

# Financer un avenir meilleur :

*Des sources de revenus progressives  
pour les municipalités du Canada*



Étude menée par David Thompson,  
Greg Flanagan, Diana Gibson,  
Laleah Sinclair et Andy Thompson,  
PolicyLink Research and Consulting.



# Sommaire

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 et les défis environnementaux.

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 fédérale 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 aux niveaux 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, l'ensemble des 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.

Mai 2014 / sepb491

Pour commander à l'avance l'étude, qui sera publié en juin 2014, allez à [scfp.ca/municipalites](http://scfp.ca/municipalites)

Le SCFP a également produit une trousse sur les possibilités en matière de revenus municipaux progressifs. Consultez [scfp.ca/municipalites](http://scfp.ca/municipalites) pour télécharger ou commander des exemplaires du document *Pour de meilleures communautés : Trousse d'outils pour un financement équitable des municipalités du Canada*.