situations économiques différentes paient des taux d'imposition différents et appropriés à leur situation. Au Canada, des taux d'impôt sur le revenu sont depuis longtemps progressifs. Mieux un individu ou une famille s'en tire, plus il est à même de contribuer proportionnellement aux dépenses publiques. De cette façon, les familles à plus faible revenu sont imposées selon leur capacité de payer, et restent quand même capables d'obtenir des biens et des services de base.

# Annexe 3

## Sources de revenus des municipalités par province/territoire

### **Impôt foncier**

Toutes les municipalités canadiennes imposent un impôt foncier. Cet impôt représente la source de revenus des municipalités la plus importante. Pour d'autres discussions sur l'impôt foncier, voir p. 28-30 et p. 52-53.

### **Taxes d'affaires**

Les municipalités de Terre-Neuve, du Québec, du Manitoba et de l'Alberta peuvent percevoir des taxes d'affaires, qui sont essentiellement un impôt foncier payé par les entreprises. Pour plus d'information, voir p. 31-32 - Taxe résidentielle et taxe d'affaires.

### **Financement par de nouveaux impôts fonciers**

Le financement par de nouveaux impôts fonciers est disponible en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta. Pour plus d'information, voir p. 32-33.

### **Taxes d'amélioration de secteur**

Toutes les provinces et tous les territoires sauf Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick peuvent percevoir la taxe d'amélioration de secteur.

### **Frais d'utilisation**

Toutes les provinces et tous les territoires peuvent percevoir de frais d'utilisation. Pour plus d'information, voir p. 33-35 et p. 51-52.

### **Taxes de vote**

Seulement Terre-Neuve utilise une taxe de vote. En 2012, 132 municipalités de Terre-Neuve ont utilisé une taxe de vote (British Columbia Ministry of Community, Sport and Cultural Development, 2012).

### **Taxes sur les transferts fonciers**

Les taxes sur les transferts fonciers sont perçues en Nouvelle-Écosse, au Québec, en Ontario et au Manitoba. Pour plus d'information, voir p. 33.

### **Droit d'aménagement**

Toutes les provinces permettent aux municipalités de prélever des droits d'aménagement ou une certaine forme de droit pour les projets d'infrastructure ou de développement publics, même si les règles les encadrant et les coûts qu'ils couvrent varient d'une province à l'autre. Pour plus de discussions, voir p. 35-37.

### **Taxe hôtelières/sur l'hébergement**

Toutes les provinces sauf l'Ontario (et les territoires) autorisent les municipalités à prélever des taxes hôtelières/sur l'hébergement. À Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse, les taxes hôtelières sont limitées aux villes de St. John's et d'Halifax, respectivement, même si l'on exerce des pressions pour élargir ces pouvoirs à d'autres municipalités (Municipalités de Terre-Neuve-et-Labrador 2014). Pour plus d'information sur les taxes hôtelières voir p. 39-40.

### **Taxes d'amusement**

Les taxes d'amusement sont autorisées au Manitoba et en Saskatchewan, de même que dans les villes de St. John's et Toronto, même si aucune de ces villes n'utilise les taxes d'amusement. Au Manitoba, la Ville de Winnipeg est actuellement la seule municipalité qui prélève une taxe d'amusement. Pour plus d'information, voir p. 40.

La discussion sur les pouvoirs ici et ailleurs est présentée à titre d'information seulement et elle ne se veut ni source d'autorité ni exhaustive. Veuillez consulter les lois applicables dans chaque province pour connaître l'ensemble complet et actuel des sources de revenus accessibles aux municipalités.

### **Taxes sur la publicité**

Les taxes sur la publicité sont utilisées en C.-B., à Winnipeg et à Toronto. Voir p. 40.

### **Taxes sur les carburants**

Une taxe sur les carburants qui vient s'ajouter aux taxes sur les carburants fédérales et provinciales est appliquée à Montréal, dans la région métropolitaine de Vancouver et à Victoria. Voir p. 41.

### **Partage de l'impôt sur le revenu**

Au Manitoba, toutes les municipalités reçoivent soit une part de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers provincial et la taxe sur les carburants de la province, en proportion de leur population, ou une part des taxes de vente provinciales, selon le montant le plus élevé. Aucune autre province ou aucun territoire ne partage l'impôt sur le revenu avec les municipalités. Voir p. 48-49.

### **Autorités de financement municipales**

La Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique autorisent les municipalités à emprunter au moyen d'autorités de financement municipales, de sociétés de financement municipales ou d'entités semblables (voir p. 45). À l'Île-du-Prince-Édouard, les municipalités peuvent obtenir des prêts provinciaux par l'entremise du Conseil du Trésor.

## Lois des administrations municipales par province

### Terre-Neuve-et-Labrador

- *Loi sur les municipalités* : <http://www.assembly.nl.ca/legislation/sr/statutes/m24.htm>

### Île-du-Prince-Édouard

- *Loi sur l'impôt foncier* : <http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/r-05.pdf>
- *Loi sur les municipalités* : <http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/m-13.pdf>

### Nouvelle-Écosse

- *Loi sur les municipalités* : <http://nslegislature.ca/legc/statutes/municipal%20government.pdf>
- *Loi sur la taxe de commercialisation de la municipalité régionale de Halifax* : <http://nslegislature.ca/legc/statutes/halregmk.htm>

### Nouveau-Brunswick

- *Loi sur les municipalités* : <http://www.gnb.ca/0062/pdf-acts/m-22.pdf>
- *Loi sur l'urbanisme* : <http://www.gnb.ca/0062/pdf-acts/c-12.pdf>
- *Loi sur l'impôt foncier* : <http://www.canlii.org/fr/nb/legis/lois/lrn-b-1973-c-r-2/derniere/lrn-b-1973-c-r-2.html>
- *Loi de la taxe sur le transfert de biens réels* : <http://www.canlii.org/fr/nb/legis/lois/lrn-b-1983-c-r-2.1/derniere/lrn-b-1983-c-r-2.1.html>

### Québec

- *Loi sur la fiscalité municipale* : [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/F\\_2\\_1/F2\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/F_2_1/F2_1.html)
- *Code municipal* : [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_27\\_1/C27\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_27_1/C27_1.html)
- *Loi sur les compétences municipales* : [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_47\\_1/C47\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_47_1/C47_1.html)
- *Loi sur les cités et villes* : [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_19/C19.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_19/C19.html)
- *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières* : [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/documents/lr/D\\_15\\_1/D15\\_1.htm](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/documents/lr/D_15_1/D15_1.htm)
- *Loi sur la taxe de vente du Québec* : [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/T\\_0\\_1/T0\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/T_0_1/T0_1.html)
- *Loi concernant la taxe sur les carburants* : [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/T\\_1/T1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/T_1/T1.html)

### Ontario

- *Loi sur l'évaluation foncière* : [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws\\_statutes\\_90a31\\_f.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_90a31_f.htm)
- *Loi de 2006 sur le financement par surcroît d'impôts* : [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws\\_statutes\\_06t33\\_f.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_06t33_f.htm)
- *Loi sur l'aménagement du territoire* : [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws\\_statutes\\_90p13\\_f.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_90p13_f.htm)
- *Loi de 2001 sur les municipalités* : [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws\\_statutes\\_01m25\\_f.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_01m25_f.htm)
- *Loi sur les droits de cession immobilière* : [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/regs/english/elaws\\_regs\\_910070\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/regs/english/elaws_regs_910070_e.htm)



- *Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement* : [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws\\_statutes\\_97d27\\_f.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_97d27_f.htm)

### **Manitoba**

- *Loi sur les municipalités* : [https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/\\_pdf.php?cap=m225](https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/_pdf.php?cap=m225)
- *Loi sur le financement fiscal de la revitalisation urbaine* : <http://web2.gov.mb.ca/bills/39-3/b004e.php>
- *Loi sur l'imposition municipale et le financement des municipalités* : <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/m265f.php>
- *Loi sur l'aménagement du territoire* : <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p080f.php>
- *Loi de l'impôt sur le revenu* : <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/i010f.php>

### **Saskatchewan**

- *Loi sur les villes* : <http://www.qp.gov.sk.ca/documents/english/Statutes/Statutes/c11-1.pdf>
- *Loi sur les municipalités* : <http://www.qp.gov.sk.ca/documents/English/Statutes/Statutes/M36-1.pdf>
- *Loi sur l'aménagement du territoire* : <http://www.qp.gov.sk.ca/documents/English/Statutes/Statutes/P13-2.pdf>

### **Alberta**

- *Loi sur les municipalités* : <http://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/m26.pdf>

### **Colombie-Britannique**

- *Charte des communautés* : [http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/03026\\_00](http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/03026_00)
- *Loi sur les administrations locales* : [http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws\\_new/document/LOC/freeside/--%20L%20--/Local%20Government%20Act%20RSBC%201996%20c.%20323/00\\_Act/96323\\_14.xml#section363](http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/LOC/freeside/--%20L%20--/Local%20Government%20Act%20RSBC%201996%20c.%20323/00_Act/96323_14.xml#section363)
- *Loi sur la taxe hôtelière* : <http://www.canlii.org/en/bc/laws/stat/rsbc-1996-c-207/latest/rsbc-1996-c-207.html>
- *Loi sur les transports dans la région Côte Sud de la Colombie-Britannique* : [http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/00\\_98030\\_01#section27.1](http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/00_98030_01#section27.1)
- *Loi concernant la taxe sur les carburants automobiles* : [http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/00\\_96317\\_01](http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/00_96317_01)

### **Nunavut**

- *Lois sur les cités, villes et villages* : <http://www.canlii.org/fr/nu/legis/lois/lrtn-o-nu-1988-c-c-8/derniere/lrtn-o-nu-1988-c-c-8.html>
- *Loi sur les hameaux* : <http://www.canlii.org/fr/nu/legis/lois/lrtn-o-nu-1988-c-h-1/derniere/lrtn-o-nu-1988-c-h-1.html>
- *Loi sur l'évaluation et l'impôt fonciers* : <http://www.canlii.org/fr/nu/legis/lois/lrtn-o-nu-1988-c-p-10/derniere/lrtn-o-nu-1988-c-p-10.html>

### **Yukon**

- *Loi sur les municipalités* : <http://www.gov.yk.ca/legislation/acts/municipal.pdf>
- *Loi sur l'évaluation et la taxation* : <https://www.canlii.org/fr/yk/legis/lois/lry-2002-c-13/derniere/lry-2002-c-13.html>

### **Territoires-du-Nord-Ouest**

- *Loi sur les cités, villes et villages* : <http://www.justice.gov.nt.ca/pdf/ACTS/Cities%20Towns%20and%20Villages.pdf>

- *Loi sur les hameaux* : <http://www.canlii.org/fr/nt/legis/lois/ltn-o-2003-c-22-ann-c/derniere/ltn-o-2003-c-22-ann-c.html>
- *Loi sur l'évaluation et l'impôt fonciers* : <http://www.canlii.org/fr/nt/legis/lois/lrtn-o-1988-c-p-10/derniere/lrtn-o-1988-c-p-10.html>
- *Loi sur l'urbanisme* : <http://www.canlii.org/fr/nt/legis/lois/lrtn-o-1988-c-p-7/derniere/lrtn-o-1988-c-p-7.html>

## Chartes et lois municipales spéciales

- *Vancouver Charter* : [http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/vanch\\_00](http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/vanch_00)
- *City of St. John's Act* : <http://www.assembly.nl.ca/legislation/sr/statutes/c17.htm>
- *Charte de la Ville de Montréal* : [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_11\\_4/C11\\_4\\_A.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_11_4/C11_4_A.html)
- *Loi de 2006 sur la cité de Toronto* : [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_06c11\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_06c11_e.htm)
- *City of Winnipeg Charter Act* : [http://www.winnipeg.ca/interhom/pdfs/news\\_releases/CityofWinnipeg\\_CharterAct.pdf](http://www.winnipeg.ca/interhom/pdfs/news_releases/CityofWinnipeg_CharterAct.pdf)
- *Charlottetown Area Municipalities Act* : [http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/c-04\\_1.pdf](http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/c-04_1.pdf)
- *NWT Charter Communities Act* : <http://www.canlii.org/en/nt/laws/stat/snwt-2003-c-22-sch-a/latest/snwt-2003-c-22-sch-a.html>

# Références

**À moins d'indication contraire, tous les documents électroniques suivants ont été consultés le 13 mars 2014.**

Adams, M. (2013) The myth of conservative Canada. *Policy Options*, 34(7) 56-61. Consulté au : <http://www.irpp.org/en/po/the-age-of-man/the-myth-of-conservative-canada/>

Ariely, Dan. (2008). *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions*. New York, NY : Harper-Collins.

Arundel, C. and associates, avec Hemson Consulting Ltd. (2003). *L'écart croissant de revenu : un fossé qui se creuse*. Ottawa (Ont.) : Fédération canadienne des municipalités. Consulté au : [http://www.fcm.ca/Documents/reports/Falling\\_Behind\\_Our\\_Growing\\_Income\\_Gap\\_FR.pdf](http://www.fcm.ca/Documents/reports/Falling_Behind_Our_Growing_Income_Gap_FR.pdf)

Association County Commissioners of Georgia (2011). *Special Purpose Local Option Sales Tax: A Guidebook for County Officials*. Consulté au : <http://www.savannahga.gov/DocumentCenter/View/3418>

Berg, Andrew G. et Ostry, Jonathan D. (2011). Égalité et efficience : faut-il arbitrer entre les deux ou vont-elles de pair? *Finance et développement* volume 48 (3) p. 12-15. Consulté au : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2011/09/pdf/fd0911f.pdf>

Briffault, R. (2010). The Most Popular Tool: Tax Increment Financing and the Political Economy of Local Government. *The University of Chicago Law Review*, 77(65), 65-95. Consulté au : <http://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/uploads/77.1/77-1-TaxIncrementFinancing-Richard%20Briffault.pdf>

British Columbia Ministry of Community, Sport and Cultural Development. (2012). *Municipal Revenue Sources Review: Previous Studies of Local Government Revenues*. Consulté au : [http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/library/revenue\\_source\\_review/Previous%20Studies%20of%20Local%20Government%20Revenue.pdf](http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/library/revenue_source_review/Previous%20Studies%20of%20Local%20Government%20Revenue.pdf)

British Columbia Ministry of Community, Sport and Cultural Development. (2013a). *Municipal Revenue Sources Review: An Analysis of Revenue Makeup*. Consulté au : [http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/library/revenue\\_source\\_review/An%20Analysis%20of%20Revenue%20Makeup.pdf](http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/library/revenue_source_review/An%20Analysis%20of%20Revenue%20Makeup.pdf)

British Columbia Ministry of Community, Sport and Cultural Development. (2013b). *Municipal Revenue Sources Review: Inter-jurisdictional Comparison of Revenue Tools*. Consulté au : [http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/library/revenue\\_source\\_review/Interjurisdictional%20Comparison%20of%20Revenue%20Tools.pdf](http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/library/revenue_source_review/Interjurisdictional%20Comparison%20of%20Revenue%20Tools.pdf)

Institut Broadbent. (2012). *Equality Project*. Consulté au : [http://www.broadbentinstitute.ca/sites/default/files/documents/equality-project\\_0.pdf](http://www.broadbentinstitute.ca/sites/default/files/documents/equality-project_0.pdf)

Brooks, K. (éditeur). (2013). *The Quest for Tax Reform Continues: The Royal Commission on Taxation Fifty Years Later*. Toronto (Ont.) : Carswell.

Canada, Royal Commission on Taxation, et Carter, K. Le M., (1966). *Report of the Royal Commission on Taxation*. Ottawa (Ont.) : imprimeur de la Reine.

Canada. (2013). *Emplois, croissance et prospérité à long terme : Le plan d'action économique de 2013* (Budget de 2013) Ottawa : Queen's Printer. Consulté au : <http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/budget2013-fra.pdf>

Société canadienne d'hypothèque et de logement. (1999). *Alternative Methods of Financing Municipal Infrastructure*. Consulté au : <http://www.cmhc-schl.gc.ca/odpub/pdf/62014.pdf?fr=1382312086857>

Société canadienne d'hypothèque et de logement. (2002). *An Evaluation of Housing Taxation Measures*. Consulté au : <http://www.cmhc-schl.gc.ca/odpub/pdf/62785.pdf?fr=1394734649641>

Agence du revenu du Canada. (2013). *Rajustement de l'indexation du régime d'impôt sur le revenu des particuliers, des montants de prestations et du plafond annuel du compte d'épargne libre d'impôt (CELI) en 2013*. Consulté au : <http://www.cra-arc.gc.ca/nwsrm/fctshts/2012/m12/fs121211-fra.html>

Canada West Foundation. (2011a). Income Inequality in Western Canada. *Currents 2011*(6) 2-3. Consulté au : [http://cwf.ca/pdf-docs/currents/CWF\\_Currents\\_Vol11\\_no6.pdf](http://cwf.ca/pdf-docs/currents/CWF_Currents_Vol11_no6.pdf)

Canada West Foundation. (2011b). *The Penny Tax: A Timely Tax Innovation to Boost Our Civic Investments*. Canada West Foundation Economic Research Series. Consulté au : [http://cwf.ca/pdf-docs/publications/The\\_Penny\\_Tax\\_May\\_2011.pdf](http://cwf.ca/pdf-docs/publications/The_Penny_Tax_May_2011.pdf)

Fondation canadienne de fiscalité. (2009). Table 3.5 - Combined Federal and Provincial Personal Income Marginal Tax Rates for Selected Years, 1949 to 2009. *Finances of the Nation*. Consulté au : [https://www.ctf.ca/CTFWEB/Documents/PDF/Finances\\_of\\_the\\_Nation/FN\\_2009.pdf](https://www.ctf.ca/CTFWEB/Documents/PDF/Finances_of_the_Nation/FN_2009.pdf)

Syndicat canadien de la fonction publique. (1999). La promotion de l'intérêt public : Un plan en six points pour consolider les services publics. *Conquête indécente : Rapport annuel sur la privatisation*. Ottawa (Ont.) : Syndicat canadien de la fonction publique.

CBC News. (30 avril 2010). 1,5 cent per litre gas tax starts Saturday. Consulté au : <http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/1-5-cent-per-litre-gas-tax-starts-saturday-1.961028>

CBC News. (20 février 2012). Sea level rise underestimated, say B.C. scientists. Consulté au : <http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/sea-level-rise-underestimated-say-b-c-scientists-1.1275818>

CBC News. (29 avril 2013). Poll tax burden too much, advocate says. Consulté au : <http://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/poll-tax-burden-too-much-advocate-says-1.1360169>

Centre for Civic Governance. (Mars 2011). *Municipal Living Wage Policies: Social & Economic Policy Update*. Consulté au : <http://www.civicgovernance.ca/wordpress/wp-content/uploads/March%202011%20Living%20Wage%20Update.pdf>

Chawla, R. K., et Wannell, T. (juillet 2003). L'impôt foncier. *Statistique Canada L'emploi et le revenu en perspective : édition en ligne*, 4(7). Consulté au <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/00703/6578-fra.html>

Church, E., et Dhillon, S. (21 mai 2013). It's over: Toronto council votes overwhelmingly against downtown casino. *The Globe and Mail*. Consulté au : <http://www.theglobeandmail.com/news/toronto/its-over-toronto-council-votes-overwhelmingly-against-downtown-casino/article12039624/>

- Ville de Calgary. (2012a). *Fair Calgary Policy*. Consulté au : <http://www.calgary.ca/CA/City-Clerks/Documents/Council-policy-library/csps019.pdf>
- Ville de Calgary. (2012b). *User Fees and Subsidies Policy*. Consulté au : <http://www.calgary.ca/CA/city-clerks/Documents/Council-policy-library/cfo010.pdf>
- Ville d'Edmonton. (s.d.). *Energy Management Revolving Fund*. Consulté au : <http://www.edmonton.ca/environmental/programs/energy-retrofit-program.aspx>
- Ville de Toronto. (s.d.) *Governing Toronto – City of Toronto Act*. Consulté au : <http://www.toronto.ca/governingtoronto/>.
- Ville de Toronto. (6 avril 2010). City of Toronto introduces new sign by-law updating and improving sign regulations. Consulté au : <http://wx.toronto.ca/inter/it/newsrel.nsf/0/10dedcb75d7018b4852576fd00557488?OpenDocument>
- City of Vancouver Property Tax Policy Review Commission. (2014). *2014 Report*. Consulté au : <http://former.vancouver.ca/ctyclerk/cclerk/20140218/documents/rr1colour.pdf>
- Ville de Winnipeg. (2006). *The Simplified Entertainment Funding By-law No.125/2006*. Consulté au : <http://www.winnipeg.ca/CLKDMIS/Documents/DocExt/BL/2006/2006.125.pdf>
- Le Conference Board du Canada. (2007). *Successful Canadian Cities: One Size Won't Fit All*. Consulté au : [http://www.conferenceboard.ca/press/newsrelease/07-02-06/successful\\_canadian\\_cities\\_one\\_size\\_won\\_t\\_fit\\_all.aspx](http://www.conferenceboard.ca/press/newsrelease/07-02-06/successful_canadian_cities_one_size_won_t_fit_all.aspx).
- Le Conference Board du Canada. (s.d.). *Canadian Income Inequality: Is Canada Becoming More Unequal?* Consulté au : <http://www.conferenceboard.ca/hcp/hot-topics/caninequality.aspx>
- Coriolis Consulting. (2003). *Do Development Cost Charges Encourage Smart Growth and High Performance Building Design? An Evaluation of Development Cost Charge Practices in British Columbia*. Vancouver (C.-B.) : West Coast Environmental Law. Consulté au : [http://www.toolkit.bc.ca/sites/default/files/WCEL\\_DCC.pdf](http://www.toolkit.bc.ca/sites/default/files/WCEL_DCC.pdf)
- Crockatt, M.A., et Prentice, B.E. (1999). Infrastructure banks : Innovative financing for tapped-out transport budgets. *Transport Institute, University of Manitoba*. Consulté au : [https://umanitoba.ca/faculties/management/ti/media/docs/Infrastructure\\_Banks\\_1999.pdf](https://umanitoba.ca/faculties/management/ti/media/docs/Infrastructure_Banks_1999.pdf)
- Davis, C., Davis, K., Gardner, M., McIntyre, R.S. McLynch, J., et Sapozhnikova, A. (2009). *Who Pays? A Distributional Analysis of the Tax Systems in All 50 States*. Institute on Taxation & Economic Policy. Consulté au : <http://www.itepnet.org/whopays3.pdf>
- Doctors for Fair Taxation. (22 mars 2012). *Doctors to governments: "Tax us. Canada's Worth It."* Consulté au : <http://doctorsforfairtaxation.ca/wp-content/uploads/2012/03/120322-Media-release.doc>
- Duff, D. (2003). *Benefit Taxes and User Fees in Theory and Practice*. Recherche soumise au Ontario Role of Government Panel. Consulté au : [www.law-lib.utoronto.ca/investing/reports/rp45.pdf](http://www.law-lib.utoronto.ca/investing/reports/rp45.pdf)
- Environnement Canada. (2011). *Rapport 2011 sur la tarification municipale de l'eau*. Consulté au : <http://www.ec.gc.ca/Publications/992156D4-2599-4026-9B4C-47855D26CCB8/Rapport2011SurLaTarificationMunicipale-DeLeauStatistiquesDe2009.pdf>

Evers, M., Vollebergh, H.R.H., et de Mooij, R.A. (2004). *Tax competition under minimum rates: The case of European diesel excises*. CESifo Working Papers, No. 1221. Consulté au : [http://www.econstor.eu/bitstream/10419/18860/1/cesifo1\\_wp1221.pdf](http://www.econstor.eu/bitstream/10419/18860/1/cesifo1_wp1221.pdf)

Fédération canadienne des municipalités. (2008a). *Backgrounder - Key Results from the FCM-Strategic Counsel Survey*. Ottawa (Ont.) : Fédération canadienne des municipalités.

Fédération canadienne des municipalités. (15 avril 2008b). *Largest-ever survey on municipal issues shows Canadians want federal support for cities and communities*. Ottawa (Ont.) : Fédération canadienne des municipalités. Consulté au : <http://www.newswire.ca/fr/story/223323/largest-ever-survey-on-municipal-issues-shows-canadians-want-federal-support-for-cities-and-communities>

Fédération canadienne des municipalités. (2008c). *The Municipal Fiscal Challenge by the Numbers*. Ottawa (Ont.) : Fédération canadienne des municipalités.

Fédération canadienne des municipalités. (2008d). *Property Taxes at the Breaking Point*, cité dans Thompson et Bevan (2010).

Fédération canadienne des municipalités. (2010). *Les villes, les collectivités et le déficit budgétaire fédéral : Principaux résultats du sondage FCM – Strategic counsel de janvier 2010*. Ottawa (Ont.) : Fédération canadienne des municipalités. Consulté au : [http://www.fcm.ca/Documents/backgrounders/Cities\\_Communities\\_and\\_the\\_Federal\\_Budget\\_Deficit\\_Key\\_Results\\_from\\_the\\_January\\_2010\\_FCM\\_Strategic\\_Counsel\\_Survey\\_FR.pdf](http://www.fcm.ca/Documents/backgrounders/Cities_Communities_and_the_Federal_Budget_Deficit_Key_Results_from_the_January_2010_FCM_Strategic_Counsel_Survey_FR.pdf)

Fédération canadienne des municipalités. (2011a). *Federal Wastewater Systems Effluent Regulation: An Overview*. Ottawa (Ont.) : Fédération canadienne des municipalités. Consulté au : [http://www.fcm.ca/Documents/presentations/2011/SCC2011/Federal\\_Wastewater\\_Systems\\_Effluent\\_Regulations\\_an\\_overview\\_EN.pdf](http://www.fcm.ca/Documents/presentations/2011/SCC2011/Federal_Wastewater_Systems_Effluent_Regulations_an_overview_EN.pdf)

Fédération canadienne des municipalités. (2011b). *Construire sur du solide : le rôle des municipalités dans l'établissement des immigrants*. Ottawa (Ont.) : Fédération canadienne des municipalités. Consulté au : [http://www.fcm.ca/Documents/reports/Starting\\_on\\_Solid\\_Ground\\_Municipalities\\_and\\_Immigration\\_FR.pdf](http://www.fcm.ca/Documents/reports/Starting_on_Solid_Ground_Municipalities_and_Immigration_FR.pdf)

Fédération canadienne des municipalités. (2012a). *Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes Volume 1: 2012 Routes et systèmes d'eau potable, d'eaux usées et d'eaux pluviales municipaux*. Ottawa (Ont.) : Fédération canadienne des municipalités. Consulté au : [http://www.fcm.ca/Documents/reports/Canadian\\_Infrastructure\\_Report\\_Card\\_FR.pdf](http://www.fcm.ca/Documents/reports/Canadian_Infrastructure_Report_Card_FR.pdf)

Fédération canadienne des municipalités. (2012b). *Énoncé de politique : Finances municipales et accords intergouvernementaux*. Ottawa (Ont.) : Fédération canadienne des municipalités. Consulté au : [http://www.fcm.ca/Documents/corporate-resources/policy-statements/Municipal\\_Finance\\_and\\_Intergovernmental\\_Arrangements\\_Policy\\_Statement\\_FR.pdf](http://www.fcm.ca/Documents/corporate-resources/policy-statements/Municipal_Finance_and_Intergovernmental_Arrangements_Policy_Statement_FR.pdf)

Fédération canadienne des municipalités. (2012c). *L'état des villes et des collectivités du Canada 2012*. Ottawa (Ont.) : Fédération canadienne des municipalités. Consulté au : [http://www.fcm.ca/Documents/reports/The\\_State\\_of\\_Canadas\\_Cities\\_and\\_Communities\\_2012\\_FR.pdf](http://www.fcm.ca/Documents/reports/The_State_of_Canadas_Cities_and_Communities_2012_FR.pdf)

Fédération canadienne des municipalités. (2013). *L'état des villes et des collectivités du Canada en 2013*. Ottawa (Ont.) : Fédération canadienne des municipalités. Consulté au : [http://www.fcm.ca/Documents/reports/The\\_State\\_of\\_Canadas\\_Cities\\_and\\_Communities\\_2013\\_FR\\_web.pdf](http://www.fcm.ca/Documents/reports/The_State_of_Canadas_Cities_and_Communities_2013_FR_web.pdf)

- Fédération canadienne des municipalités. (s.d.) *Adaptation aux changements climatiques*, page Web consulté le 22 avril 2014 au : <http://www.fcm.ca/accueil/dossiers/environnement/adaptation-aux-changements-climatiques.htm>
- Fitzpatrick, M. (10 avril 2012). Canadians OK with higher taxes to fight inequality. *CBC News Online*. Consulté au : <http://www.cbc.ca/news/politics/canadians-ok-with-higher-taxes-to-fight-inequality-1.1171051>
- Fletcher, J, et McArthur, D. (2010). *Local Prosperity Options for Municipal Revenue Growth in British Columbia*. Vancouver (C.-B.) : Think City. Consulté au : <http://www.publicsolutions.ca/images/tc/Local%20Prosperity%20Final%20Med%20Res%20-%20Nov.%2019.10.pdf>
- Freiler, C. (s.d.). *Paying for Equity: The Role of Taxation in Driving Canada's Educational Success*. Association canadienne d'éducation. Consulté au : <http://www.cea-ace.ca/education-canada/article/paying-equity-role-taxation-driving-canada%E2%80%99s-educational-success>
- Gerson, J. (27 déc. 2013). 'Plucking the goose from more angles': Edmonton and Calgary poised to receive new tax powers from province. *National Post*. Consulté au : <http://news.nationalpost.com/2013/12/27/plucking-the-geese-from-more-angles-edmonton-and-calgary-poised-to-receive-new-tax-powers-from-province/>
- Gibson, D. et Clements, J. (2012). *Delivery Matters: The high costs of for-profit health care services in Alberta*. Edmonton (Alb.) : Parkland Institute, University of Alberta. Consulté au : [http://parklandinstitute.ca/research/summary/delivery\\_matters1](http://parklandinstitute.ca/research/summary/delivery_matters1)
- Gibson, D. (2013). *Pushing the Envelope: The Overton Window and the Left.*, dans R. Swift (Ed.) *The Great Revenue Robbery: How to Stop the Tax Cut Scam and Save Canada*. Toronto (Ont.) : Between the Lines.
- Globe Investor. (2014). *Bonds | Municipal Government*. Consulté au : <http://www.globeinvestor.com/servlet/Page/document/v5/data/bonds?type=muni>. Accédé le 21 mars 2014.
- Golden, A., et coll. (2013). *Making the Move: Choices and Consequences*. Transit Investment Strategy Advisory Panel. Consulté au : [http://www.mto.gov.on.ca/english/news/transit-reports/TISAP%20Report%20Dec10\\_Report%20Full%20x.pdf](http://www.mto.gov.on.ca/english/news/transit-reports/TISAP%20Report%20Dec10_Report%20Full%20x.pdf)
- Halifax Regional Municipality. (2013). *HRM Approved Operating Budget 2013/14*. Consulté au : [https://www.halifax.ca/budget/documents/Appr13-14OperBook06\\_19\\_13V3.pdf](https://www.halifax.ca/budget/documents/Appr13-14OperBook06_19_13V3.pdf)
- Hayward, S. (31 déc. 2013). Poll tax remains. *NL News*. Consulté au : <http://www.nlnewsnow.com/News/Local/2013-12-31/article-3560899/Poll-tax-remains/1>
- Hildebrandt, A. (28 juin 2013). *Calgary floods spotlight cities' costly failure to plan for climate change*. CBC News. Consulté au : <http://www.cbc.ca/news/canada/calgary-floods-spotlight-cities-costly-failure-to-plan-for-climate-change-1.1308429>
- Hill, S. (25 juillet 2013). Millions more for Windsor under new casino revenue sharing formula. *The Windsor Star*. Consulté au : <http://blogs.windsorstar.com/2013/07/25/millions-more-for-windsor-under-new-casino-revenue-sharing-formula/>

Himelfarb, A. (2013a). *Tax Is Not a Four-Letter Word: A Different Take on Taxes in Canada*. Waterloo (Ont.) : Wilfrid Laurier University Press.

Himelfarb, A., et Himelfarb, J. (8 oct. 2013b) Canada's Dangerously Distorted Tax Conversation. Consulté au : <http://www.afhimelfarb.wordpress.com/2013/10/08/canadas-dangerously-distorted-tax-conversation>

Infrastructure Canada. (s.d.). *Le Fonds fédéral de la taxe sur l'essence*. Consulté au : <http://www.infrastructure.gc.ca/plan/gtf-fte-fra.html>

INRIX. (s.d.). *Traffic Scorecard*. Consulté au : <http://scorecard.inrix.com/scorecard/default.asp>

Institute on Municipal Finance & Governance. (2011) *About IMFG*. Consulté au : <http://munkschool.utoronto.ca/imfg/about-imfg/>

Fonds monétaire international. (octobre 2013). Taxing Times. *IMF Fiscal Monitor*. Consulté au : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/02/fmindex.htm>

Ipsos Reid. (Mars 2012). *City of Vaughan – Citizen Survey*. Consulté au : <http://www.vaughan.ca/projects/General%20Documents/City%20of%20Vaughan%20Survey%202012.pdf>

Ipsos Reid (30 mai 2013). *Nine in Ten Canadians Support Taxing the Rich "More" (88%) and a Potential 'Millionaire's Tax' (89%)*. Consulté au : <http://www.munkdebates.com/MediaStorage/Documents/Ipsos-MD-Tax-Rich-More-Factum.pdf>

Jackson, A. (2013). *Des communautés syndiqués, des communautés en santé : La nouvelle offensive contre les syndicats, une menace pour la prospérité commune au Canada*. Ottawa (Ont.) : Institut Broadbent. Consulté au : <http://www.broadbentinstitute.ca/sites/default/files/documents/union-fr.pdf>.

Jang, B. (28 nov. 2012). Suburban casino? No dice, Surrey residents say. *The Globe and Mail*. Consulté au : <http://www.theglobeandmail.com/news/british-columbia/suburban-casino-no-dice-surrey-residents-say/article5749803/>

Joravsky, B. (5 nov. 2009). October Surprise. *Chicago Reader*. Consulté au : <http://www.chicagoreader.com/chicago/october-surprise-mayor-daley-says-hes-not-raising-property-taxes-but-he-is-heres-how/Content?oid=1227363>

Joumard, I., Pisu, M., et Bloch, D. (2012). Tackling income inequality: The role of taxes and transfers. *OECD Journal: Economic Studies*. Consulté au : <http://www.oecd.org/eco/public-finance/TacklingincomeinequalityTheroleoftaxesandtransfers.pdf>

Kesselman, J.R., et Cheung, R. (2004). Tax Incidence, Progressivity, and Inequality in Canada. *Canadian Tax Journal* 52(3), 709-789. Consulté au : [http://www.oberlin.edu/faculty/rcheung/cheungkesselman\\_ctj.pdf](http://www.oberlin.edu/faculty/rcheung/cheungkesselman_ctj.pdf)

Kitchen, H. (2000). *Municipal Finance in a New Fiscal Environment*. Toronto (Ont.) : Institut C.D. Howe. Consulté au : <http://www.cdhowe.org/pdf/kitchen.pdf>

Kitchen, H. (2006a). *A State of Disrepair: How to Fix the Financing of Municipal Infrastructure in Canada*. Institut C.D. Howe : Commentary No. 241. Consulté au : [http://www.cdhowe.org/pdf/commentary\\_241.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_241.pdf)



Kitchen, H. (2006b). *Municipal Infrastructure Financing: A Prescription for the Future*. Préparé pour le compte d'Infrastructure Canada. Consulté au : [http://www.trentu.ca/economics/WorkingPapers/Kitchen\\_060206.pdf](http://www.trentu.ca/economics/WorkingPapers/Kitchen_060206.pdf)

Kitchen, H., et Slack, E. (2003). Special Study: New Finance Options for Municipal Governments. *Canadian Tax Journal*, 51(6), 2215-2275. Consulté au : <http://www.fcf-ctf.ca/ctfweb/Documents/PDF/2003ctj/2003c-tj6-kitchen.pdf>

Kitchen, H., et Tassonyi, A. (2012). Chapter 10: Municipal Taxes and User fee, in Kerr, H., McKenzie, K., et Mintz, J. (eds.). *Tax Policy in Canada*, Toronto (Ont.) : Fondation canadienne de fiscalité.

Knelman, M. (16 janv. 2013). Toronto's billboard tax set to fund city arts and culture. *The Toronto Star*. Consulté au : [http://www.thestar.com/entertainment/2013/01/16/torontos\\_billboard\\_tax\\_set\\_to\\_fund\\_city\\_arts\\_and\\_culture.html](http://www.thestar.com/entertainment/2013/01/16/torontos_billboard_tax_set_to_fund_city_arts_and_culture.html)

Lapham, L. (Septembre 2004). Tentacles of rage: The Republican propaganda mill, a brief history. *Harpers*. Consulté au : <http://www.harpers.org/archive/2004/09/tentacles-of-rage/>

*Lawyers for Fair Taxation*. (s.d.). <http://www.lawyersforfairtaxation.ca/about/>

Layard, R., Nickell, S., et Mayraz, G. (2008). The marginal utility of income. *Journal of Public Economics*, 92(2008), 1846–1857. Consulté au : [http://darp.lse.ac.uk/papersdb/Layard\\_etal\\_\(JPubEcon08\).pdf](http://darp.lse.ac.uk/papersdb/Layard_etal_(JPubEcon08).pdf)

Lee, M. (2007). *Eroding Tax Fairness: Tax Incidence in Canada, 1990 to 2005*. Toronto (Ont.) : Centre canadien de politiques alternatives. Consulté au : [http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National\\_Office\\_Pubs/2007/Eroding\\_Tax\\_Fairness\\_web.pdf](http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National_Office_Pubs/2007/Eroding_Tax_Fairness_web.pdf)

Lee, Marc. (2012). *Building a Fair and Effective Carbon Tax to Meet BC's Greenhouse Gas Targets*. Vancouver (C.-B.) : Centre canadien de politiques alternatives. Consulté au : [https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/BC%20Office/2012/09/CCPA-BC\\_Carbon-tax-review-submission.pdf](https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/BC%20Office/2012/09/CCPA-BC_Carbon-tax-review-submission.pdf)

Lee, M et Ivanova, I. (2013). *Fairness by Design: A Framework for Tax Reform in Canada*. Ottawa (Ont.) : Centre canadien de politiques alternatives. Consulté au : [https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2013/02/Fairness\\_By\\_Design\\_A\\_Framework\\_For\\_Tax\\_Reform\\_In\\_Canada\\_0.pdf](https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2013/02/Fairness_By_Design_A_Framework_For_Tax_Reform_In_Canada_0.pdf)

Levin, D. (16 août 2012). Big Road Blues: Living near a highway can be bad for your health in a million small ways. *TuftsNow*. Consulté au : <http://now.tufts.edu/articles/big-road-blues-pollution-highways>

Lidstone, D. (2004). *Assessment of the Municipal Acts of the Provinces and Territories*. Préparé pour le compte de la Fédération canadienne des municipalités. Consulté au : [http://www.fcm.ca/Documents/reports/Assessment\\_of\\_the\\_Municipal\\_Acts\\_of\\_the\\_Provinces\\_and\\_Territories\\_EN.pdf](http://www.fcm.ca/Documents/reports/Assessment_of_the_Municipal_Acts_of_the_Provinces_and_Territories_EN.pdf)

Lidstone, D. (2013). *Municipal Revenue: Partnerships and New Resources*. Présentation adressée au Congrès annuel 2013 de la Fédération canadienne des municipalités. Consulté au : [http://www.fcm.ca/Documents/presentations/2013/AGM2013/Municipal\\_Revenue-Partnerships\\_and\\_New\\_Resources.pdf](http://www.fcm.ca/Documents/presentations/2013/AGM2013/Municipal_Revenue-Partnerships_and_New_Resources.pdf)

Locke, W. (2011). *Municipal Fiscal Sustainability: Alternative Funding Arrangements to Promote Fiscal Sustainability of Newfoundland and Labrador Municipalities – The Role of Income and Sales Taxes*. St. John's (T.-N.-L.) : Municipalities Newfoundland and Labrador. Consulté au : <http://www.municipalitiesnl.com/userfiles/files/Wade%20Locke%20final%20rpt%20without%20tables.pdf>

Loxley, J. (2012). Public-Private Partnerships after the Global Financial Crisis: Ideology Trumping Economic Reality, *Studies in Political Economy*, 89(2012) 7-37.

Loxley, J. (Octobre 2013.). *Wrong Turn: Is a P3 the best way to expand Edmonton's LRT?* Edmonton (Alb.) : Parkland Institute, University of Alberta.

Mackenzie, H. (2006). *The Art of the Impossible: Fiscal Federalism and Fiscal Balance in Canada*. Ottawa (Ont.) : Centre canadien de politiques alternatives. Consulté au : [http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National\\_Office\\_Pubs/2006/Fiscal\\_Federalism.pdf](http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National_Office_Pubs/2006/Fiscal_Federalism.pdf)

Mackenzie, H., Messinger, H., et Smith, R. (2008). *Size Matters: Canada's Ecological Footprint by Income*. Toronto (Ont.) : Centre canadien de politiques alternatives. Consulté au : [http://www.policyalternatives.ca/documents/National\\_Office\\_Pubs/2008/Size\\_Matters\\_Canadas\\_Ecological\\_Footprint\\_By\\_Income.pdf](http://www.policyalternatives.ca/documents/National_Office_Pubs/2008/Size_Matters_Canadas_Ecological_Footprint_By_Income.pdf)

Mackenzie, H. et Shillington, R. (2009). *Canada's Quiet Bargain: The benefits of public spending*. Ottawa (Ont.) : Centre canadien de politiques alternatives. Consulté au : [http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National\\_Office\\_Pubs/2009/Benefits\\_From\\_Public\\_Spending.pdf](http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National_Office_Pubs/2009/Benefits_From_Public_Spending.pdf)

Finances Manitoba. (2014). *Crédits d'impôt personnels*. Consulté au : [http://www.gov.mb.ca/finance/pcredits\\_fr.html](http://www.gov.mb.ca/finance/pcredits_fr.html)

McBean, G. (2012). *Telling the Weather Story*. Toronto (Ont.) : Bureau d'assurance du Canada. Consulté au : [http://www.ibc.ca/en/natural\\_disasters/documents/mcbean\\_report.pdf](http://www.ibc.ca/en/natural_disasters/documents/mcbean_report.pdf)

McKenna, B. (8 nov. 2013). What growing income inequality is costing Canada's future generations, *The Globe and Mail*. Part of the Globe's Wealth Paradox series. Consulté au : <http://www.theglobeandmail.com/news/national/time-to-lead/the-wealth-paradox-what-growing-income-inequality-is-costing-canadas-future-generations/article15350903/>. Full series available at: <http://www.theglobeandmail.com/news/national/time-to-lead/our-time-to-lead-income-inequality/article15316231/>

Mendelson, R. (25 janv. 2013). How Brantford used casino dollars to save itself. *The Toronto Star*. Consulté au : [http://www.thestar.com/news/gta/2013/01/25/how\\_brantford\\_used\\_casino\\_dollars\\_to\\_save\\_itself.html](http://www.thestar.com/news/gta/2013/01/25/how_brantford_used_casino_dollars_to_save_itself.html)

Metrolinx. (2008) *The Big Move: Transforming Transportation in the Greater Toronto and Hamilton Area*. Consulté au : <http://www.metrolinx.com/thebigmove/en/>

Mirrlees, J., et col. (2011). *Tax by Design, (The Mirrlees Review)*. Oxford (R.-U. : Oxford University Press. Consulté au : <http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview/design>

Municipalities Newfoundland and Labrador. (31 janv. 2014). *Presentation to Government Pre-Budget Committee*. Consulté au : [http://www.municipalnl.ca/?Content=News/Presentation\\_to\\_Government\\_Pre-Budget\\_Committee](http://www.municipalnl.ca/?Content=News/Presentation_to_Government_Pre-Budget_Committee)

Nanos Research. (Octobre 2010) *The Hamilton Spectator/Nanos Poll*. Consulté au : <http://www.nanosresearch.com/library/polls/POLNAT-W10-T440.pdf>

Nash, C. (22 oct. 2013). Gwinnett chairwoman's SPLOST savings claim makes sense. *Politifact Georgia*. Consulté au : <http://www.politifact.com/georgia/statements/2013/nov/11/charlotte-nash/gwinnett-chairwomans-splost-savings-claim-makes-se/>

The New York State Department of Taxation and Finance. (s.d.) *2013 Tax Tables* Consulté au : [http://www.tax.ny.gov/pit/file/tax\\_tables.htm](http://www.tax.ny.gov/pit/file/tax_tables.htm)

Nugent, J. (2003). *Property Tax Inequities in British Columbia*. Vancouver (C.-B.) : Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) chapitre de la Colombie-Britannique.

Vérificateur général de l'Ontario. (2009). Tarification gouvernementale. *Rapport annuel 2009 Bureau du vérificateur général de l'Ontario*. Consulté au : [http://www.auditor.on.ca/fr/rapports\\_fr/fr09/305fr09.pdf](http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_fr/fr09/305fr09.pdf)

Ministère des Transports de l'Ontario. (2012). *Demandes de permis de gestion des couloirs routiers*. Consulté au : <http://www.mto.gov.on.ca/french/service-commitment/gas-tax-program.shtml>

Ministère des Finances (2014). *Subvention ontarienne aux personnes âgées propriétaires pour l'impôt foncier*. Consulté au : <http://www.fin.gov.on.ca/fr/credit/shptg/index.html>

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). (2010). OECD.Stat (Database) doi: 10.1787/data-00285-en (accédée le 08/11/2013).

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). (2011). Toujours plus d'inégalités : Pourquoi les écarts de revenu se creusent. Paris : OCDE. Consulté au : <http://www.oecd.org/fr/social/soc/toujoursplusdinegalitepourquoilesecartsderevenussecreusent.htm>

Ostry, J. Berg, A. et Tsangarides, C. (Février 2014). *Redistribution, Inequality, and Growth*. IMF Staff Discussion Note. Consulté au <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>

Palameta, B., et Macredie, I. (2005). L'impôt foncier et le revenu. *Statistique Canada Perspective*. Consulté au : <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/10305/7796-fra.pdf>

Philander, K. S. et Bernhard, B.J. (Janvier 2013). Informing the Public Debate: Economic Impacts of Casinos Economic Benefits, Tax Regressivity, and Real Estate Impacts. *UNLV International Gaming Institute*. Consulté au : <http://www.unlv.edu/sites/default/files/24/InformingThePublicDebate-EconomicImpacts.pdf>

Powell, L. F. Jr. (1971). Confidential Memorandum: Attack on American Free Enterprise System. *Personal memorandum to Mr. Eugene B. Sydnor, Jr., Chairman, Education Committee, U.S. Chamber of Commerce*. Consulté au : <http://law.wlu.edu/powellarchives/page.asp?pageid=1251>

Powers, L. (11 juillet 2013). Urban flooding likely to worsen, say experts. *CBC News*. Consulté au : <http://www.cbc.ca/news/canada/urban-flooding-likely-to-worsen-say-experts-1.1324834>

Prasad, N. (2008). Policies for redistribution: The use of taxes and social transfers *International Institute for Labour Studies Discussion Paper*. Consulté au : [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_193159.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_193159.pdf)

Puentes, R., et Thompson, J. (2012) Banking on infrastructure: Enhancing state revolving funds for transportation. *Brookings-Rockefeller, Project on State and Metropolitan Innovation*, 10. Consulté au : <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2012/9/12%20state%20infrastructure%20investment%20puentes/12%20state%20infrastructure%20investment%20puentes.pdf>

Ratehub. (s.d.), *Taxe de bienvenue au Canada*. Consulté au : <http://www.ratehub.ca/taxe-de-bienvenue>

Rosen, H. S., Dahlby, B. G., et Stafford Smith, R. (2003). *Public finance in Canada, 2nd Canadian ed.*, Toronto (Ont.) : McGraw-Hill Ryerson.

Sancton, A. (1999). *Canadian Municipal History. Affidavit, Supreme Court of Canada, Bill 103*. Consulté au : [http://www.localgovernment.ca/show\\_library.cfm?id=56](http://www.localgovernment.ca/show_library.cfm?id=56)

Sharpe, A., et Capeluck, E. (Septembre 2012). *The Impact of Redistribution on Income Inequality in Canada and the Provinces, 1981- 2010*. Ottawa (Ont.) : Centre for the Study of Living Standards (CSLS). Consulté au : <http://www.csls.ca/reports/csls2012-08.pdf>

Siemiatycki M., et Farooqi, N. (2012). Value for Money and Risk in Public Private Partnerships. *Journal of the American Planning Association*, 78(3), 286-299.

Singapore Government. (2013). *Property Tax*. Consulté au : [http://www.gov.sg/government/web/content/govsg/classic/factually/factually\\_20130712\\_property+tax+on+residential+properties](http://www.gov.sg/government/web/content/govsg/classic/factually/factually_20130712_property+tax+on+residential+properties)

Slack, E. (2003). *Are Ontario Cities at a Competitive Disadvantage Compared to U.S. Cities? A Comparison of Responsibilities and Revenues in Selected Cities*. Préparé pour le compte du Institute for Competitiveness and Prosperity. Consulté au : [http://www.competeprosper.ca/uploads/EnidSlackReport\\_190603.pdf](http://www.competeprosper.ca/uploads/EnidSlackReport_190603.pdf)

Slack, E. (2005). *Easing the Fiscal Restraints: New Revenue Tools in the City of Toronto Act*. International Tax Program Papers. Toronto (Ont.) : Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto. Consulté au : <http://www-2.rotman.utoronto.ca/iib/ITP0507.pdf>

Slack, E. (2006). *The Impact of Municipal Finance and Governance on Urban Sprawl* Institute on Municipal Finance and Governance, Munk Centre, University of Toronto. Consulté au : [http://www.chba.ca/uploads/urban\\_council/2006-09-25%20The%20Impact%20of%20Municipal%20Finance%20and%20Governance%20on%20Urban%20Sprawl.pdf](http://www.chba.ca/uploads/urban_council/2006-09-25%20The%20Impact%20of%20Municipal%20Finance%20and%20Governance%20on%20Urban%20Sprawl.pdf)

Slack, E. and Bird, R. (Déc. 2007 à janv. 2008.). *Cities in Canadian Federalism. Policy Options*, 29(1), 72-77. Consulté au : <http://www.irpp.org/assets/po/the-mood-of-canada/slack.pdf>

Slack, E. (2012). *The Politics of the Property Tax*, ch.3 dans McCluskey, W., Cornia G. et Walters L. 2012. *A Primer on Property Tax: Administration and Policy*. Toronto (Ont.) : Wiley-Blackwell.

Smart, M. (2012). *The Reform of Business Tax in Ontario: An Evaluation*. IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. Consulté au : [http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/202/imfg\\_no.10\\_online\\_june25.pdf](http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/202/imfg_no.10_online_june25.pdf)

Smith, A.(1784). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Third edition Vol 3. London (R.-U.) : Strahan and Cadell.

Statistique Canada. *Table 385-0024 - Local general government revenue and expenditures, current and capital accounts, year ending December 31, annual (dollars)*, CANSIM (base de données). Accédée le 03/11/2013.

Statistique Canada, *tableaux 380-0016 (GDP), 385-0001 (Government Revenues)*. CANSIM (base de données). Accédée le 01/11/2013.

Statistique Canada. *Comptes économiques provinciaux et territoriaux : tableaux de données*, numéro de catalogue 13-018-X.

Statistique Canada, *tableau 202-0703 - Market, total and after-tax income, by economic family type and after-tax income quintiles, 2011 constant dollars, annual*, CANSIM (base de données). Accédée le 2013-11-04.

Statistique Canada, *tableau 202-0601 - Distribution of after-tax income, by economic family type, 2011 constant dollars, annual*, CANSIM (base de données). Accédée le 2013-11-04.

Statistique Canada (2013). *L'accession à la propriété et les coûts d'habitation au Canada, Enquête nationale auprès des ménages, 2011. Catalogue n°. 99-014-X2011002*. Consulté au : <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-014-x/99-014-x2011002-fra.pdf>

Stiglitz, J.E. (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York, NY : W.W. Norton & Company.

Story, L. (1<sup>er</sup> déc. 2012). *As Companies Seek Tax Deals, Governments Pay High Price*. *New York Times*. Consulté au : [http://www.nytimes.com/2012/12/02/us/how-local-taxpayers-bankroll-corporations.html?page-wanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/12/02/us/how-local-taxpayers-bankroll-corporations.html?page-wanted=all&_r=0)

La Prospérité durable. (s.d.) *Collectivités durables*. Consulté au : <http://www.sustainableprosperity.ca/Sustainable+Communities+FR>

Tedds, L. (8 nov. 2013) *It's time to restore fairness in Canada's tax system*. *The Globe and Mail*. Consulté au : <http://www.theglobeandmail.com/news/national/time-to-lead/its-time-to-restore-fairness-in-canadas-tax-system/article15348157/>

The Equality Trust. (2013). *The Remedies*. Consulté au : <http://www.equalitytrust.org.uk/research/remedies>

Thompson, D., et Bevan, A. (2010). *Smart Budget: Environmental pricing reform for local governments*. Ottawa (Ont.) : La Prospérité durable. Consulté au : <http://www.sustainableprosperity.ca/dl319>

Thompson, D. (2010). *No Free Lunch: Financing the priorities of Calgarians*. Edmonton (Alb.) : Parkland Institute, University of Alberta.

Thompson, D. (2013). *Suburban Sprawl: Exposing hidden costs, identifying innovations*. Sustainable Prosperity. Consulté au : [http://thecostofsprawl.com/report/SP\\_SuburbanSprawl\\_Oct2013\\_opt.pdf](http://thecostofsprawl.com/report/SP_SuburbanSprawl_Oct2013_opt.pdf)

Toronto Board of Trade. (2011). *Reaching Top Speed*. Consulté au : [http://www.bot.com/advocacy/Documents/VoteOntario2011/Reaching\\_Top\\_Speed.pdf](http://www.bot.com/advocacy/Documents/VoteOntario2011/Reaching_Top_Speed.pdf)

Toronto Region Board of Trade. (2013). *A Green Light To Moving The Toronto Region: Paying For Public Transportation Expansion*. Consulté au : [http://www.bot.com/advocacy/Documents/Campaigns/DiscussionPaper\\_AGreenLight\\_March18\\_2013.pdf](http://www.bot.com/advocacy/Documents/Campaigns/DiscussionPaper_AGreenLight_March18_2013.pdf)

Ville de Clarendville. (2014). *Tax Rates*. Consulté au : <http://www.clarendville.net/clarendville-town-hall/content/tax-rates>

Transport for London. (2004). *Annual Report*. Consulté au : <http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/an-nrep-03-04.pdf>

Transport for London. (2013). *TfL Annual Report and Statement of Accounts for the Year Ended 31 March 2013*. Consulté au : <http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/corporate/Part-1-Item06-Annual-Report-and-Accounts-2012-13.pdf>

Tsui, B. (2013). *Calgary Mayor Naheed Nenshi's 2013 Re-Election Victory Speech*. Vidéo fait par Ben Tsui Productions. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=D1vDsApdJIM>

Union of British Columbia Municipalities. (2011). *Comment on Fiscal Management in British Columbia's Municipalities*. Consulté au : <http://www.ubcm.ca/assets/Resolutions~and~Policy/Policy~Papers/2011/Comment%20on%20Fiscal%20Mgmt.pdf>

Union of British Columbia Municipalities. (2013). *Strong Fiscal Futures*. Consulté au : [http://www.ubcm.ca/assets/Resolutions~and~Policy/Policy/Finance/LocalGovernmentFinance\\_Report\\_Web\\_Final.pdf](http://www.ubcm.ca/assets/Resolutions~and~Policy/Policy/Finance/LocalGovernmentFinance_Report_Web_Final.pdf)

Nations Unies, Haut-commissariat aux droits de l'homme (mars 2012). Expert warns Rio+20: "do not betray your commitments on the human right to water and sanitation." (March 2012). Consulté au : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11994&LangID=E>

University of Alberta Population Research Laboratory. (2013) Alberta Survey, 2013, cited in Bower, S., Harrison, T., et Flanagan, G. (2013), *Stabilizing Alberta's Revenues: A Common Sense Approach* Edmonton (Alb.) : Parkland Institute, University of Alberta. [http://parklandinstitute.ca/research/summary/stabilizing\\_albertas\\_revenues](http://parklandinstitute.ca/research/summary/stabilizing_albertas_revenues)

Vander Ploeg, C.G. (2002). *Big City Revenue Sources: A Canada-U.S. Comparison of Municipal Tax Tools and Revenue Levers*. Calgary (Alb.) : Canada West Foundation. Consulté au : <http://cwf.ca/pdf-docs/publications/Big-City-Revenue-Sources-September-2002.pdf>

Vander Ploeg, C.G. (2008a). *Delivering the Goods*. Canada West Foundation. Consulté au : <http://cwf.ca/pdf-docs/publications/delivering-the-goods-2008.pdf>

Vander Ploeg, C.G. (2008b). *Problematic Property Tax: Why the Property Tax Fails to Measure Up and What to Do About It*. Canada West Foundation. Consulté au : <http://cwf.ca/pdf-docs/publications/problematic-property-tax-2008.pdf>

Vermaeten, A., Gillespie, W. I., et Vermaeten, F. (1995). *Who Paid the Taxes in Canada? Canadian Public Policy XXI(2)*

Williams, R., Rehm, J., et Stevens, R.M.G. (2011). *The Social and Economic Impacts of Gambling in Alberta: Final Report Prepared for the Canadian Consortium for Gambling Research* University of Lethbridge. Consulté au : <http://www.ccgr.ca/wp-content/uploads/2013/03/The-Social-and-Economic-Impacts-of-Gambling-Full-report-English.pdf>

Wilkinson, R. et Pickett, K. (2010). *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. New York, NY : Bloomsbury Press.

Banque mondiale (s.d.) *Measuring Inequality*. Consulté au : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20238991~menuPK:492138~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>

sepb491