

ADÉQUATION DES TRANSFERTS AUX BESOINS DES MUNICIPALITÉS

QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LES ENJEUX D'ÉQUITÉ ET D'EFFICACITÉ

Jean Philippe Meloche
François Vaillancourt
Stéphanie Boulenger
Brigitte Milord

Plan de la présentation

1. Mise en contexte

- Transferts et finances municipales

2. Modélisation des besoins des municipalités

- Péréquation des besoins vs péréquation des ressources

3. Enjeux financiers : analyse qualitative

- Le point de vue des municipalités



1-Mise en contexte

Les municipalités du Québec

Rôles et responsabilités

Les dépenses municipales au Québec selon les postes de dépenses en 2014

Postes de dépenses (en millions \$)	Municipalités locales(ML)	Total (ML+MRC + Régies)	Parts (%) total
Administration générale	2 461	2 547	13,6
Sécurité publique	3 178	3 201	17,1
Transport	5 027	5 083	27,2
Eau	1 813	1 896	10,1
Matières résiduelles	855	894	4,8
Environnement (autres)	89	93	0,5
Santé et bien-être	212	227	1,2
Urbanisme et développement	851	999	5,3
Loisir et culture	2 363	2 388	12,8
Électricité	274	274	1,5
Frais de financement	1 106	1 112	5,9
Total	18 229	18 714	100,0



1-Mise en contexte

Source de revenus (en millions \$)	Municipalités locales	Total	Parts (%) total
Taxe foncière	10 148	10 148	52,3
Autres taxes	1 700	1 700	8,8
Compensation lieu de taxes	804	804	4,1
Transferts	2 317	2 565	13,2
Tarification	2 245	2 397	12,4
Services aux organismes mun	168	0	0,0
Droits	627	640	3,3
Amendes	371	377	1,9
Intérêts	264	273	1,4
Autres revenus	766	497	2,6
Quotes-parts	609	0	0,0
Total	19 851	19 401	100,0

Les municipalités du Québec

Sources de financement

Recettes municipales par sources de revenu au Québec en 2014

1-Mise en contexte

Les transferts aux municipalités

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

1-Mise en contexte

Les transferts aux municipalités

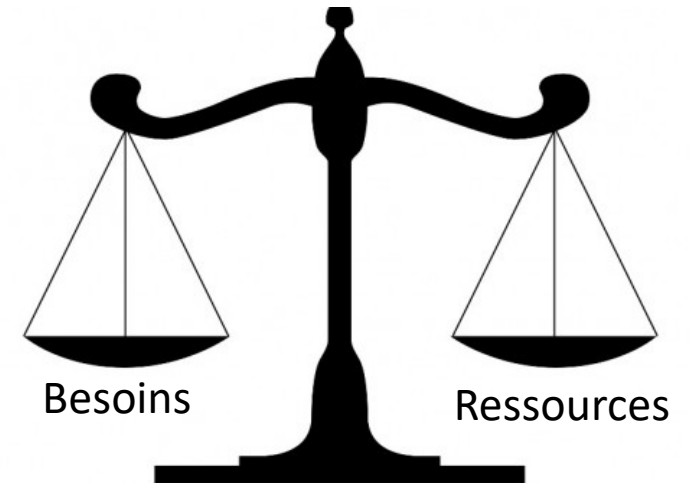
La pertinence des transferts dans le financement des municipalités

Les enjeux d'efficacité

- L'autonomie locale
- Les externalités
- Le déséquilibre vertical
- La cohérence des politiques nationales

Les enjeux d'équité

- Le déséquilibre horizontal
- Adéquation des besoins et des **ressources**



2- Modélisation des dépenses municipales

Cadre analytique

Déterminants des dépenses municipales au Québec (1)

- **Un coût unitaire de base (a).** On suppose un coût fixe de base à encourir pour être une municipalité. Ceci implique une constante non nulle dans l'équation d'estimation des dépenses.
- **La population résidente (POP).** De nombreux services voient la quantité demandée et donc offerte augmenter avec la population : Cette relation entre nombre de résidents et quantité physique de services amène une relation linéaire entre nombre de résidents et dépenses totales.
- **L'emploi (EMP).** Les villes sont aussi des lieux de travail: le nombre d'emplois qui est lié à la population diurne peut avoir un impact sur la demande de services municipaux / les coûts, (nettoyage des rues, traitement des eaux industrielles ...). Le nombre d'emploi n'est pas connu à l'échelle des villes du Québec, mais on peut se rabattre sur l'usage du sol, donc les données de Richesse Foncière Uniformisée (RFU) industrielle, commerciale et institutionnel (RFU ICI). Plus la part du secteur des ICI dans la RFU totale est élevée, plus l'emploi peut donc jouer un rôle important dans la détermination des dépenses municipales.



2- Modélisation des dépenses municipales

Cadre analytique

Déterminants des dépenses municipales au Québec (2)

- **Le nombre de visiteurs ou de résidents temporaires (VIS).** Une autre source de demande de services municipaux provient des divers types de visiteurs non travailleurs : touristes, villégiateurs, excursionnistes ou consommateurs. Il n'est pas facile toutefois de mesurer leur nombre. La seule dimension que nous pouvons mesurer est celle de la villégiature à partir du nombre de logements occupés ou du nombre de chalets
- **La superficie (SUP).** Pour un ensemble de services et une population donnés, plus le territoire d'une municipalité est vaste, plus il devrait en coûter cher de fournir des services municipaux car il est plus difficile de profiter d'économies d'échelle. La dispersion de la population sur un vaste territoire pousse à la décentralisation de la production de certains services, ce qui en accroît les coûts. La superficie n'est cependant pas toujours un bon indicateur de la dispersion des ménages. La population d'une municipalité dont le territoire est vaste peut se concentrer dans l'espace.



2- Modélisation des dépenses municipales

Cadre analytique

Déterminants des dépenses municipales au Québec (3)

- **La richesse foncière (RFU).** On peut supposer que les services municipaux sont des biens normaux (au sens économique). Par conséquent, plus les municipalités sont riches, plus elles vont dépenser par habitant.
- **Les transferts (TRS).** Les transferts reçus des autres niveaux de gouvernement augmentent le pouvoir d'achat des municipalités. Pour la même raison que la RFU, ils sont donc susceptibles d'accroître les dépenses municipales.
- **L'inertie ou le dynamisme économique (Δ POP).** Les municipalités doivent s'ajuster aux variations de la demande ou de la capacité de payer. Les municipalités avec des pertes de population dépenseront davantage par habitant par inertie (offre existante de services) et inversement pour les municipalités en croissance (retard dans l'ajustement de l'offre à la demande). On suggère ici de mesurer la variation de la demande par la variation de la population. On peut également mesurer cette variation par la variation de la richesse foncière (Δ RFU).



2- Modélisation des dépenses municipales

Cadre analytique

Déterminants des dépenses municipales au Québec (4)

- **Les facteurs sociodémographiques (SOC).** Un ensemble de facteurs liés à la structure d'âge de la population ou à la présence de ménages à faible revenu, par exemple, pourrait affecter les besoins, donc les dépenses des municipalités.
- **Les facteurs institutionnels (FI).** L'appartenance à l'une ou l'autre des structures de gouvernance telles que les agglomérations (**AG**) ou les communautés métropolitaines (**CM**) peut augmenter ou réduire les dépenses municipales. Un autre facteur institutionnel une mesure approximative de la part des dépenses offertes à contrat au secteur privé. On estime cette part par la part de la rémunération dans les dépenses totales (**REM/DEP**).



2- Modélisation des dépenses municipales

Les données et les estimations

- **Sources des données**
 1. Rapports financiers des municipalités (MAMOT) pour l'année financière se terminant le 31 décembre 2014.
 2. Recensement de 2011\ENM de Statistique Canada.
- **Observations** : 1086-1092 municipalités selon les variables utilisées.
- **Choix des variables**
 - Par habitant
 - Dépenses et recettes liées à l'électricité soustraites.
 - La variable de dépenses municipales inclue les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.



2- Modélisation des dépenses municipales

Les données et les estimations

Les résultats des estimations (1)

Estimations non pondérées

- Forme fonctionnelle linéaire
- $R^2 = 0,5$ à $0,55$
- Population, superficie, RFU, RFU croissante et transferts =
- effet positif sur les dépenses
- Population croissante =
- effet négatif sur les dépenses
- Effet de groupes : mesure fine préférable
- En **gras** les coefficients significatifs pour un seuil de 95 %



	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
POPULATION	10,00	0,001	0,001	0,001	0,001	0,0003	0,00003
EMPloir	235,1	224,2	217,2	236,5	232,0	197,1	191,3
VIS(innoc.)	5,016	8,203	6,894	9,778	10,41	10,24	10,85
SUPERFICIE	0,047	0,047	0,047	0,047	0,047	0,047	0,047
RFU/POP	0,005	0,005	0,006	0,005	0,005	0,005	0,005
TRANSFERTS		8,381	9,102	9,459	9,719	9,788	9,885
Δ RFU	1,055	0,851	0,803	0,879	0,905	1,020	1,030
Δ POP	-8,054	-8,406	-9,144	-8,220	-8,155	-8,141	-7,623
CMET_0				-278,8			
CMM					455,8	263,8	160,5
CMQ					-195,0	-258,6	-251,3
AGGLO_0						-1 027,6	
AG_Mtl							1 916,2
AG_Qc							971,5
AG_Lg							422,8
AG_Autre							627,6
Constante	1 458,6	799,1	548,1	1 019,5	725,0	1 775,4	752,4

2- Modélisation des dépenses municipales

	(1)	(2)
POP	0,001	0,001
EMP	1 432,5	1 415,6
VIS(innoc.)	-3,113	2,722
SUP	0,043	0,043
RFU/POP	0,008	0,006
TRS	1,688	
Δ RFU	0,139	0,370
Δ POP	-11,62	-7,85
CM_0		
CMM		-43,349
CMQ		-6,283
AG_Mtl		901,6
AG_Qc		165,1
AG_Lg		67,09
AG_Autre		137,7
Constante	656,6	770,4

Les données et les estimations

Les résultats des estimations (2)

Estimations pondérées

- Forme fonctionnelle linéaire
- $R^2 = 0,7$ à $0,75$
- L'emploi a maintenant un impact positif, mais l'impact des visiteurs n'est plus significatif
- Seule l'agglomération de Montréal AG_Mtl demeure pertinente comme variable institutionnelle
- En **gras** les coefficients significatifs pour un seuil de 95 % et plus

2- Modélisation des dépenses municipales

Retour sur la péréquation

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

Observations :

- Montant nécessaire pour combler le manque de ressources des municipalités sous le seuil établi à 80 % de la valeur médiane :
 - Péréquation des ressources : **160 M\$**
 - Si l'on tient compte des besoins : **870 M\$**

Différence attribuable à trois municipalités seulement : Montréal, le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et La Tuque.

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

3- Enjeux financiers : analyse qualitative

Méthodologie

Sélections des participants

Caractéristiques des villes sélectionnées

- Écart des dépenses totales par rapport au modèle
- Part des transferts dans les recettes
- Population
- Région

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



3- Enjeux financiers : analyse qualitative

Éléments qui ressortent du discours des acteurs

- ***Des besoins particuliers et irréguliers***
 - Volatilité des données financières municipales dans l'espace et dans le temps, surtout pour les plus petites municipalités
- ***Des mécanismes d'attribution des transferts complexes***
 - Des transferts parfois difficiles à prévoir
 - Des règles d'attribution qui ne sont pas bien comprises
- ***Une faible demande pour la redistribution***



Conclusions

Sur le plan de l'efficacité

- Les transferts sont orientés vers des postes de dépense pertinents (l'eau et le transport en commun)
 - Cohérent avec les politiques nationales
- Les objectifs des programmes de transferts du gouvernement du Québec ne sont pas nécessairement compris
- Les recettes municipales qui en dépendent ne sont pas considérées comme des recettes stables et prévisibles.

Sur le plan de l'équité

- La différence entre la péréquation des besoins et la péréquation des ressources n'est pas aussi importante que ce qui était attendu au départ. Toutefois,
- Le calcul des besoins est relativement complexe et qu'il est vulnérable aux erreurs de mesure.
- Il y a un faible intérêt de la part des acteurs locaux pour la péréquation.

