



National Library of Canada

Cataloguing Branch  
Canadian Theses Division

Ottawa, Canada  
K1A 0N4

Bibliothèque nationale du Canada

Direction du catalogage  
Division des thèses canadiennes

## NOTICE

The quality of this microfiche is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us a poor photocopy.

Previously copyrighted materials (journal articles, published tests, etc.) are not filmed.

Reproduction in full or in part of this film is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30. Please read the authorization forms which accompany this thesis.

THIS DISSERTATION  
HAS BEEN MICROFILMED  
EXACTLY AS RECEIVED

## AVIS

La qualité de cette microfiche dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de mauvaise qualité.

Les documents qui font déjà l'objet d'un droit d'auteur (articles de revue, examens publiés, etc.) ne sont pas microfilmés.

La reproduction, même partielle, de ce microfilm est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30. Veuillez prendre connaissance des formules d'autorisation qui accompagnent cette thèse.

LA THÈSE A ÉTÉ  
MICROFILMÉE TELLE QUE  
NOUS L'AVONS REÇUE

DEPENSES EN TRAVAUX PUBLICS ET DECISIONS BUDGETAIRES MUNICIPALES:  
LE CAS DES MUNICIPALITES DE L'ONTARIO.

par

Max Osa Brice

Dissertation présentée au Département de Science  
Economique de l'Université d'Ottawa, en vue de  
l'obtention du doctorat en science économique.

mars 1978

Ottawa, Ontario

1979



Max Osa Brice, Ottawa, Canada, 1979.

### Remerciements

Je témoigne toute ma gratitude aux membres du comité de dissertation doctorale, et tout particulièrement aux professeurs Benjamin Higgins, directeur de thèse, et Ronald G. Bodkin pour leurs commentaires et encouragement constant durant la préparation de la présente dissertation. Mes remerciements vont également à Mohammed Saiffudin pour son concours inestimable à l'élaboration du programme informatique, et à Ginette Rozon pour le soin apporté à la dactylographie du texte. Enfin, sans l'encouragement et la patience incroyable de ma femme, cette thèse n'aurait pas vu le jour.

TABLE DES MATIERES

	page
Liste des Tableaux.....	iv
Liste des Symboles Utilisés.....	vi
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I. HISTOIRE DE LA THEORIE DE LA PLANIFICATION DES TRAVAUX PUBLICS .....	6
Section 1. <u>Nature de l'Industrie de la Construction</u> .....	6
1.1 Caractéristiques Propres à l'Industrie de la Construction.....	6
1.2 L'Importance du Rôle de l'Industrie de la Construction.....	9
1.3 L'Instabilité dans l'Industrie de la Construction.....	11
Section 2. <u>Pourquoi la Planification des Travaux Publics Est-Elle Nécessaire?</u> .....	14
2.1 Facteurs Déterminants de l'Instabilité des Dépenses Publiques en Construction .....	15
2.2 Problèmes dans la Planification des Travaux Publics.....	16
Section 3. <u>L'Expérience Canadienne dans la Planification des Travaux Publics de l'Après-Guerre</u> .....	23
REFERENCES AU CHAPITRE I.....	28
CHAPITRE II. UN CADRE ANALYTIQUE DE LA PRISE DE DECISIONS BUDGETAIRES PAR LES DIRIGEANTS DES MUNICIPALITES URBAINES.....	29
Section 1. <u>Le Contexte Institutionnel des Municipalités Canadiennes</u> .....	29
1.1 Le Cadre Constitutionnel.....	29
1.2 Le Cadre Législatif-Administratif.....	31
1.3 L'Evolution du Rôle des Gouvernements Municipaux dans l'Economie Urbaine...	32

Section 2.	<u>Les Contraintes Budgétaires des Municipalités Canadiennes</u>	39
2.1	L'Evolution des Recettes et Dépenses Municipales.....	42
2.2	L'Evolution des Transferts Reçus des Gouvernements Fédéral et Provinciaux..	51
2.3	L'Aggravation des Déséquilibres ou Ecart Budgétaire.....	53
Section 3.	<u>Nature Objective de l'Organisation Municipale Moderne</u>	56
3.1	Analyse des Besoins à Satisfaire.....	56
3.1.1	Besoins Locaux Répondant Directement aux Priorités des Autorités Fédérales-Provinciales.....	57
3.1.2	Besoins Locaux Contrôlés Directement par les Autorités Provinciales.....	58
3.1.3	Besoins Répondant aux Exigences des Communautés Locales.....	59
3.2	Les Interventions ou Moyens d'Action pour Accommoder les Besoins Municipaux	60
3.2.1	En Terme de leur Modalité d'Allocation des Services Publics...	61
3.2.2	En Terme de leur Impact dans l'Economie Urbaine.....	61
3.2.3	En Terme du Contrôle Exercé par les Dirigeants Municipaux sur ces Moyens d'Action.....	62
3.3	Les Motivations des Dirigeants Municipaux.....	68
3.3.1	Essais d'Explication des Facteurs Déterminants des Dépenses Budgétaires Municipales.....	68
3.3.2	Comment leurs Comportements Dépensiers Conduisent-Ils les Dirigeants Municipaux à Rechercher la Maximisation de leurs Revenus Propres?.....	81
3.4	Les Dépenses en Travaux Publics Comme Moyen de choix des Dirigeants Municipaux pour Maximiser leurs Revenus Budgétaires de Source Propre.....	85

	page
Section 4. <u>Un Modèle-Global de Comportement des Finances Municipales.</u>	98
Section 5. <u>Implications de ces Comportements pour les Politiques Gouvernementales</u>	102
REFERENCE AU CHAPITRE II.....	111
CHAPITRE III. VERIFICATION EMPIRIQUE DU MODELE-GLOBAL DE COMPORTEMENT DES FINANCES MUNICIPALES: LE CAS DE L'ONTARIO.....	117
Section 1. <u>Le Modèle Empirique</u>	117
Section 2. <u>Les Données Statistiques</u>	121
Section 3. <u>L'Analyse des Résultats</u>	122
3.1. La Forme Réduite du Modèle.....	126
3.2. Les Equations de Comportement du Modèle.....	129
CHAPITRE IV. SOMMAIRE ET CONCLUSION.....	136
APPENDICE I. <u>Liste des Municipalités pour l'Etude Empirique</u>	142
APPENDICE II. <u>Enquête Menée Auprès des Maires des Municipalités Ontariennes</u>	143
BIBLIOGRAPHIE.....	152

Liste des Tableaux

Tableau	page
1. Distribution des Corporations de Construction, selon la Taille et le Type.....	7
2. Valeur Ajoutée et l'Emploi dans l'Industrie de la Construction et Manufacturière.....	10
3. Contribution de la Construction Résidentielle, Non-Résidentielle Privée, et Gouvernementale, à l'Instabilité des Dépenses Totales en Construction, 1951-1970.....	12
4. Contribution aux Dépenses Publiques en Construction et à l'Instabilité, par Niveau de Gouvernement et Type d'Agences, 1951-1970.....	12
5. Dépenses en Travaux Publics au Compte Courant et de Capital. Période 1971-1973.....	20
6. Distribution de la Population Urbaine des Municipalités.....	33
7. Distribution des Recettes des Gouvernements au Canada.....	42
8. Evolution des Recettes et Sources de Financement des Municipalités au Canada.....	43
9. Dépenses Totales et Sources de Financement des Municipalités des Centres Métropolitains.....	45
10. Distribution des Dépenses des Gouvernements au Canada.....	45
11. Evolution des Dépenses Totales des Municipalités au Canada....	46
12. Evolution des Dépenses Locales des Centres Métropolitains.....	49
13. Dépenses Totales des Municipalités, excluant: Santé, Bien-Etre Social, Enseignement, Protection, Administration Générale.....	50
14. Distribution des Transferts Conditionnels Fédéraux-Provinceaux, par Fonction.....	52
15. Ecart Budgétaire Municipal. Centres Métropolitains (CMS), par Province.....	54
16. Déterminants des Dépenses Municipales au Canada. Comparaison des Etudes de Rivard et Bodkin-Conklin.....	78

17.	Déterminants des Dépenses Municipales aux Etats-Unis Etude de Roy W. Bahl.....	80
18.	Estimation du Modèle par la Méthode des Moindres Carrés et Doubles Moindres Carrés. 36 Municipalités de l'Ontario ayant une population de 10,000 habitants et plus. Période 1969-74 (Forme linéaire).....	123
19.	Estimation du Modèle par la Méthode des Moindres Carrés Ordinaire et Doubles Moindres Carrés. 36 Municipalités de l'Ontario ayant une population de 10,000 habitants et plus. Période 1969-74 (Forme logarithmique).....	124
20.	Estimation du Modèle par la Méthode des Moindres Carrés Ordinaires et Doubles Moindres Carrés. 15 Municipalités de l'Ontario ayant une population de 100,000 habitants et plus. Période 1969-74 (Forme logarithmique).....	125
21.	Estimation du Modèle par la Méthode des Moindres Carrés Ordinaires, Incluant des Variables "Dummy". 36 Municipalités de l'Ontario. Période 1969-74 (Forme logarithmique).....	135
22.	Liste des Municipalités Ontariennes Choisies pour la Vérification Empirique du Modèle.....	142
23.	Liste des Localités Choisies pour l'Enquête auprès des Maires des Municipalités de l'Ontario.....	144
24.	Services Municipaux Rangés Selon leur Importance Relative, par Type de Municipalités (Enquête des Municipalités).....	151

Liste des Symboles Utilisés

Note: Une définition plus détaillée est donnée dans le texte.

DEP	dépenses totales municipales
CAP	dépenses de capital de la municipalité
DEPED:	dépenses municipales excluant l'enseignement
TRAN:	transferts fédéraux-provinciaux à la municipalité
RP:	recettes budgétaires de source propre de la municipalité
ED:	endettement annuel de la municipalité
POP:	taille de la population municipale
TPNB:	taux réel de croissance du produit national brut
PPNB:	taux de croissance de l'indice de prix implicites du produit national brut
VF:	valeur cotisée ou fiscale des propriétés foncières municipales
IF:	taux "effectif" moyen de l'impôt foncier de la municipalité
r:	rapport de la valeur fiscale des propriétés industrielles et de la valeur fiscale de toutes les propriétés municipales
W:	dépenses municipales en travaux publics et aménagement communautaire.

## INTRODUCTION

Jusqu'à une date récente, l'étude des finances publiques a traditionnellement mis l'accent sur les considérations d'équité et de distribution de régimes fiscaux. Il en est résulté une approche incomplète des activités économiques globales du Secteur public. En fait, mis à part l'intérêt dans les problèmes macro-économiques suscité par l'école Keynesienne et Neo-Keynesienne, les Dépenses - l'une des deux faces du Budget - ont été sous-estimées dans l'analyse théorique des finances publiques.

Cette omission a été due pour une grande part à l'oubli de l'Analyse économique en générale, et des Finances publiques en particulier, de fournir un cadre analytique intégré où les secteurs public et privé seraient vus selon leur propre optique dans le cadre d'une économie industrielle "mixte" caractérisant les Sociétés Occidentales.

Cette omission aurait été sans doute motivée par la tendance traditionnelle de la théorie à considérer le secteur public comme neutre dans le processus d'allocation des ressources par le mécanisme du marché. En ce sens, toute action fiscale qui a pour effet de changer les décisions d'allocation des consommateurs et des entreprises guidés respectivement par la maximisation de leur satisfaction et du profit apporterait une distorsion et constituerait une charge non-désirable.

Comme il a été signalé\*,

Une telle conclusion, toutefois, ignore la nature de la consommation collective et fait l'hypothèse erronée qu'une économie de marché "pur", à travers les forces de l'équilibre compétitif global, atteint d'une façon inhérente un point d'allocation optimale de ressources... En conséquence, tout changement dans l'activité économique du secteur privé, motivé par une action fiscale (taxe ou dépense) du secteur public, peut "améliorer" ou "détériorer" la performance de l'économie si cette performance n'était pas préalablement optimale. A la vérité, l'interprétation de la neutralité, comme faite par les finances publiques orthodoxes, doit être qualifiée "d'asymétrique" et "incomplète" dans son examen de l'interdépendance économique entre les secteurs public et privé de l'économie.  
(traduction de l'auteur)

Dans les économies "mixtes" modernes, le secteur privé aussi bien que le secteur public affecte l'allocation des ressources d'une façon non-neutre. De plus; en laissant au secteur privé le privilège de l'allocation économique des ressources, la théorie économique orthodoxe a été forcée de considérer l'efficacité comme l'objectif ou fonction primordiale de l'allocation, ceci au détriment des autres objectifs reconnus par la société, tels que la distribution, stabilisation et croissance économique.

Finalement, étant donnée l'interdépendance entre ces différents objectifs de l'économie, se présente le problème fondamental de choix, priorité et conflit que le secteur privé seul ne saurait résoudre. Il suffit de mentionner ici la controverse actuelle sur le conflit ou

---

\* Herber, Bernard P., Modern Public Finance: The Study of Public Sector Economics, Richard D. Irwin, Inc. Homewood, Illinois, 1971, Préface.

arbitrage entre le plein emploi (objectif d'efficacité) et l'inflation (objectif de stabilisation).

Plus spécifiquement, considérant l'allocation spatiale ou géographique des ressources dans l'économie, toute disparité régionale du revenu et de la croissance économique doit-elle être laissée aux forces correctrices du marché? Sinon, le principe d'intervention des Gouvernements étant accepté, quelle serait donc la part de responsabilité qui incombe à l'action budgétaire gouvernementale dans ces disparités régionales? En particulier, quels sont les facteurs qui ordonnent la structure des dépenses publiques régionales? Quels sont les effets de ces dépenses sur les disparités urbaines-régionales?

L'analyse des dépenses, comme de tout comportement financier, implique l'identification d'un agent lequel est doté d'un certain pouvoir de décision et d'une relative autonomie. Aussi, l'allocation des dépenses publiques dans un système multigouvernemental amène à considérer le gouvernement local comme l'unité de décision.\* Vue sous cette optique, l'explication des dépenses publiques régionales implique l'étude des finances locales avec la municipalité ou la ville considérée comme centre de décision finale.

---

\* Certes, les gouvernements fédéral et provinciaux sont des unités de contrôle et de décision supérieures. Mais, les décisions provinciales dans l'allocation finale des dépenses municipales sont, en dernier ressort, les émanations des préférences révélées par les collectivités locales.

L'objectif de la présente thèse doctorale est de formuler un modèle de comportement des finances municipales où sera exploré le rôle des dépenses en Travaux Publics, et en infrastructure socio-économique en général, dans le processus de décision budgétaire des gouvernements locaux, dans le contexte du système fédéral canadien. Etant donné le cadre institutionnel, politique, socio-économique dans lequel évoluent les municipalités canadiennes, un effort de conceptualisation sera fait pour montrer comment ces dépenses constituent les moyens de choix des autorités locales dans leur stratégie de développement urbain.

L'hypothèse fondamentale ou de base à l'étude analytique est que la municipalité, dans un espace urbain donné, cherche à maximiser la croissance des revenus budgétaires propres dans le but d'élargir la base de ses ressources financières; et ce dans les contraintes régies, d'une part, par les limites du taux de la dette publique fixées par les autorités provinciales et, d'autre part, par les réactions potentielles des résidents (consommateurs, entreprises) contre toute hausse des impôts fonciers.

Dans une première partie, un exposé sera fait de l'évolution historique de la théorie de la planification des travaux publics. Ceci permettra de dégager, d'une part, comment la conception des travaux publics comme instrument de politique économique est passée d'une approche nationale (niveau macro) à une approche locale-régionale (niveau micro) et, d'autre part, comment le contenu même du concept doit s'élargir pour englober certains services exigés par le processus

d'urbanisation.

Dans une seconde partie, sera présenté un schéma analytique des motivations et du comportement des dirigeants locaux aux fins de montrer pourquoi ces autorités cherchent à maximiser la croissance des revenus budgétaires propres, et finalement pourquoi la politique des travaux publics reste l'instrument de choix pour atteindre cet objectif.

Egalement, seront explorés les conséquences ou effets potentiels de cette politique sur les disparités urbaines-régionales.

Finalement, dans une troisième partie, l'étude empirique d'un cas serait faite en appui du cadre théorique présenté dans les chapitres précédents.

## CHAPITRE I

### HISTOIRE DE LA THEORIE DE LA PLANIFICATION DES TRAVAUX PUBLICS

#### Section 1. Nature de l'Industrie de la Construction\*

##### 1.1. Caractéristiques Propres à l'Industrie de la Construction

L'industrie de la construction possède des caractéristiques qui, prises individuellement, sont partagées par bien d'autres industries mais dans l'ensemble sont propres à la construction. Ces caractéristiques se réfèrent à:

- a) La nature physique du produit
- b) La structure organisationnelle de l'industrie
- c) Les déterminants de la demande pour le produit
- d) Les modalités de fixation des prix.

Le produit final de l'industrie de la construction est volumineux et coûteux. Le caractère immobile du produit fait qu'il doit être adapté aux besoins spécifiques de la géographie et des clients. Ceci rend également difficile toute politique d'accumulation d'inventaire ou de stock immobilier. Finalement, les composantes du produit sont, pour une grande part, manufacturées par d'autres industries à travers le pays et à l'étranger.

La nature même du produit conditionne la structure organisationnelle de l'industrie. Celle-ci est en effet caractérisée par la dispersion d'un grand nombre de firmes contractantes et par la séparation des tâches entre

---

\* Pour plus de détails sur l'Economie de la Construction, voir Patricia Hillebrandt (1).

les agences professionnelles (s'occupant de la formulation des projets) et les entreprises de construction chargées de l'exécution des plans. Au Canada, environ 77 pour cent du produit de l'industrie sont alloués par les firmes contractantes. En 1970, ces firmes étaient au nombre de 80,000, dont 80 pour cent étaient non-incorporées. Parmi les 20,000 firmes incorporées, 1 pourcent à peine déclarait un total d'actif net supérieur à 5 millions de dollars, comme le montre le tableau suivant:

TABLEAU 1. Distribution des Corporations de Construction, Selon la Taille et le Type

Type de Construction	Nombre de Firmes	Actif net (\$ millions)					Total
		Moins de 1	1-1	1-5	5-10	10 et plus	
(Nombre de firmes en pourcentage)							
Construction d'édifices.....	7518	74.6	19.3	4.9	0.6	0.6	100.0
Autoroutes, ponts et rues..	1035	55.8	30.7	11.3	1.3	0.9	100.0
Autre Construction...	719	55.9	30.0	10.6	0.7	2.8	100.0
Sociétés de techniciens et professionnels.	10648	88.2	10.0	1.6	0.1	0.1	100.0
Total.....	19920	80.1	15.3	3.7	0.4	0.5	100.0
(Ventes en pourcentage)							
Construction d'édifices.....	7518	24.0	27.4	22.8	6.3	19.5	100.0
Autoroutes, ponts et rues..	1035	9.3	22.8	37.1	13.0	17.8	100.0
Autre Construction...	719	5.1	14.1	20.4	5.0	55.4	100.0
Sociétés de techniciens et professionnels.	10684	42.8	29.5	18.1	2.9	6.7	100.0
Total.....	19920	26.4	25.6	22.3	5.6	20.1	100.0

Source: Conseil Economique du Canada, Pour une croissance plus stable de la construction, Information Canada, 1973, p. 16.

La nature du produit, jointe à la structure industrielle qui en résulte, provoque des discontinuités substantielles dans les fonctions de production, en raison même du fait que chaque contrat représente souvent une large part des opérations annuelles d'une firme de construction. Ceci, lié à la mobilité des firmes et au fait que celles-ci mobilisent pour leurs opérations un large inventaire de matériaux, a des implications pour l'allocation des ressources rares tant au niveau national que régional.

La demande du produit de la construction répond à des besoins d'investissement socio-économique, tels sont les bâtiments industriels, la construction d'infrastructure (routes, égouts, irrigation, hôpitaux...) tout comme à des besoins de consommation (logements, parcs de récréation...). Donc, les déterminants de la demande sont différents pour chaque catégorie de besoins laquelle requiert une analyse propre.

En raison de la nature physique du produit, de la structure de l'industrie de la construction et des caractéristiques de la demande, la modalité de fixation de prix est le plus souvent un processus discret variant selon chaque projet et différentes parties sous-louées du projet et selon que les contrats soient octroyés par soumission ("tendering") ou par négociation.

Finalement, pour être une activité "domestique" par nature, la construction devrait être étudiée dans le cadre local. Toutefois, bien que le produit soit consommé localement, son caractère de bien d'investissement fait qu'il a des répercussions externes. Les dépenses dans la construction dans une localité donnée ont des impacts régionaux

définis en terme des multiplicateurs de l'investissement et de l'emploi. En particulier, le financement des travaux publics locaux par le recours aux marchés financiers nationaux et étrangers crée des transferts ("leakages") en dehors de la localité.

## 1.2. L'Importance du Rôle de l'Industrie de la Construction

L'importance de la Construction dans l'économie nationale vient de sa taille, de sa forte participation dans l'investissement national et du rôle actif que joue le gouvernement dans ce secteur.

L'importance de la taille de l'industrie, mesurée en terme de sa participation dans le produit domestique et dans l'emploi national, peut être appréciée dans le tableau 2 suivant. Au Canada, cette participation s'est maintenue durant les deux dernières décades.

Cependant, c'est sa contribution élevée à l'investissement fixe national qui vaut à la construction son rôle d'industrie-clef. En 1972, cette contribution atteignait 60 pour cent (dont la majeure partie, soit 84 pour cent, représentait des nouvelles constructions). En terme de leur impact sur le reste de l'économie, les changements dans la demande de construction se transmettent principalement à l'industrie manufacturière. En effet, les "inputs" de matériaux constituent en moyenne 42 pour cent du produit final ("output") de construction, ces matériaux de construction étant approvisionnés en 60 pour cent par cinq à dix secteurs de l'industrie manufacturière (fabrication de métal, de l'acier, du ciment, préparation du bois et dérivés du bois; produits pétroliers et non-métalliques, équipement électrique).\*

---

\* Estimations du Conseil Economique du Canada. Voir ouvrage cité: Pour une croissance plus stable de la construction, Tableau 5-7, p. 126.

TABLEAU 2: Valeur Ajoutée et l'Emploi dans l'Industrie de la Construction et Manufacturière  
(Moyenne de la Période 1955-1964)

Pays	Valeur Ajoutée Brute						Emploi	
	En Pourcentage du produit brut		Per ouvrier*		Taux annuel de Croissance		En Pourcentage de l'emploi total non-agricole	
	Const.	Manuf.	Const.	Manuf.	Const.	Manuf.	Const.	Manuf.
Allemagne Occidentale	6.9	40.7	2558	4551	6.1	7.9	9.2	35.1
Australie	7.7	28.4	4674	4086	4.3	4.1	7.3	28.4
Autriche	8.8	39.9	2272	3125	3.7	4.9	7.9	25.0
Belgique	6.4	29.4	2810	2851	2.9	4.9	7.8	34.3
Canada	5.9	26.6	5006	6129	1.2	2.5	6.6	23.1
Danemark	7.6	28.5	3530	3468	6.3	6.1	8.7	28.5
Etats-Unis d'Amérique	5.1	30.6	7558	7868	2.5	1.9	4.5	24.2
Finlande	9.4	26.2	1805	2171	4.3	5.9	14.6	23.1
France	7.2	37.0	4096	5316	6.8	5.3	8.0	33.7
Italie	7.4	31.9	1425	2308	8.1	9.2	13.1	27.2
Japon	6.0	28.1	961	1094	16.8	14.5	7.8	21.2
Norvège	7.7	27.1	3840	4372	1.6	4.8	8.8	23.9
Pays-Bas	7.0	30.6	2433	3098	4.9	4.8	9.8	31.1
Puerto-Rico	6.5	21.0	2589	4041	13.6	9.6	8.9	15.1
Royaume-Uni	6.2	35.5	2913	2914	4.7	2.6	6.6	36.1
Pays Développés	7.1	31.6	3277	3810	5.9	5.9	8.6	28.2
Pays Sous-Développés	4.6	14.9	1054	1147	3.0	8.0	7.4	11.1

Source: Strassmann, Paul W., "The Construction Sector in Economic Development", The Scottish Journal of Political Economy 1970, p. 400.

\* Valeur à prix constant de l'année 1963, en dollars américains.

Le secteur public\* contribue pour un tiers des dépenses totales en construction. L'influence prédominante du gouvernement, jointe à la nature de la construction comme un bien d'investissement, rend cette industrie particulièrement sensible aux conditions des affaires et aux politiques socio-économiques du gouvernement.

### 1.3. L'Instabilité dans l'Industrie de la Construction

Les caractéristiques décrites antérieurement font que la construction est une industrie très instable. Ces quelques lignes, tirées de l'étude du Conseil Economique du Canada\*\* permettent d'apprécier le caractère de cette instabilité

...l'industrie s'est adaptée à l'instabilité des investissements. Toutefois, le défaut inhérent de cette adaptation tient à l'absence de mécanismes internes pouvant atténuer l'effet des variations et des retournements de la demande. Il n'existe à peu près aucun moyen d'exercer des pressions sur les acheteurs éventuels pour leur vendre de nouveaux projets, ou encore d'accumuler des stocks... Bref, l'industrie est structurée de façon à s'adapter rapidement à une économie dynamique mais, à l'exception du promoteur immobilier, elle est à peu près incapable de modérer le cycle de la construction.

L'étude de la demande de construction révèle que les trois grandes composantes: résidentielle, non-résidentielle privée, et gouvernementale, contribuent chacune pour environ un tiers des variations cycliques du secteur durant les deux dernières décades. Toutefois, leur participation relative a varié sur la période, comme le montre le tableau suivant:

---

\* Gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, y compris les entreprises et institutions publiques (hôpitaux, écoles).

\*\* Op. cit.,(2), p. 18.

TABLEAU 3. Contribution de la Construction Résidentielle, Non-Résidentielle-Privée, et Gouvernementale à l'Instabilité des Dépenses Totales en Construction, 1951-1970.

	1951-70	1951-60	1961-70
	(Pourcentage)		
Résidentielle	33	45	-5
Non-Résidentielle Privée	33	37	37
Gouvernement	34	18	68
Total Construction	100	100	100

Source: Conseil Economique du Canada, Pour une croissance plus stable de la construction..., Tableau 5-2, p. 122.

Les dépenses publiques en construction ont accentué et contribué pour une large part (68 pour cent) à l'instabilité du secteur durant la période 1960 à 1970. Les dépenses en construction faites par les ministères et entreprises fédérales et provinciales sont responsables de 80 pour cent de cette instabilité, comme l'illustre le tableau suivant:

TABLEAU 4. Contribution aux Dépenses Publiques en Construction et à l'Instabilité, par Niveau de Gouvernement et Type d'Agences, 1951-1970.

	Dépense				Instabilité			
	Fédé- rale	vin- ciale	Muni- cipale	Total	Fédé- rale	vin- ciale	Muni- cipale	Total
Entreprises	10	18	5	33	27	26	11	64
Ministères	14	22	15	51	8	19	3	30
Institutions*	**	4	11	15	**	0	0	8
Logement Public	1	**	**	1	-2	**	**	-2
Total	24	44	31	100	33	53	14	100

Source: Conseil Economique du Canada, Pour une croissance plus stable de la construction..., Tableau 7-2, p. 185.

\* Hôpitaux, Ecole.

\*\* Aucune dépense n'était classée sous cette rubrique durant la période 1951-1970.

Les dépenses municipales ont contribué pour un tiers aux dépenses publiques en construction, et pour 14 pour cent seulement à leur instabilité durant la période 1951-1970. En d'autres termes, les dépenses municipales en construction ont accusé une relative stabilité durant cette période. Ceci est dû soit au fait que les différentes composantes de ces dépenses municipales aient très peu fluctué autour de leur tendance sur la période, soit que les fluctuations de ces composantes se soient neutralisées d'année en année.

Finalement, aux fins de notre thèse sur le rôle des dépenses en travaux publics, il est à noter que les ministères contribuent en 51 pour cent des dépenses publiques en construction. Compte tenu des vastes sommes dépensées par les entreprises fédérales-provinciales dans des projets spécifiques durant la période 1951-1970\*, le gros des dépenses publiques en construction est en fait réalisé par les ministères. En particulier, étant donnée la forte participation des ministères ou mieux départements municipaux dans les dépenses locales en construction, la relative stabilité de ces dernières reflète donc la stabilité des dépenses locales en travaux publics.

---

\* Projet d'aménagement du fleuve St. Laurent; projet du "pipeline" au nord de l'Ontario.

Section 2. Pourquoi la Planification des Travaux Publics Est-elle Nécessaire?

A sa vingt-troisième session à Genève, le 3 juin 1937, l'Organisation Internationale du Travail adoptait une recommandation concernant la planification nationale des travaux publics\*. Retraçant l'expérience du passé où, face à l'absence de planification avancée, les dépenses en travaux publics tendent à augmenter durant les années de prospérité et à diminuer durant les années de dépression, la Conférence recommandait que les gouvernements prennent des mesures appropriées concernant la synchronisation et le financement de ces dépenses.\*\*

Dans l'étude des causes de l'instabilité dans l'industrie de la construction (2; p. R-23), le Conseil Economique du Canada arrivait à la conclusion suivante:

...Les deux causes les plus fréquemment mentionnées de l'instabilité cyclique d'origine gouvernementale consistent dans l'utilisation de la construction comme "régulateur" au nombre des mesures de stabilisation, et la planification inappropriée et insatisfaisante de ces mesures.

Ces déclarations témoignent avec éloquence que, en dépit de l'importance que les dépenses en travaux publics ont prise comme levier des politiques gouvernementales de l'après-guerre, leur planification laisse beaucoup à désirer, tout au moins au Canada.

---

\* Recommandation No. 91.

\*\* Voir à ce sujet le rapport de B.I.T. (3), Appendice I.

## 2.1. Facteurs Déterminants de l'Instabilité des Dépenses Publiques en Construction

Durant les deux dernières décennies, les fluctuations des dépenses publiques dans la construction ont suivi le cycle de l'industrie de la construction et de l'économie en général\*. Mises à part les entreprises publiques dont la gestion se rapproche de celle des entreprises privées, les fluctuations des dépenses publiques en construction reflètent le comportement des Ministères fédéraux-provinciaux et départements municipaux. L'analyse économétrique des facteurs déterminants des dépenses en construction des ministères provinciaux et départements municipaux se révèle complexe comme l'attestent ces quelques lignes extraites de l'étude du Conseil Economique du Canada:\*\*

...C'est sans surprise que nous avons constaté que ces facteurs sont fort complexes. Ce qui est très important dans une province l'est souvent moins, ou parfois pas du tout, dans les autres...on peut en tout cas affirmer avec une certaine assurance que, dans chacune des provinces, les variations des revenus personnels ou de leur taux de croissance ont été une cause très importante des fluctuations des dépenses des ministères provinciaux et des services municipaux...

---

\* Voir à ce sujet: Conseil Economique du Canada, Pour une croissance plus stable..., Chart 7-1, p. 183.

\*\* Op. cit., p. 189.

Certes au niveau fédéral et provincial le revenu personnel reflète tant la capacité de demande que d'offre des services publics. Cependant, au niveau municipal, la capacité d'offre des services publics est indirectement liée au revenu personnel des résidents et dépend fondamentalement des transferts fédéraux-provinciaux et des recettes fiscales dérivées de l'impôt foncier.\* Ceci implique que l'instabilité des dépenses des départements municipaux est liée aux variations de ces transferts indépendamment de l'instabilité des dépenses des ministères provinciaux.\*\* Toutefois, les dépenses en construction des départements municipaux représentent un tiers des dépenses totales en construction des ministères/départements publics au Canada. Donc, l'instabilité des dernières dépenses est affectée par l'instabilité des premières. En particulier, en raison de l'importance que revêtent les dépenses en travaux publics dans les politiques de stabilisation, l'objectif de la présente thèse doctorale est de présenter un schéma théorique où seront interprétés les déterminants et le rôle de ces dépenses dans le processus de la prise de décision budgétaire municipale.

## 2.2. Problèmes dans la Planification des Travaux Publics

Dans les pages qui précèdent, ont été esquissées les caractéristiques socio-économiques et la nature immobile ou locale, quoique changeante selon les espaces géographiques, du bien "construction". Donc, c'est dire que la planification des dépenses en travaux publics, comme des dépenses en construction en général, requiert non seulement

---

\* Voir à sujet la discussion sur les déterminants des dépenses municipales, Chapitre 2, Section 3.3.1, p. 68.

\*\* En effet, comme il sera discuté au chapitre 2, section 2, p. 39, les transferts fédéraux-provinciaux doivent être considérés comme partie intégrale des arrangements fiscaux optimaux de la Fédération.

la formulation de principes d'allocation, quant à leur composition, distribution spatiale et temporelle, mais aussi l'établissement d'organisation chargée d'assurer la mise en pratique de ces principes. C'est ainsi que des organisations, comme le "Public Work Reserve" aux Etats-Unis, le Conseil de Reconstruction Nationale ("National Reconstruction Board")\* au Canada, ont été établies ou proposées à la fin de la seconde guerre mondiale dans le but de stabiliser l'économie. Dans les lignes qui suivent nous nous efforcerons d'inventorier les problèmes fondamentaux auxquels fait face la planification des travaux publics au niveau municipal:

Tout d'abord, pour les fins de notre thèse, nous entendons par travaux publics municipaux toutes les dépenses en compte courant et de capital dans les routes, rues, ponts, voies d'eau, édifices publics, y compris l'entretien et la réparation de ces services comme, par exemple, le service de nettoyage des rues en hiver. En plus de ces services\*\* il faut ajouter d'autres services que le processus d'urbanisation et de concentration de la population requiert pour la protection de l'environnement physique et humain. Tels sont les services de construction et d'entretien des réseaux d'égout, de parcs industriels et de récréation (en vue de protéger l'environnement résidentiel et naturel), d'aménagement communautaire ou de rénovation urbaine (en vue de remédier à la détérioration du stock des logements).

---

\* D'après la "Résolution No. 18 sur les projets de Travaux Publics Municipaux d'Après-Guerre" d'un rapport présenté par la Fédération des Maires et Municipalités au Comité spécial du Parlement pour la reconstruction (4).

\*\* Qui répondent à la définition des travaux publics selon le "Manuel des Rapports Financiers Municipaux" de Statistique Canada, p. 102.

La détermination du volume et de la composition optimaux d'un programme de dépenses publiques requiert deux grands types de considérations.\* Le premier se réfère à la contribution des différents projets au bien-être social de la communauté. Dans le cas des projets de travaux publics, c'est la contribution, par exemple, des dépenses en rénovation urbaine à l'amélioration des conditions du logement dans la localité; ou celle des dépenses de construction et entretien des routes et rues municipales à une meilleure accessibilité pour les résidents et les services locaux. Cette contribution représente les effets directs du produit ou service offert mesurés en terme d'utilité ou de satisfaction pour la communauté. Ces effets peuvent donc être qualifiés "d'effet-produit". Le second type de considération se réfère à l'impact sur l'emploi et le revenu, et sur l'activité économique en général, du processus même d'allocation des dépenses publiques. Ces effets sont mesurés en terme du "multiplicateur-accélérateur" keynésien.

La nature de la construction comme un bien durable de consommation et d'investissement à la fois fait que ces deux effets sont intimement liés. La grande tâche de la planification des travaux publics est, à juste titre, d'obtenir que les projets entrepris pour leur utilité ou nécessité sociale (effet-produit) soient en même temps exécutés en référence à leur effet "multiplicateur". Dans cette optique, la planification des travaux publics au niveau municipal rencontre les problèmes suivants:

---

\* Pour plus de détails, voir (3) p. 23-30.

a) En ce qui concerne la composition des projets de travaux publics locaux, les travaux de construction représente le gros des opérations dans ces projets. En effet, les coûts de construction entrent en un fort pourcentage du coût total des travaux comme routes, rues, ponts, édifices publics, développement communautaire, réseaux sanitaires, parcs industriels, approvisionnement d'eau. Comme l'indique le tableau 5, le pourcentage des dépenses de capital représente environ 50 pour cent des dépenses totales budgétaires dans ces travaux par les grands centres urbains canadiens sur la période 1971-1973. Notons aussi que les dépenses en routes, rues, ponts représentent respectivement environ 45 pour cent des dépenses totales et 49 pour cent des dépenses de capital dans les travaux publics locaux. Donc, l'importance relative des investissements en construction fait que "l'effet produit" et l'effet multiplicateur-accélérateur peuvent se renforcer

b) Les dépenses en travaux publics locaux sont de nature permanentes. Cela vient du caractère de ces services comme étant essentiels à la communauté ainsi que de l'importance relative des dépenses courantes pour administration et entretien de ses travaux. Toutefois, le poids de ces dépenses courantes tend à concentrer leur effet multiplicateur-accélérateur dans la municipalité même, contrairement aux dépenses de capital dont l'effet multiplicateur-accélérateur tend à se diffuser à travers les frontières municipales.\*

---

\* Le poids des dépenses courantes tend aussi à expliquer la relative stabilité des dépenses en construction des ministères ou départements municipaux comme elle a été observée dans l'étude du Conseil Economique du Canada.(2)

TABLEAU 5. Dépenses en Travaux Publics\* au Compte  
Courant et de Capital. Période  
1971-1973.

(Pourcentage)

Centres Métropolitains	Dépenses Courantes	Dépenses de Capital	Rapport de Dépenses Totales: routes-ponts/ Travaux Publics	Rapport de Dépenses de Capital: routes-ponts/ Travaux Publics
Calgary	30	70	41	48
Chicoutimi-Jonquière	46	54	42	36
Edmonton	33	67	50	58
Halifax	31	69	34	35
Hamilton	64	36	56	80
Kitchener	61	39	54	67
London	58	42	42	47
Montreal	52	48	47	42
Ottawa	48	52	51	54
Québec	45	55	43	44
Régina	65	35	42	67
Saskatoon	43	57	43	60
St. Catharines	56	44	52	55
St. John (M.B.)	28	72	31	26
St. John's	53	47	47	33
Sudbury	49	51	38	39
Thunder Bay	53	47	41	48
Toronto	62	38	48	58
Vancouver	33	67	34	35
Victoria	36	64	22	23
Windsor	60	40	51	63
Winnipeg	50	50	41	61
Total	50	50	45	49

Source: Basée sur les statistiques données par Statistique Canada. La distribution des dépenses totales entre dépenses courantes et dépenses de capital n'est disponible que pour les années 1971, 1972, 1973.

\* Comprend les dépenses en: routes, rues, ponts, réseaux d'égouts, développement communautaire, parcs industriels et récréatifs, approvisionnement d'eau, y compris les dépenses dans l'administration et l'entretien de ces services.

c) Leur caractère de dépenses essentielles et permanentes rend difficile la programmation ou synchronisation ("timing") des dépenses locales en travaux publics. En fait, au niveau municipal, plus que jamais il devient impératif de distinguer entre "l'effet-produit" (ou l'allocation des services publics pour leur utilité) et l'effet multiplicateur-accélérateur des dépenses dans ces services qui soit compatible avec les objectifs des gouvernements fédéral et provinciaux (objectifs de stabilisation; de réduction des disparités urbaines et régionales, en particulier).

Dans cette optique, deux obstacles majeurs se présentent pour les planificateurs municipaux. Le premier vient du fait que l'effet multiplicateur-accélérateur des dépenses locales déborde les frontières municipales et se diffuse dans l'agglomération métropolitaine. Donc, du point de vue des décisions municipales, le manque de contrôle sur l'impact géographique des projets rend difficile la planification de leur impact dans le temps en accord avec les politiques fédérales et provinciales. Le second obstacle à la planification temporelle des projets de travaux publics locaux vient du manque de mécanisme d'ajustement des dépenses intergouvernementales en travaux publics. Comme il a été observé par l'étude du Conseil Economique du Canada (2), les dépenses publiques en construction aux trois niveaux fédéral, provincial et municipal suivent le même cycle temporel. En effet, les transferts conditionnels intergouvernementaux constituent le seul mécanisme d'ajustement des dépenses publiques locales-provinciales. Mais, l'allocation temporelle de ces transferts répond à des obligations ("commitments") de financement budgétaire annuel fixées dans le cadre

de la Constitution du Canada plutôt qu'au souci de régulariser leur impact. Ce dernier serait mieux contrôlé à travers des fonds de réserve à des fins spécifiques, tel qu'il a été proposé, par exemple, pour la planification des projets de travaux publics à la fin de la deuxième guerre mondiale.\*

d) Finalement, le problème majeur à toute planification des travaux publics municipaux est de nature fiscale. Ces quelques lignes tirées de l'étude du Professeur Benjamin Higgins sur les problèmes de la planification des travaux publics d'après-guerre reflètent encore la situation des municipalités canadiennes (5) p. 202.

...Même dans des conditions financières très favorables, des obstacles d'ordre légal, politique et psychologique se dressent contre l'accumulation de réserves en périodes de prospérité et contre l'expansion de la dette en périodes de dépression, et compliquent donc la planification des travaux publics...La conception que les gouvernements locaux ont l'obligation d'éviter autant que possible toute politique fiscale qui soit contraire à la politique fiscale Fédérale est totalement absente chez la grande majorité des dirigeants locaux...(traduction de l'auteur)

Dans ce sens, nous nous efforcerons de montrer dans la présente thèse doctorale comment les dépenses locales en travaux publics constituent un instrument important de la politique financière des municipalités canadiennes, étant donné le contexte constitutionnel et financier dans lequel évoluent ces dernières.

---

\* Voir Section 3 du présent chapitre.

Section 3. L'Expérience Canadienne dans la Planification des Travaux Publics de l'Après-Guerre

La planification des travaux publics a préoccupé les gouvernements des pays industrialisés à la fin de la deuxième guerre mondiale. Elle était justifiée dans les pays de l'Europe et de l'Asie affectés directement par les hostilités, en raison même de l'importance que les dépenses dans la reconstruction nationale allaient prendre. Dans les économies indirectement affectées par la guerre, elle était motivée par le souci de maintenir à la fois le plein emploi et d'éviter la poussée inflationniste que la reconversion de l'économie de guerre était à même de créer.

Dans cette optique, au Canada, à l'instar des autres pays\*, la nécessité de créer un stock ("reserve") de projets d'investissement public a été reconnue aux trois niveaux de gouvernement. L'initiative fédérale a débuté avec la création en Septembre 1941 d'un Comité Consultatif pour la Reconstruction composé de différents sous-comités chargés d'étudier les aspects divers des investissements publics. Les vues du gouvernement canadien ont été présentées dans deux principaux documents: l'un sur l'emploi et le revenu durant la période initiale de reconstruction (6), l'autre sur les propositions du Gouvernement du Canada à la conférence fédérale-provinciale sur la reconstruction qui s'est tenue en août 1945. (7)

---

\* Voir à ce sujet le rapport de B.I.T. (3), p. 149-277.

Mis à part l'objectif à court-terme de reconstruction et de reconversion de l'économie de guerre, le premier document visait une politique d'investissements publics à long-terme dont l'un des objectifs était\*:

...la planification poussée de tous les projets fédéraux nécessaires et désirables aux fins de créer un inventaire de projets solidement planifiés et devant être exécutés chaque fois que les perspectives de l'emploi recommandent d'augmenter les dépenses d'investissement public. En raison du fait que les investissements des gouvernements provinciaux et municipaux ont été plus importants que ceux du gouvernement fédéral entre les deux guerres, une planification poussée doit être encouragée de la part de ces gouvernements et leur coopération recherchée dans la synchronisation ("timing") de ces dépenses, sans que cela implique aucune interférence dans les décisions et la gestion de leurs dépenses... (traduction de l'auteur)

Les propositions du Gouvernement du Canada à la Conférence fédérale-provinciale ont également mis l'accent sur l'initiative des gouvernements provinciaux et locaux à adopter des politiques d'allocation temporelle budgétaire similaires à celles du gouvernement fédéral.

...Le Fédéral se propose d'adopter une politique de contrôle de l'allocation temporelle liée à ses transferts destinés aux projets publics (comme ceux dans les mines, routes ou écoles techniques) pourvu que le projet puisse être raisonnablement différé....Certains projets seraient rejetés dans la mesure où

- a) ils sont destinés à l'entretien, réparations, améliorations locales ou à d'autres projets ne pouvant pas être différés.
- b) ils sont des projets d'utilité publique ou à caractère commercial en compétition avec l'industrie privée\*\*...(traduction de l'auteur)

---

\*Op. cit., (6), p. 16..

\*\*Op. cit., (7), p. 83.

Le gouvernement fédéral a créé à cette fin un Ministère de la Reconstruction. Cependant, le travail de ce Ministère a été limité par le fait qu'au Canada les décisions d'investissement public sont fondamentalement sous la juridiction provinciale et locale.

Les gouvernements provinciaux ont de leur côté adopté des plans de reconstruction et d'expansion à long-terme des investissements publics. Mais, c'est à la Fédération Canadienne des Maires et Municipalités qu'il revient d'avoir présenté des propositions quant à la planification des dépenses en travaux publics. Ces propositions sont contenues dans le document présenté au Comité Spécial de la Chambre des communes sur la reconstruction (4). Les municipalités ont particulièrement reconnu la responsabilité qu'elles avaient dans la politique anti-cyclique des dépenses publiques et ont mis l'accent sur le rôle des travaux publics, comme l'illustre le passage suivant:\*

...Toutefois, nous reconnaissons l'urgente nécessité d'introduire des mesures anti-cycliques aux fins d'atténuer les fréquentes et violentes fluctuations qui ont jusqu'à présent caractérisé l'économie... Tout en reconnaissant que l'entreprise privée doit être encouragée et offrir de vastes opportunités en vue de pourvoir au plein emploi, il est essentiel de reconnaître qu'il y aura probablement des années où cet objectif désirable ne pourra pas être atteint. Dans ces conditions, il incombera aux gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux de combler l'écart de l'emploi à travers un programme étendu de travaux publics...(traduction de l'auteur)

---

\* Op. cit., (4), p. 863.

Quant à l'impact sur le temps de ce programme de travaux publics, le document conclut que:

...le programme de travaux publics des municipalités dans l'après-guerre doit être distribué sur le temps de sorte qu'il puisse être arrêté durant la seconde phase d'expansion des dépenses des consommateurs et repris durant la troisième et finale étape à long-terme.... Par nécessité, bon nombre de projets de travaux publics doivent être prévus et alloués durant la troisième phase, en attendant que la production des matériaux et équipements nécessaires soit obtenue. (traduction de l'auteur)

A cet effet, la Fédération des Maires et Municipalités a recommandé la création d'un Conseil National de Reconstruction, ayant une agence régionale dans chaque province, en vue de coordonner les plans d'investissement public aux trois niveaux de gouvernement.

Durant les trente dernières années, quel a été le bilan de cette tentative de planification des travaux publics locaux? D'un côté, les décisions d'investissement étant sous la juridiction provinciale et, de l'autre, les décisions municipales dépendant étroitement du contrôle législatif et financier des provinces, il était constitutionnellement difficile pour le Fédéral de planifier directement au niveau municipal.\* Par ailleurs, la perte de leur pouvoir fiscal durant la guerre a aggravé les difficultés financières et la capacité des municipalités à s'engager dans un vaste programme permanent de travaux

---

\* Les tentatives de dialogue direct entre les gouvernements fédéral et municipaux n'ont commencé à se concrétiser que durant les très récentes années, comme le témoigne la conférence tripartite d'Edmonton en 1973.

publics. Les mesures prises par le Gouvernement du Canada en 1941, selon les termes du "Wartime Tax Rental Agreements", ont enlevé aux municipalités canadiennes le pouvoir de lever l'impôt sur le revenu et sur les ventes.

Toutefois, les différentes mesures prises par les gouvernements fédéral et provinciaux en vue de stabiliser l'économie d'après-guerre ont indirectement affecté les dépenses locales en travaux publics. C'est ainsi qu'un programme de création d'emploi en hiver ("the Municipal Winter Works Incentive Program") a été établi en 1957. Les municipalités reçoivent des subventions couvrant 50 pour cent du coût direct total des travaux locaux approuvés et entrepris durant la période allant du 1 novembre au 30 avril. Ce programme a été abandonné en 1968 et remplacé par un autre ("the Winter Capital Projects") en 1972 lequel devait expirer à la fin de 1975. Il prévoyait des prêts aux municipalités en vue d'encourager l'exécution des projets de capital comme édifices, rues, réseaux d'égout, approvisionnement d'eau, durant une période de deux ans et demi.

REFERENCES AU CHAPITRE I

- (1) HILLEBRANDT, Patricia, Economic Theory and Construction Industry, MacMillan, London, 1974.
- (2) Conseil Économique du Canada, Pour une croissance plus stable de la construction, Information Canada, 1973.
- (3) International Labour Office, Public Investment and Full Employment, Montreal, 1946.
- (4) House of Commons, Special Committee on Reconstruction and Re-Establishment Minutes of Proceedings and Evidence, No. 31, 27, Nov. 1943, King's Printer, Ottawa, 1943.
- (5) HIGGINS, Benjamin, "Problems of Planning Public Work" in Postwar Economic Problems, édité par Seymour E. Harris McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 1943.
- (6) Department of Reconstruction, Employment and Income. With Special Reference to the Initial Period of Reconstruction, King's Printer, Ottawa, April 1945.
- (7) Dominion-Provincial Conference on Reconstruction, Proposals of the Government of Canada: Public Investment Policy, Aug. 6, 1945, King's Printer, Ottawa, 1945.

## CHAPITRE II

### UN CADRE ANALYTIQUE DE LA PRISE DE DECISIONS BUDGETAIRES PAR LES DIRIGEANTS DES MUNICIPALITES URBAINES

#### Section 1. Le Contexte Institutionnel des Municipalités Canadiennes

En vue de mettre en perspective la nature de la direction et gestion des affaires municipales au Canada, un exposé sommaire sera fait du contexte institutionnel dans lequel elles évoluent\*.

##### 1.1. Le Cadre Constitutionnel

Tels qu'ils sont conçus par la Constitution du Canada\*\*, la création des gouvernements municipaux ainsi que l'étendue de leurs pouvoirs, responsabilités et sources de revenus sont des prérogatives exclusives des autorités provinciales. En d'autres termes, l'organisation municipale exerce seulement les pouvoirs qui lui sont délégués par les provinces.

Les municipalités furent originellement établies ("incorporated") par des législatures spéciales. Cependant, la nécessité de définir leurs caractéristiques fondamentales, tels que les différents types d'organisations (cité, ville, village, canton, comté, district municipal, municipalité régionale...), leurs pouvoirs, les qualifications exigées de leurs dirigeants, leurs sources de financement, a conduit chaque

---

\* Pour plus de détails voir Thomas Plunkett (1).

\*\* L'Acte de l'Amérique du Nord britannique", Section 92.

autorité provinciale à adopter un système municipal lequel est détaillé dans un ou plusieurs actes municipaux. Vu leur caractère général, ces actes sont complétés par une série de lois et règlements qui définissent les compétences des municipalités dans des domaines particuliers, fixent les conditions de certaines formes d'aide financière provinciale, nomment les ministères et agences provinciaux responsables du contrôle d'activités municipales déterminées. De plus, ces lois et règlements sont fréquemment modifiés et continuellement interprétés par les autorités provinciales.

La structure municipale établit une division fondamentale entre les responsabilités générales de la municipalité et celles qu'elle partage avec des districts et agences spécialisés opérant à l'intérieur de la municipalité. C'est ainsi que les services de l'enseignement public sont administrés par des districts scolaires. La municipalité se charge de lever l'impôt scolaire annuel au bénéfice de ces districts. D'autres services comme les parcs, les bibliothèques publiques, la conservation des ressources naturelles sont également régis par des gouvernements régionaux. Du point de vue des décisions budgétaires, ces services fournis par les districts et gouvernements régionaux échappent au contrôle de la municipalité.

Constitutionnellement, l'impôt foncier local constitue de beaucoup la source la plus importante de revenus propres, c'est-à-dire des ressources financières dont la municipalité a l'administration et le contrôle. Faisant partie intégrale des arrangements du système gouvernemental fédéral, les transferts conditionnels et inconditionnels

des gouvernements fédéral et provinciaux viennent suppléer, en proportion de plus en plus croissante, les besoins de financement municipal.

### 1.2. Le Cadre Législatif-Administratif

Chaque municipalité est gouvernée par un conseil élu, lequel a l'autorité administrative en plus du pouvoir législatif déterminé dans les limites fixées par le gouvernement provincial. Les membres de ces conseils varient en nombre de trois dans certains villages jusqu'à cinquante dans des grandes agglomérations urbaines comme Montréal, Toronto, bien qu'en moyenne leur nombre se situe entre dix et vingt. Ils sont élus pour une période qui varie entre deux à quatre ans.

Le maire, élu comme chef du conseil municipal, exerce les pouvoirs lui permettant de créer un climat de leadership politique propice aux différentes décisions affectant la vie politique, administrative, économique et sociale de la communauté. Contrairement à son homologue américain, le maire canadien ne jouit d'aucun pouvoir exécutif indépendant du conseil. Ses fonctions et responsabilités sont déléguées par la législation provinciale et délimitées selon la structure d'organisation propre à chaque municipalité.

Quatre types d'organisation municipale coexistent au Canada:

- a) Le conseil-comité (le cas le plus fréquent). Les membres du conseil municipal président différents comités établis pour la supervision des départements ou des fonctions du gouvernement local. Les rapports et recommandations du comité servent de référence aux décisions du conseil. En sa qualité de chef du conseil, le maire préside ex-officio ces comités.

- b) Le conseil-commissaire est une variante du conseil-comité selon laquelle est formée une commission permanente dont les membres (commissaires) sont choisis en dehors du conseil municipal. Le maire peut présider ex-officio cette commission. Comme dans le premier cas, la commission établit des comités chargés de superviser certaines activités locales.
- c) Le Conseil-administrateur est généralement associé aux petites municipalités. Partant d'une division entre politique et administration, le conseil nomme un directeur administratif chargé de la préparation du budget, de la gestion financière et de la supervision des services municipaux.
- d) Le Conseil-comité de contrôle ("Council-board of control") est connu dans la province d'Ontario. Un comité de quatre membres dont les pouvoirs et responsabilités relèvent directement des autorités provinciales a le privilège d'établir les grandes lignes de politique à suivre, lesquelles sont ensuite étudiées et approuvées par le conseil municipal. Le comité est aussi présidé par le maire.

### 1.3. L'Evolution du Rôle des Gouvernements Municipaux dans l'Economie Urbaine

Le développement des communautés urbaines au Canada s'est opéré durant la période allant de la fin du siècle dernier à la deuxième guerre mondiale. - C'est ainsi qu'en 1901 il existait seulement deux villes canadiennes dont la population dépassait 100,000 habitants. Par contre, en 1941 ce nombre passait déjà à huit, et la proportion de la population urbaine (population des communautés dépassant 10,000 habitants) représentait 41.9 pour cent.

TABEAU 6: Distribution de la Population Urbaine des Municipalités

Distribution de Population	Nombre de Municipalités 1941	1971	Pourcentage de la Population 1941	1971
10,000-25,000	51	134	6.8	9.9
25,000-50,000	21	55	6.4	8.5
50,000-100,000	10	32	5.7	10.5
100,000-200,000	4	11	5.0	6.7
200,000 et plus	4	14	18.0	27.0
Total	90	246	41.9	62.7

Source: Plunkett, T.J., "The Implications for Decision-Making of the Dependence on Conditional Grants from Senior Governments and the Property Tax", Report of Proceedings of the Twenty-Fifth Tax Conference. Canadian Tax Foundation, Nov. 1973, p. 612-620.

Toutefois, en vue de comprendre le rôle qui fut assigné aux gouvernements locaux, il faut se rappeler que cette période s'est caractérisée:

- a) par le libéralisme économique ou le laissez-faire ayant une vue étroite des responsabilités qui pourraient être partagées par les gouvernements dans le processus de développement national, voire régional.
- b) par le fait que les changements socio-économiques fondamentaux dérivés des progrès rapides dans les transports (automobile, aviation), communication (télévision) et la technologie ne s'étaient pas encore opérés.

De là est née une conception des gouvernements municipaux comme une simple agence fournissant des services locaux et exerçant, en des termes non politiques, le mandat qui leur est délégué. Outre les services de police et d'incendie, les fonctions municipales couvraient essentiellement l'administration et le maintien des réseaux des routes, d'approvisionnement d'eau, d'égouts construits dans le passé. Les services sociaux modernes, tels sont les services de bien-être social (assistance sociale, logement), services de l'environnement (parcs et autres services récréatifs; protection de l'écologie...) n'existaient pas. La municipalité n'était aucunement appelée à traiter les problèmes de choix difficiles lesquels impliquent des objectifs et les préférences de la communauté. Pour utiliser la terminologie de Thomas Plunkett\*, le rôle de la municipalité était limité à celui d'une gouvernante ("housekeeping") de la communauté. "Ce rôle était caractérisé par l'absence relative de conflit et controverse dont la réconciliation constitue l'essence même du processus politique. En fait, les dépositions de plaintes concernant la qualité d'un service particulier constituaient en gros les réactions des citoyens contre le gouvernement local".

La période qui commence avec la fin de la deuxième guerre mondiale a apporté des changements qui la distinguent nettement de la période antérieure. En effet, c'est au cours de cette période que le Canada est entré dans l'âge de l'urbanisation accélérée. La population

---

\* Op. cit., (1), p. 17.

urbaine (municipalités dépassant 10,000 habitants) représentait 62.7 pour cent de la population du Canada (Tableau 6). Aux fins de notre thèse, il est bon de signaler aussi que 90 pour cent de ces municipalités appartiennent aux 20 grands centres métropolitains. Le processus d'urbanisation dans les trente dernières années a modifié radicalement le rôle traditionnel des gouvernements municipaux. Les changements dans la structure socio-économique qui ont accompagné l'urbanisation ont transformé leur cadre institutionnel, traditionnellement stable et contenu dans les limites de leur mandat, en un système dynamique. Pour citer Thomas Plunkett<sup>1</sup>,

... Une dimension réellement politique s'est ajoutée au rôle traditionnel du gouvernement municipal au Canada. Elle a été forgée par la force de deux influences. L'une est l'effet de la densité croissante de la population urbaine sur la demande pour les services locaux traditionnels comme police, protection contre l'incendie, les services sanitaires et d'approvisionnement d'eau; et ce en terme qualitatif tout comme quantitatif... La seconde influence sur le rôle du gouvernement municipal se réfère au problème de la prise des décisions à partir des considérations purement techniques ou financières. (traduction de l'auteur)

Pour illustrer la première influence, il suffit de penser qu'il n'est plus possible aux dirigeants locaux d'augmenter les services de protection de la communauté sans une amélioration substantielle de leur qualité. L'accroissement des forces de police ne peut plus suivre l'accroissement de la population urbaine. Ces forces de police doivent aussi répondre aux problèmes et conditions créés par la densité ou

---

\* Op. cit.,(1), p. 17.

concentration de la population. En effet, bien que la demande pour les services essentiels continue de croître, les préoccupations des résidents des municipalités urbaines vont bien au-delà et s'adressent aux problèmes de la détérioration de l'environnement physique (pollution des rivières et lacs créée par l'extension des réseaux sanitaires); de l'environnement humain (rupture de l'environnement résidentiel créé par les projets de rénovation urbaine; dislocation du mode de vie communautaire résultant d'une expansion urbaine non contrôlée); de l'environnement économique (effets de la hausse des valeurs foncières sur la quantité et qualité du logement). En somme, ces considérations ou préoccupations montrent avec éloquence que les dirigeants municipaux ne peuvent plus désormais échapper, dans le processus de décision politique, aux problèmes et conflits inhérents à l'allocation des ressources nationales.

En ce qui concerne la seconde influence, les critères traditionnellement utilisés pour l'évaluation des besoins municipaux\* ne suffisaient pas pour aborder les problèmes urbains des récentes années. Il suffit de penser à l'expansion des services sociaux de l'après-guerre (bien-être social, services récréatifs) pour comprendre que l'ampleur de ces problèmes dépasse le cadre des considérations techniques et financières. Egalement les pressions des communautés urbaines pour la protection de l'environnement naturel et humain font

---

\* Critères purement techniques et financiers, lesquels répondaient à une conception des autorités municipales comme étant des agents des provinces dont le rôle était celui de fournisseurs de services.

que les projets de réseaux de transports ne peuvent plus répondre aux seuls critères techniques et financiers dans la mesure où ils menacent de rompre les conditions de vie socio-économique des citoyens. Par ailleurs, la mobilité de la population dans l'espace urbain ajoute aussi une contrainte à la prise de décisions municipales. En effet, là où le rôle des autorités municipales était autrefois de répondre aux besoins d'une population urbaine stable, de nos jours la concentration de la population urbaine augmente sa mobilité dans l'espace urbain aggloméré. Ceci a pour effet d'élargir la perception des besoins municipaux, en ce sens que les dirigeants locaux auraient à anticiper ou percevoir les besoins potentiels de services municipaux pour accommoder non seulement une population urbaine très mobile mais encore pour essayer de minimiser leurs effets socio-économiques indésirables.

Les considérations qui précèdent conduisent à se demander si les dirigeants municipaux ont le pouvoir légal, administratif et fiscal leur permettant de répondre d'une façon efficace aux exigences de leur nouveau rôle. En ce qui concerne leur pouvoir légal, bien que leurs responsabilités aient été traditionnellement fixées dans les limites juridictionnelles étroites, les dirigeants municipaux sont de nos jours bien souvent appelés à partager certaines fonctions ou décisions qui sont constitutionnellement sous la responsabilité des gouvernements supérieurs. C'est ainsi que les problèmes du logement subventionné sont débattus en accord avec les municipalités. Dans cette optique s'inscrivent les conférences tripartites qui semblent désormais faire partie intégrale des relations intergouvernementales canadiennes (ex:

la conférence tripartite à Edmonton en 1973). De leur côté, les citoyens exercent des pressions de plus en plus fortes sur les dirigeants locaux pour prendre l'initiative nécessaire à la formulation de programmes orientés vers la préservation de leur mode de vie.

En ce qui concerne le pouvoir ou la capacité administrative des dirigeants locaux, les difficultés qu'ils confrontent ont été résumées par Thomas Plunkett\* dans les quatre aspects suivants:

- a) Conditions déficientes, en générale, de la gestion et coordination des opérations fonctionnelles.
- b) Manque d'un système cohérent d'informations pour la gestion.
- c) Manque de mobilité dans le cadre professionnel municipal. Ce qui entrave le développement des carrières et ne les expose pas à de nouvelles conditions.
- d) Rigidité dans l'organisation; ce qui limite l'emploi de jeunes ayant le potentiel et les connaissances des disciplines analytiques et administratives non encore introduites dans les mairies.
- e) Manque de fonds budgétaires alloués à l'enseignement ou la formation dans l'Administration destinée, en particulier, à préparer les cadres dirigeants à identifier les forces qui accompagnent les pressions pour des changements ainsi qu'à développer leur capacité d'y répondre.

Finalement, en ce qui concerne leur pouvoir fiscal, la structure financière des municipalités canadiennes leur permet à grand peine de satisfaire les besoins assignés à leur rôle traditionnel et par conséquent ne saurait répondre aux nouveaux besoins.

---

\* Op. cit., (1), p. 64.

## Section 2. Les Contraintes Budgétaires des Municipalités Canadiennes

Face à la poussée de l'urbanisation, les problèmes financiers qu'affrontent les centres urbains n'ont pas manqué de susciter les craintes des gouvernements et des spécialistes sur les conditions actuelles et futures de l'équilibre budgétaire<sup>(2)</sup>.

Ces quelques lignes tirées de l'étude de Saporta<sup>(3)</sup> nous rappellent qu'à l'instar des villes nordaméricaines les villes européennes n'échappent pas à ce phénomène.

... Une description sommaire du cadre financier dans lequel évoluent les villes américaines montre que ces dernières souffrent de maux fort classiques. L'insuffisance de leurs ressources propres, ainsi que l'intervention croissante des autorités supérieures, sont en effet des caractéristiques que partagent bon nombre de villes européennes... (page 8).

Le cas du Canada peut être résumé dans ce passage tiré du Quatrième rapport annuel du Conseil Economique du Canada\*:

... L'examen historique suggère que la structure financière des municipalités canadiennes s'adaptent bien aux besoins des dernières années du dix-neuvième siècle. Mais la modernisation de cette structure n'a pas réussi à suivre la croissance des besoins créés par l'urbanisation accélérée du siècle présent. A l'époque de la Confédération, l'impôt foncier contribuait substantiellement aux revenus provinciaux-municipaux; en fait, les provinces reposaient sur l'expansion de l'organisation municipale et des revenus tirés de l'impôt foncier comme sources de financement des obligations provinciales-municipales de plus en plus croissantes. Cette vue était consistante avec la croyance que

\* Conseil Economique du Canada. Quatrième Exposé Annuel: L'Economie Canadienne de 1960 à 1970. Queen's Printer, Ottawa, 1967.

les fonctions publiques laissées sous la juridiction provinciale et municipale - administration, travaux publics locaux, justice, éducation et bien-être social - auraient une évolution lente. En réalité, face à l'urbanisation poussée, bon nombre de ces services, en particulier l'éducation, bien-être social et le transport, ont connu une forte croissance. En dépit des transferts de responsabilité aux autorités supérieures durant les années 1930 et 1940, touchant particulièrement la santé et les services de bien-être, bon nombre de municipalités font face à une pression croissante sur leurs finances engendrée par la poussée des dépenses après la Seconde Guerre Mondiale... (pages 215-216).

Les dépenses municipales continueront à augmenter à cause de l'urbanisation progressive et de la croissance des revenus de la population lesquelles exercent une pression croissante sur la quantité et la qualité demandées des services urbains (police, protection contre l'incendie, récréation, services sanitaires, rénovation urbaine...). Il existe également pour certains services un transfert continu de responsabilité du secteur privé au secteur public. C'est ainsi que le problème de la pauvreté, combattue dans le passé par les organisations charitables privées, de nos jours est pris en charge par les gouvernements à travers leurs programmes de bien-être et de revenus garantis ou suppléments de revenus.

Cependant, des déficits budgétaires persistents ont lieu d'être perçus pour les municipalités urbaines dûs au fait que l'accroissement des dépenses municipales tout au moins suivra celui des revenus de la population tandis que les recettes municipales suivront à grand-peine ("lag behind") la croissance de ces revenus.

Mis à part les transferts des autorités supérieures, les municipalités canadiennes reçoivent le gros de leurs recettes de l'impôt foncier frappant tous les biens réels immobiliers et des taxes sur la propriété industrielle (taxes généralement basées sur la valeur cotisée des propriétés). Ces revenus propres ne pourront pas s'accroître au même taux que les revenus familiaux pour les raisons suivantes:

- 1) les valeurs cotisées ou mieux les réévaluations des propriétés ne suivent pas les hausses des valeurs du marché.
- 2) les municipalités résistent à augmenter l'impôt foncier à cause de son caractère régressif et de son éventuel effet sur les déplacements des familles et activités économiques vers d'autres municipalités dans le but d'échapper à la hausse de l'impôt.
- 3) le pourcentage de revenus familiaux dépensés en logement ou immeubles d'habitation diminue avec l'accroissement des revenus; la valeur des logements n'augmente donc pas en proportion avec ces revenus.

Plusieurs méthodes ont été étudiées en vue de réduire l'écart budgétaire ("fiscal imbalance") des municipalités. Elles comprennent:

- 1) l'augmentation des transferts fédéraux et provinciaux.
- 2) le transfert de certaines fonctions ou activités municipales aux autorités supérieures.
- 3) la hausse de l'impôt foncier.
- 4) l'octroi de sources additionnelles de revenus aux municipalités, y compris la possibilité de partager les impôts fédéraux et provinciaux. Dans cette dernière mesure serait inclus le pouvoir des municipalités à lever l'impôt sur le revenu, lequel leur a été enlevé en 1941 selon les termes du "Wartime Tax Rental Agreements", ainsi que l'impôt sur les ventes dont seules les municipalités du Québec ont bénéficié jusqu'en 1964\*.

---

\* Pour une discussion sur les avantages et inconvénients de l'impôt sur le revenu au niveau municipal, voir Sheldon Silver (4). Pour une comparaison du fardeau fiscal de l'impôt foncier, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les ventes pour les municipalités de l'Ontario, voir James A. Johnson (5).

Enfin, certains commentateurs comme William Baumol<sup>(2)</sup> pensent que le caractère et l'évolution de l'écart budgétaire municipal ont des racines plus profondes, voire permanentes, et que la solution ne peut être trouvée que dans la prise en charge par le gouvernement fédéral d'une part de plus en plus grande des dépenses municipales.

Aux fins de notre thèse, une analyse sommaire du cadre financier des municipalités canadiennes sera faite, permettant de dégager les tendances des principaux éléments du déséquilibre budgétaire:

- a) l'évolution des recettes et dépenses municipales
- b) l'évolution des transferts des autorités supérieures
- c) l'aggravation des déficits ou de l'écart budgétaire.

#### 2.1. L'Evolution des Recettes et Dépenses Municipales

En ce qui concerne l'évolution des recettes locales, les résultats sont les suivants:

TABLEAU 7. Distribution des Recettes des Gouvernements au Canada  
(Pourcentage)

	1953		1962 <sup>a</sup>		1974 <sup>a</sup>	
	Avant les Transferts	Après les Transferts	Avant les Transferts	Après les Transferts	Avant les Transferts	Après les Transferts
Fédéral	69.7	63.8	55.9	46.8	51.5	40.7
Provincial	16.9	19.5	26.5	20.6	33.8	28.6
Local	13.4	16.7	17.2	25.8	10.3	19.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

a) La somme des composantes ne correspond pas au total, puisque celles-ci excluent les revenus au concept des Régimes de Pension du Canada et du Québec ainsi que les transferts correspondant au régime d'assurance-hôpitaux.

Source: Ministère d'Etat des Affaires Urbaines, Human Settlement in Canada, Mai 1976, p. 55.

TABEAU 8. Evolution des Recettes et Sources de Financement des Municipalités au Canada

Financement	1953	1963	1967	1969	1971	1973						
	Millions dollars	Pourcentage	Millions dollars	Pourcentage	Millions dollars	Pourcentage						
1. Transferts Fédéraux-Provinciaux	268	22	1120	31	2141	36	2807	39	3887	43	4859	46
1a. Conditionnels	235		1008		1847	31	2473	35	3551	39	4328	41
- Enseignement	156	13	789	22	...		2090		2776		2987	
- Autres	79	6	219	6	...		383		775		1341	
2a. Inconditionnels	33	3	112	3	294	5	334	4	336	4	531	5
2. Ressources Propres	820	66	1981	56	3204	55	3906	54	4582	50	5375	50
2a. Impôt foncier	655	53	1674	47	2281	40	2772	39	3173	35	3573	
2b. Autres	165	13	307	9	923	15	1134	15	1409	15	1802	
3. Recettes Totales (1)+(2)	1088		3101		5346		6712		8469		10234	
4. Déficit ou Ecart Budgétaire	159	13	460	13	513	9	556	7	589	7	324	4
5. Financement des Dépenses Totales	1247	100	3561	100	5859	100	7268	100	9058	100	10558	100

Source: Années 1953, 1963, 1967, 1969, 1971, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2033, 2034, 2035, 2036, 2037, 2038, 2039, 2040, 2041, 2042, 2043, 2044, 2045, 2046, 2047, 2048, 2049, 2050, 2051, 2052, 2053, 2054, 2055, 2056, 2057, 2058, 2059, 2060, 2061, 2062, 2063, 2064, 2065, 2066, 2067, 2068, 2069, 2070, 2071, 2072, 2073, 2074, 2075, 2076, 2077, 2078, 2079, 2080, 2081, 2082, 2083, 2084, 2085, 2086, 2087, 2088, 2089, 2090, 2091, 2092, 2093, 2094, 2095, 2096, 2097, 2098, 2099, 2100, 2101, 2102, 2103, 2104, 2105, 2106, 2107, 2108, 2109, 2110, 2111, 2112, 2113, 2114, 2115, 2116, 2117, 2118, 2119, 2120, 2121, 2122, 2123, 2124, 2125, 2126, 2127, 2128, 2129, 2130, 2131, 2132, 2133, 2134, 2135, 2136, 2137, 2138, 2139, 2140, 2141, 2142, 2143, 2144, 2145, 2146, 2147, 2148, 2149, 2150, 2151, 2152, 2153, 2154, 2155, 2156, 2157, 2158, 2159, 2160, 2161, 2162, 2163, 2164, 2165, 2166, 2167, 2168, 2169, 2170, 2171, 2172, 2173, 2174, 2175, 2176, 2177, 2178, 2179, 2180, 2181, 2182, 2183, 2184, 2185, 2186, 2187, 2188, 2189, 2190, 2191, 2192, 2193, 2194, 2195, 2196, 2197, 2198, 2199, 2200, 2201, 2202, 2203, 2204, 2205, 2206, 2207, 2208, 2209, 2210, 2211, 2212, 2213, 2214, 2215, 2216, 2217, 2218, 2219, 2220, 2221, 2222, 2223, 2224, 2225, 2226, 2227, 2228, 2229, 2230, 2231, 2232, 2233, 2234, 2235, 2236, 2237, 2238, 2239, 2240, 2241, 2242, 2243, 2244, 2245, 2246, 2247, 2248, 2249, 2250, 2251, 2252, 2253, 2254, 2255, 2256, 2257, 2258, 2259, 2260, 2261, 2262, 2263, 2264, 2265, 2266, 2267, 2268, 2269, 2270, 2271, 2272, 2273, 2274, 2275, 2276, 2277, 2278, 2279, 2280, 2281, 2282, 2283, 2284, 2285, 2286, 2287, 2288, 2289, 2290, 2291, 2292, 2293, 2294, 2295, 2296, 2297, 2298, 2299, 2300, 2301, 2302, 2303, 2304, 2305, 2306, 2307, 2308, 2309, 2310, 2311, 2312, 2313, 2314, 2315, 2316, 2317, 2318, 2319, 2320, 2321, 2322, 2323, 2324, 2325, 2326, 2327, 2328, 2329, 2330, 2331, 2332, 2333, 2334, 2335, 2336, 2337, 2338, 2339, 2340, 2341, 2342, 2343, 2344, 2345, 2346, 2347, 2348, 2349, 2350, 2351, 2352, 2353, 2354, 2355, 2356, 2357, 2358, 2359, 2360, 2361, 2362, 2363, 2364, 2365, 2366, 2367, 2368, 2369, 2370, 2371, 2372, 2373, 2374, 2375, 2376, 2377, 2378, 2379, 2380, 2381, 2382, 2383, 2384, 2385, 2386, 2387, 2388, 2389, 2390, 2391, 2392, 2393, 2394, 2395, 2396, 2397, 2398, 2399, 2400, 2401, 2402, 2403, 2404, 2405, 2406, 2407, 2408, 2409, 2410, 2411, 2412, 2413, 2414, 2415, 2416, 2417, 2418, 2419, 2420, 2421, 2422, 2423, 2424, 2425, 2426, 2427, 2428, 2429, 2430, 2431, 2432, 2433, 2434, 2435, 2436, 2437, 2438, 2439, 2440, 2441, 2442, 2443, 2444, 2445, 2446, 2447, 2448, 2449, 2450, 2451, 2452, 2453, 2454, 2455, 2456, 2457, 2458, 2459, 2460, 2461, 2462, 2463, 2464, 2465, 2466, 2467, 2468, 2469, 2470, 2471, 2472, 2473, 2474, 2475, 2476, 2477, 2478, 2479, 2480, 2481, 2482, 2483, 2484, 2485, 2486, 2487, 2488, 2489, 2490, 2491, 2492, 2493, 2494, 2495, 2496, 2497, 2498, 2499, 2500, 2501, 2502, 2503, 2504, 2505, 2506, 2507, 2508, 2509, 2510, 2511, 2512, 2513, 2514, 2515, 2516, 2517, 2518, 2519, 2520, 2521, 2522, 2523, 2524, 2525, 2526, 2527, 2528, 2529, 2530, 2531, 2532, 2533, 2534, 2535, 2536, 2537, 2538, 2539, 2540, 2541, 2542, 2543, 2544, 2545, 2546, 2547, 2548, 2549, 2550, 2551, 2552, 2553, 2554, 2555, 2556, 2557, 2558, 2559, 2560, 2561, 2562, 2563, 2564, 2565, 2566, 2567, 2568, 2569, 2570, 2571, 2572, 2573, 2574, 2575, 2576, 2577, 2578, 2579, 2580, 2581, 2582, 2583, 2584, 2585, 2586, 2587, 2588, 2589, 2590, 2591, 2592, 2593, 2594, 2595, 2596, 2597, 2598, 2599, 2600, 2601, 2602, 2603, 2604, 2605, 2606, 2607, 2608, 2609, 2610, 2611, 2612, 2613, 2614, 2615, 2616, 2617, 2618, 2619, 2620, 2621, 2622, 2623, 2624, 2625, 2626, 2627, 2628, 2629, 2630, 2631, 2632, 2633, 2634, 2635, 2636, 2637, 2638, 2639, 2640, 2641, 2642, 2643, 2644, 2645, 2646, 2647, 2648, 2649, 2650, 2651, 2652, 2653, 2654, 2655, 2656, 2657, 2658, 2659, 2660, 2661, 2662, 2663, 2664, 2665, 2666, 2667, 2668, 2669, 2670, 2671, 2672, 2673, 2674, 2675, 2676, 2677, 2678, 2679, 2680, 2681, 2682, 2683, 2684, 2685, 2686, 2687, 2688, 2689, 2690, 2691, 2692, 2693, 2694, 2695, 2696, 2697, 2698, 2699, 2700, 2701, 2702, 2703, 2704, 2705, 2706, 2707, 2708, 2709, 2710, 2711, 2712, 2713, 2714, 2715, 2716, 2717, 2718, 2719, 2720, 2721, 2722, 2723, 2724, 2725, 2726, 2727, 2728, 2729, 2730, 2731, 2732, 2733, 2734, 2735, 2736, 2737, 2738, 2739, 2740, 2741, 2742, 2743, 2744, 2745, 2746, 2747, 2748, 2749, 2750, 2751, 2752, 2753, 2754, 2755, 2756, 2757, 2758, 2759, 2760, 2761, 2762, 2763, 2764, 2765, 2766, 2767, 2768, 2769, 2770, 2771, 2772, 2773, 2774, 2775, 2776, 2777, 2778, 2779, 2780, 2781, 2782, 2783, 2784, 2785, 2786, 2787, 2788, 2789, 2790, 2791, 2792, 2793, 2794, 2795, 2796, 2797, 2798, 2799, 2800, 2801, 2802, 2803, 2804, 2805, 2806, 2807, 2808, 2809, 2810, 2811, 2812, 2813, 2814, 2815, 2816, 2817, 2818, 2819, 2820, 2821, 2822, 2823, 2824, 2825, 2826, 2827, 2828, 2829, 2830, 2831, 2832, 2833, 2834, 2835, 2836, 2837, 2838, 2839, 2840, 2841, 2842, 2843, 2844, 2845, 2846, 2847, 2848, 2849, 2850, 2851, 2852, 2853, 2854, 2855, 2856, 2857, 2858, 2859, 2860, 2861, 2862, 2863, 2864, 2865, 2866, 2867, 2868, 2869, 2870, 2871, 2872, 2873, 2874, 2875, 2876, 2877, 2878, 2879, 2880, 2881, 2882, 2883, 2884, 2885, 2886, 2887, 2888, 2889, 2890, 2891, 2892, 2893, 2894, 2895, 2896, 2897, 2898, 2899, 2900, 2901, 2902, 2903, 2904, 2905, 2906, 2907, 2908, 2909, 2910, 2911, 2912, 2913, 2914, 2915, 2916, 2917, 2918, 2919, 2920, 2921, 2922, 2923, 2924, 2925, 2926, 2927, 2928, 2929, 2930, 2931, 2932, 2933, 2934, 2935, 2936, 2937, 2938, 2939, 2940, 2941, 2942, 2943, 2944, 2945, 2946, 2947, 2948, 2949, 2950, 2951, 2952, 2953, 2954, 2955, 2956, 2957, 2958, 2959, 2960, 2961, 2962, 2963, 2964, 2965, 2966, 2967, 2968, 2969, 2970, 2971, 2972, 2973, 2974, 2975, 2976, 2977, 2978, 2979, 2980, 2981, 2982, 2983, 2984, 2985, 2986, 2987, 2988, 2989, 2990, 2991, 2992, 2993, 2994, 2995, 2996, 2997, 2998, 2999, 3000, 3001, 3002, 3003, 3004, 3005, 3006, 3007, 3008, 3009, 3010, 3011, 3012, 3013, 3014, 3015, 3016, 3017, 3018, 3019, 3020, 3021, 3022, 3023, 3024, 3025, 3026, 3027, 3028, 3029, 3030, 3031, 3032, 3033, 3034, 3035, 3036, 3037, 3038, 3039, 3040, 3041, 3042, 3043, 3044, 3045, 3046, 3047, 3048, 3049, 3050, 3051, 3052, 3053, 3054, 3055, 3056, 3057, 3058, 3059, 3060, 3061, 3062, 3063, 3064, 3065, 3066, 3067, 3068, 3069, 3070, 3071, 3072, 3073, 3074, 3075, 3076, 3077, 3078, 3079, 3080, 3081, 3082, 3083, 3084, 3085, 3086, 3087, 3088, 3089, 3090, 3091, 3092, 3093, 3094, 3095, 3096, 3097, 3098, 3099, 3100, 3101, 3102, 3103, 3104, 3105, 3106, 3107, 3108, 3109, 3110, 3111, 3112, 3113, 3114, 3115, 3116, 3117, 3118, 3119, 3120, 3121, 3122, 3123, 3124, 3125, 3126, 3127, 3128, 3129, 3130, 3131, 3132, 3133, 3134, 3135, 3136, 3137, 3138, 3139, 3140, 3141, 3142, 3143, 3144, 3145, 3146, 3147, 3148, 3149, 3150, 3151, 3152, 3153, 3154, 3155, 3156, 3157, 3158, 3159, 3160, 3161, 3162, 3163, 3164, 3165, 3166, 3167, 3168, 3169, 3170, 3171, 3172, 3173, 3174, 3175, 3176, 3177, 3178, 3179, 3180, 3181, 3182, 3183, 3184, 3185, 3186, 3187, 3188, 3189, 3190, 3191, 3192, 3193, 3194, 3195, 3196, 3197, 3198, 3199, 3200, 3201, 3202, 3203, 3204, 3205, 3206, 3207, 3208, 3209, 3210, 3211, 3212, 3213, 3214, 3215, 3216, 3217, 3218, 3219, 3220, 3221, 3222, 3223, 3224, 3225, 3226, 3227, 3228, 3229, 3230, 3231, 3232, 3233, 3234, 3235, 3236, 3237, 3238, 3239, 3240, 3241, 3242, 3243, 3244, 3245, 3246, 3247, 3248, 3249, 3250, 3251, 3252, 3253, 3254, 3255, 3256, 3257, 3258, 3259, 3260, 3261, 3262, 3263, 3264, 3265, 3266, 3267, 3268, 3269, 3270, 3271, 3272, 3273, 3274, 3275, 3276, 3277, 3278, 3279, 3280, 3281, 3282, 3283, 3284, 3285, 3286, 3287, 3288, 3289, 3290, 3291, 3292, 3293, 3294, 3295, 3296, 3297, 3298, 3299, 3300, 3301, 3302, 3303, 3304, 3305, 3306, 3307, 3308, 3309, 3310, 3311, 3312, 3313, 3314, 3315, 3316, 3317, 3318, 3319, 3320, 3321, 3322, 3323, 3324, 3325, 3326, 3327, 3328, 3329, 3330, 3331, 3332, 3333, 3334, 3335, 3336, 3337, 3338, 3339, 3340, 3341, 3342, 3343, 3344, 3345, 3346, 3347, 3348, 3349, 3350, 3351, 3352, 3353, 3354, 3355, 3356, 3357, 3358, 3359, 3360, 3361, 3362, 3363, 3364, 3365, 3366, 3367, 3368, 3369, 3370, 3371, 3372, 3373, 3374, 3375, 3376, 3377, 3378, 3379, 3380, 3381, 3382, 3383, 3384, 3385, 3386, 3387, 3388, 3389, 3390, 3391, 3392, 3393, 3394, 3395, 3396, 3397, 3398, 3399, 3400, 3401, 3402, 3403, 3404, 3405, 3406, 3407, 3408, 3409, 3410, 3411, 3412, 3413, 3414, 3415, 3416, 3417, 3418, 3419, 3420, 3421, 3422, 3423, 3424, 3425, 3426, 3427, 3428, 3429, 3430, 3431, 3432, 3433, 3434, 3435, 3436, 3437, 3438, 3439, 3440, 3441, 3442, 3443, 3444, 3445, 3446, 3447, 3448, 3449, 3450, 3451, 3452, 3453, 3454, 3455, 3456, 3457, 3458, 3459, 3460, 3461, 3462, 3463, 3464, 3465, 3466, 3467, 3468, 3469, 3470, 3471, 3472, 3473, 3474, 3475, 3476, 3477, 3478, 3479, 3480, 3481, 3482, 3483, 3484, 3485, 3486, 3487, 3488, 3489, 3490, 3491, 3492, 3493, 3494, 3495, 3496, 3497, 3498, 3499, 3500, 3501, 3502, 3503, 3504, 3505, 3506, 3507, 3508, 3509, 3510, 3511, 3512, 3513, 3514, 3515, 3516, 3517, 3518, 3519, 3520, 3521, 3522, 3523, 3524, 3525, 3526, 3527, 3528, 3529, 3530, 3531, 3532, 3533, 3534, 3535, 3536, 3537, 3538, 3539, 3540, 3541, 3542, 3543, 3544, 3545, 3546, 3547, 3548, 3549, 3550, 3551, 3552, 3553, 3554, 3555, 3556, 3557, 3558, 3559, 3560, 3561, 3562, 3563, 3564, 3565, 3566, 3567, 3568, 3569, 3570, 3571, 3572, 3573, 3574, 3575, 3576, 3577, 3578, 3579, 3580, 3581, 3582, 3583, 3584, 3585, 3586, 3587, 3588, 3589, 3590, 3591, 3592, 3593, 3594, 3595, 3596, 3597, 3598, 3599, 3600, 3601, 3602, 3603, 3604, 3605, 3606, 3607, 3608, 3609, 3610, 3611, 3612, 3613, 3614, 3615, 3616, 3617, 3618, 3619, 3620, 3621, 3622, 3623, 3624, 3625, 3626, 3627, 3628, 3629, 3630, 3631, 3632, 3633, 3634, 3635, 3636, 3637, 3638, 3639, 3640, 3641, 3642, 3643, 3644, 3645, 3646, 3647, 3648, 3649, 3650, 3651, 3652, 3653, 3654, 3655, 3656, 3657, 3658, 3659, 3660, 3661, 3662, 3663, 3664, 3665, 3666, 3667, 3668, 3669, 3670, 3671, 3672, 3673, 3674, 3675, 3676, 3677, 3678, 3679, 3680, 3681, 3682, 3683, 3684, 3685, 3686, 3687, 3688, 3689, 3690, 3691, 3692, 3693, 3694, 3695, 3696, 3697, 3698, 3699, 3700, 3701, 3702, 3703, 3704, 3705, 3706, 3707, 3708, 3709, 3710, 3711, 3712, 3713, 3714, 3715, 3716, 3717, 3718, 3719, 3720, 3721, 3722, 3723, 3724, 3725, 3726, 3727, 3728, 3729, 3730, 3731, 3732, 3733, 3734, 3735, 3736, 3737, 3738, 3739, 3740, 3741, 3742, 3743, 3744, 3745, 3746, 3747, 3748, 3749, 3750, 3751, 3752,

TABLEAU 8. Evolution des Recettes et Sources de Financement des Municipalités au Canada

	1953	1963	1967	1969	1971	1973	1974							
Millions de dollars	Pourcentage	Millions de dollars	Pourcentage	Millions de dollars	Pourcentage	Millions de dollars	Pourcentage							
Provinciaux	268	22	1120	31	2141	36	2807	39	3887	43	4859	46	5669	46
	235		1008		1847	31	2473	35	3551	39	4328	41	5037	41
	156	13	789	22	...	...	2090	...	2776	...	2987	...	3359	...
	79	6	219	6	...	...	383	...	775	...	1341	...	1678	...
	33	3	112	3	294	5	334	4	336	4	531	5	632	5
	820	66	1981	56	3204	55	3906	54	4582	50	5375	50	5775	47
	655	53	1674	47	2281	40	2772	39	3173	35	3573	35	3857	31
	165	13	307	9	923	15	1134	15	1409	15	1802	15	1918	16
	1088		3101		5346		6712		8469		10234		11444	
Autre	159	13	460	13	513	9	556	7	589	7	324	4	782	7
Totales	1247	100	3561	100	5859	100	7268	100	9058	100	10558	100	12226	100

963. Conseil Economique du Canada, Quatrième Rapport Annuel: L'Economie Canadienne de 1960 à 1970, Queen's Printer, Ottawa, 1967, p. 216.

969. Gillespie, Irwin W., "An Examination and Analysis of Municipal Financial Problems", Report of Proceedings of the Twenty-fifth Tax Conference, Canadian Tax Foundation, Nov. 1973.

973, 1974. Statistique Canada, Finances des Administrations Publiques Locales. Recettes et Dépenses, Catalogue 68-203. Ces trois sources utilisent les données de Statistique Canada tirées des statistiques financières locales, les années 1974 ne sont pas comparables à celles antérieures, en raison des révisions et d'une plus grande couverture statistique à partir

2 of 2

L'analyse des revenus gouvernementaux (Tableau 7) montre que la part relative des revenus locaux a diminué sur la période de 1962 à 1974, tant avant qu'après les transferts intergouvernementaux. Bien que les revenus propres (avant transferts) aient augmenté en valeur absolue, leur part relative a diminué sur toute la période de 1953 à 1974.

L'analyse des composantes des recettes locales (Tableau 8) révèle que la part relative des ressources propres (item 2) dans le financement total a fortement diminué sur la période de 1953 à 1974. L'impôt foncier est responsable de cette baisse, puisque les autres recettes (vente de services, amendes, compensations des autorités supérieures\*, permis...) ont maintenu plus ou moins leur part relative.

Cependant, l'évolution des recettes des grandes agglomérations urbaines ("C.M.A.") révèle que leurs ressources propres prennent une importance relative plus grande dans le financement total\*\* (Tableau 9) comparée à la moyenne pour le Canada.

---

\* En contre-partie des taxes non perçues sur les propriétés fédérales et provinciales dans la municipalité.

\*\* Du moins durant la période à court-terme pour laquelle des statistiques existent.

TABLEAU 9. Dépenses Totales et Sources de Financement des Municipalités des Centres Métropolitains  
(Pourcentage)

	1969		1971		1973	
	Millions dollars	Pourcentage	Millions dollars	Pourcentage	Millions dollars	Pourcentage
1. Transferts	1514	36	2033	38	2696	41
2. Ressources propres	2413	58	2937	55	3371	51
3. Recettes Totales (1)+(2)	3927		4970		6067	
4. Déficits	229	6	328	6	555	8
5. Financement des dépenses totales	4156	100	5298	100	6622	100

Source: Statistique Canada, Finances des Administrations Publiques Locales, Recettes et Dépenses, Catalogue 68-203.

En ce qui concerne l'évolution des dépenses locales, les résultats sont les suivants:

TABLEAU 10. Distribution des Dépenses des Gouvernements au Canada  
(Pourcentage)

	1953	1962 <sup>a</sup>	1974 <sup>a</sup>
Fédéral	62.3	48.1	41.1
Provincial	18.2	20.0	28.9
Local	19.5	25.4	21.8
Total	100.0	100.0	100.0

a) La somme des composantes ne correspond pas au total puisque celles-ci excluent les dépenses allouées aux régimes de pension du Canada et Québec et à l'assurance-hopitaux.

Source: Ministère d'Etat, Affaires Urbaines, Human Settlement in Canada, Mai 1976, p. 55.

108

TABLEAU 11. Evolution des Dépenses Totales des Municipalités au Canada.

Dépenses	1953	1963	1967	1969	1971	1973	1974							
	Millions dollars	Pour- cen- tage	Millions dollars	Pour- cen- tage	Millions dollars	Pour- cen- tage	Millions dollars	Pour- cen- tage						
1. Enseignement	536	43	1677	47	2798	48	3686	51	4528	50	4539	43	5079	41
2. Transports	195	16	532	15	636	11	868	12	1121	12	1344	13	1622	13
3. Protection	116	9	300	8	449	8	525	7	640	7	825	8	949	8
4. Service de la dette publique	66	5	201	6	411	7	493	7	599	7	762	7	834	7
5. Autres dépenses <sup>a</sup>	334	27	851	24	1565	26	1697	23	2170	24	3088	29	3742	31
6. Dépenses Totales	1247	100	3561	100	5859	100	7268	100	9058	100	10558	100	12226	100

a) Administration générale, Services d'hygiène, Santé publique, Services récréatifs et culturels, Services d'urbanisme, d'aménagement en valeur du territoire, Services de bien-être, Transferts aux réserves et amortissement et aux propres organismes.

Sources: Voir Tableau 8.

TABLEAU 11. Evolution des Dépenses Totales des Municipalités au Canada.

1953	1963		1967		1969		1971		1973		1974		Taux moyen annuel de croissance		
	Pourcentage	Millions de dollars	Pourcentage	Millions de dollars	Pourcentage	Millions de dollars	Pourcentage	Millions de dollars	Pourcentage	Millions de dollars	Pourcentage	Millions de dollars	Pourcentage	Millions de dollars	1953-63
43	1677	47	2798	48	3685	51	4528	50	4539	43	5079	41	5079	12.1	8.9
16	532	15	636	11	868	12	1121	12	1344	13	1622	13	1622	10.5	14.4
9	300	8	449	8	525	7	640	7	825	8	949	8	949	10.0	11.3
5	201	6	411	7	493	7	599	7	762	7	834	7	834	11.8	10.7
27	851	24	1565	26	1697	23	2170	24	3088	29	3742	31	3742	9.8	13.3
100	3561	100	5859	100	7268	100	9058	100	10558	100	12226	100	12226	11.1	11.1

rale, Services d'hygiène, Santé publique, Services récréatifs et culturels, Services d'urbanisme, d'aménagement et mise  
 autre, Services de bien-être, Transferts aux réserves et amortissement et aux propres organismes.

2 of 2

La part relative des dépenses locales a diminué sur la période 1962 à 1974. Cette tendance correspond à la baisse relative de recettes totales sur la même période (Tableau 8).

L'analyse de la distribution des dépenses locales (Tableau 11) montre que la contribution des dépenses totales dans l'enseignement et les transports varie de 59 à 54 pour cent entre les années 1953 et 1974. Toutefois, la part relative des dépenses scolaires a augmenté d'une façon significative durant les années 1953 à 1969 pour ensuite diminuer. Par contre, les dépenses en transports ont comparativement maintenu leur position sur la période 1953 à 1974, compte tenu du fait que le pourcentage relativement plus élevé en 1953 reflète l'accélération des dépenses en travaux publics de l'après-guerre. En effet, le taux moyen annuel de croissance des dépenses dans les transports est passé de 10 pour cent sur la période 1953 - 1963 à 14 pour cent sur la période 1967-1974, soit une augmentation annuelle de 4 pour cent comparée à une diminution annuelle de 3 pour cent des dépenses dans l'enseignement entre les mêmes périodes.

Encore plus significative est la tendance vers la hausse de la participation des "autres dépenses" (administration générale; services d'hygiène; services de loisirs, d'urbanisme, de bien-être social; santé publique...). Certes, le poids des dépenses en santé publique et assistance sociale y est pour beaucoup. Cependant, comme il a été signalé par Baumol\*, l'accroissement de ces dépenses locales est en grande partie inévitable, puisqu'elles appartiennent au secteur "non progressif" de l'économie caractérisé par une augmentation "continue"

---

\* Article cité (2), p. 415.

et cumulative" du coût de fourniture de ces services.

L'analyse de la distribution des dépenses locales au niveau des grandes agglomérations urbaines (centres métropolitains) révèle les mêmes tendances observées pour l'ensemble des municipalités (Tableau 12), bien que les statistiques disponibles limitent toute comparaison à la courte période de 1969 à 1973.

Dans un contexte fédéral, les autorités supérieures sont amenées à prendre en charge la majeure partie du financement de certains services vitaux pour la communauté. Tels sont les services d'enseignement, de santé publique, d'assistance sociale (ces derniers étant généralement financés en totalité par les gouvernements supérieurs). De leur côté, les autorités locales se trouvent engagés à fournir certains services "communs" à toutes les municipalités, tels sont les services d'administration générale, de sécurité, d'enseignement, dont la quantité et qualité peuvent varier entre les collectivités locales.

En terme de responsabilité budgétaire, il convient donc d'analyser l'évolution des dépenses totales excluant tant les dépenses en services d'enseignement, santé publique et assistance sociale comme des services "communs" aux municipalités. Les résultats sont les suivants (Tableau 13).

TABLEAU 12. Evolution des Dépenses Locales des Centres Métropolitains.

	1969		1971		1973	
	Millions dollars	Pourcentage	Millions dollars	Pourcentage	Millions dollars	Pourcentage
1. Enseignement	1938	47	2574	48	2622	39
2. Transports	431	10	614	12	734	11
2a. Chemins et rues ....			404	8	515	8
2b. Autres ....			210	4	219	3
3. Protection	373	9	447	8	632	9
4. Service de la dette publique	313	8	353	7	455	7
5. Autres dépenses <sup>a</sup>	1101	26	1310	25	2179	33
5a. Services récréatifs ....			283	5	258	4
5b. Parcs Industriels ....			4	-	9	-
5c. Services d'égoûts ....			189	4	231	3
5d. Mise en valeur du territoire ....			26	0.5	334	5
5e. Autres ....			808	15	1347	20
6. Dépenses Totales	4156	100	5298	100	6622	100

a) Voir note, Tableau 11.

Source: Statistique Canada, Financement des administrations publiques locales. Catalogue 68-203.

TABLEAU 13. Dépenses Totales des Municipalités, Excluant: Santé, Bien-Etre Social, Enseignement, Protection, Administration Générale.

Dépenses	1969		1971		1973		1974	
	Millions dollars	Pourcentage	Millions dollars	Pourcentage	Millions dollars	Pourcentage	Millions dollars	Pourcentage
1. Transports	868	36	1121	37	1344	35	1622	35
1a. Chemins et rues	...	..	762	25	946	25	1149	25
1b. Autres	...	..	359	12	398	10	473	10
2. Services récréatifs et culturels	263	11	359	12	549	14	678	15
2a. Récréatifs	...	..	251	8	394	10	495	11
2b. Autres	...	..	108	4	155	4	183	4
3. Services d'hygiène	525	22	651	22	786	21	1001	22
3a. Egouts	...	..	278	9	348	9	472	10
3b. Autres	...	..	373	13	438	12	529	12
4. Services d'urbanisme	...	..	80	3	167	4	221	5
4a. Mise en valeur du territoire	...	..	30	1	83	2	114	3
4b. Parcs Industriels	...	..	7	0.2	12	0.3	16	0.3
4c. Autres	...	..	43	2	72	2	91	2
5. Autres dépenses <sup>a</sup>	...	..	802	26	979	26	1082	23
6. Total	2395	100	3013	100	3825	100	4604	100
Dépenses totales excluant l'enseignement, santé publique et bien-être social	3234		4019		5096		6081	

Source: Voir Tableau 8.

a. Services financiers, services "autres".

C'est ainsi que, sur la période 1971 à 1974, les trois premiers services du tableau (transports, services récréatifs et culturels, services d'hygiène) représentent en moyenne 71 pour cent des dépenses pour lesquelles les autorités municipales ont un choix véritable dans le processus de décision budgétaire. Comme le montrent les tableaux 11 et 13, ces services sont aussi ceux qui connaissent une plus forte croissance sur la période 1967 à 1974.

Enfin, pour les fins de notre thèse, il est intéressant de noter ici l'importance des dépenses en travaux publics\*. En effet, la part relative des dépenses en chemins et rues, facilités récréatives, égouts, parcs industriels et mise en valeur du territoire, représente en moyenne 47 pour cent des dépenses locales définies au Tableau 13. Au niveau des centres urbains, ces mêmes services partagent 53 pour cent des dépenses métropolitaines. L'analyse des dépenses urbaines en travaux publics fera l'objet d'une discussion spéciale à la section 3 du présent chapitre.\*\*

## 2.2. L'Evolution des Transferts Reçus des Gouvernements Fédéraux-Provinciaux

L'examen des composantes des recettes municipales sur la période 1953 à 1974 (Tableau 8) permet de constater une aide financière considérable de la part des gouvernements fédéraux-provinciaux. En effet, la contribution des transferts ("grant-in-aids") aux recettes totales est passée de 22 pour cent en 1953 à 46 pour cent en 1974

---

\* Pris dans le sens large qui a été discuté au chapitre précédent, page 17.

\*\* Voir page 85.

pour l'ensemble des municipalités. Une évolution similaire s'observe pour les centres métropolitains sur la courte période 1969 à 1973 (Tableau 9).

Environ 97 pour cent des transferts municipaux proviennent des autorités provinciales. Les services offerts par les gouvernements locaux sont, en effet, constitutionnellement sous la responsabilité des autorités provinciales. Par ailleurs, près de 90 pour cent de ces transferts sont conditionnels, c'est-à-dire liés à des usages ou fonctions spécifiques dont les plus importantes sont l'enseignement, les transports, santé publique et bien-être, comme le montre le Tableau suivant:

TABLEAU 14. Distribution des Transferts Conditionnels  
Fédéraux-Provinciaux, par Fonction

	1969		1971		1973		1974	
	Millions dollars	Pour- centa- ge	Millions dollars	Pour- centa- ge	Millions dollars	Pour- centa- ge	Millions dollars	Pour- centa- ge
1. Enseignement	2090	80	2776	78	2987	69	3359	67
2. Transports	327	13	354	10	388	9	417	9
3. Santé et bien-être	135	5	252	7	655	15	742	15
4. Autres	63	2	169	5	298	7	459	9

Source: Statistique Canada. Finances des Administrations Publiques  
Locales. Catalogue 68-203.

La lecture du Tableau 14 permet de constater que plus de 80 pour cent des transferts municipaux sont absorbés par l'enseignement, la santé publique et bien-être. C'est ainsi que les dépenses locales dans ces trois services absorbent, en moyenne, 66 pour cent des transferts sur la période 1969 à 1974. Cependant, vu le contrôle direct exercé par les provinces sur la quantité et qualité de ces services, l'importance des transferts conditionnels fédéraux-provinciaux ne devrait pas nécessairement être un indicateur de difficultés financières, voire de contraintes fiscales, au niveau local. Comme l'a si bien fait remarquer W. Gillespie<sup>(6)</sup>, "dans un système fédéral de gouvernements et en considération des multiples collectivités locales, les transferts conditionnels des autorités supérieures font partie intégrale des **accords financiers optimaux de la fédération**". (Traduction de l'auteur)

Enfin, certains commentateurs et études empiriques<sup>(7)</sup> ont signalé que la croissance de ces transferts peut être interprétée comme un effet tout comme une cause des dépenses accrues ou des contraintes budgétaires des municipalités.

### 2.3. L'Aggravation des Déséquilibres ou de l'Ecart Budgétaire

Comme le montre le Tableau 8, l'écart budgétaire ("fiscal imbalance"), défini comme la différence entre dépenses totales et recettes totales, s'est accru en terme absolu sur la période 1953 à 1974.

Cependant, il a diminué en terme relatif (en pourcentage des dépenses ou des recettes totales)\*. Ceci amène à suggérer soit que les municipalités canadiennes, dans l'ensemble, n'aient pas connu un besoin relativement accru d'augmenter leurs dettes pour financer leurs dépenses actuelles, soit qu'elles aient dû réduire le niveau optimal des dépenses.

Toutefois l'examen de l'écart relatif pour les centres métropolitains révèle des variations considérables, même sur la courte période 1967-1973 pour laquelle les données statistiques existent.

TABLEAU 15. Ecart Budgétaire Municipal. Centres Métropolitains ("CMS"), par Province (Pourcentage des Dépenses Totales)

	1967	1968	1969	1970	1971	1973
Terre Neuve	13.3	12.5	11.8	12.4	10.7	7.9
Nouvelle Écosse	18.1	12.4	9.4	10.3	19.3	18.8
Nouveau Brunswick	4.1	3.6	11.1	9.6	26.6	30.7
Québec	...	...	5.2	4.0	3.8	5.0
Ontario	11.1	10.5	3.5	6.2	8.5	8.4
Manitoba	5.1	3.0	3.2	1.3	8.2	3.3
Saskatchewan	19.1	13.6	9.4	10.6	7.1	7.8
Alberta	24.5	21.6	15.9	15.7	16.5	15.4
Colombie Britannique	14.5	7.2	4.9	6.8	13.9	11.6

Sources: Années 1967-71: Gillespie, W.I. op. cité, p. 567.  
Année 1973: Statistique Canada, op. cité.

\* Certes, la non comparabilité des statistiques entre les deux périodes 1953-63 et 1967 - 1974 rend difficile l'interprétation des écarts. Toutefois, sur la période à court-terme 1967-1974, la tendance à la diminution ou du moins à la stabilité de l'écart relatif est constatée.

Ceci semble renforcer la thèse courante que les problèmes financiers au niveau local sont des phénomènes uniquement urbains. Néanmoins il convient de noter que, contrairement à la moyenne des municipalités canadiennes, les centres métropolitains tirent de leurs ressources propres le pourcentage le plus élevé du financement de leurs dépenses totales (Tableau 9). En d'autres termes, les centres métropolitains dépendent relativement davantage de leurs ressources propres dans le financement des dépenses. Aussi, considérant que les grands et moyens centres urbains absorbent plus de 50 pour cent des transferts des autorités supérieures et plus de 60 pour cent des dépenses locales par province (à l'exception de Saskatchewan et Terre Neuve) il apparaît que les fortes fluctuations à court-terme de leur écart budgétaire reflètent une plus grande flexibilité dans leur capacité d'endettement comparativement aux autres municipalités.

### Section 3. Nature Objective de l'Organisation Municipale Moderne

Dans les pages qui précèdent, nous avons esquissé les contraintes d'ordre institutionnel et financier des municipalités canadiennes. Ces contraintes s'avèrent de plus en plus rigides en raison des nouvelles responsabilités que les dirigeants municipaux sont appelés à partager dans la gestion de l'économie urbaine moderne.

Dans les pages qui suivent, nous nous efforcerons à montrer comment ce contexte dans lequel évoluent les municipalités conditionne en retour les motivations ou comportement décisionnel des autorités locales et les incite à rechercher la maximisation de leurs ressources budgétaires propres et donc des stratégies appropriées à cette fin.

Cependant, avant de passer à l'étude de ces motivations, il est nécessaire de préciser et d'analyser la nature des besoins que les municipalités urbaines canadiennes sont appelées à satisfaire ainsi que les voies et moyens dont elles disposent pour le faire.

#### 3.1. Nature des Besoins Municipaux à Satisfaire

Les faits exposés à la Section 1 ont permis de montrer que le rôle des municipalités canadiennes, lequel est limité dans le cadre de leur mandat traditionnel fixé par les législations provinciales, est encore celui d'agents-représentants et de fournisseurs de services publics aux communautés locales. Ce rôle apparaît donc incompatible avec les nouvelles exigences créés par le processus accéléré d'urbanisation. En effet, les besoins que les autorités municipales doivent satisfaire répondent aux exigences ou contraintes suivantes:

3.1.1. Besoins locaux répondant directement aux priorités fédérales-provinciales.

3.1.2. Besoins locaux contrôlés directement par les autorités provinciales.

3.1.3. Besoins répondant aux exigences des communautés locales.

3.1.1. Les besoins répondant directement aux priorités des autorités fédérales consistent en général dans:

- a) la fourniture des services publics communs aux communautés urbaines canadiennes.
- b) la gestion municipale du système urbain.

La constitution fédérale veut que les gouvernements fédéral et provinciaux veillent au maintien d'un certain standard et équilibre de bien-être socio-économique entre les différentes communautés canadiennes. C'est ainsi que ces autorités supérieures, à travers leur contrôle législatif et financier, veillent au maintien de la quantité et qualité de certains services essentiels au bien-être social, tels sont les services d'enseignement, de santé, d'assistance sociale, de logement. En d'autres termes, dans l'allocation budgétaire de ces services essentiels, les autorités municipales doivent répondre au standard national minimum et aux priorités des autorités fédérales provinciales.

Face à la poussée de l'urbanisation, de la concentration démographique et des problèmes que celles-ci apportent, le gouvernement fédéral est également amené à prendre certaines directives dans la gestion des affaires urbaines.\* Ceci a pour effet de porter les

---

\* C'est ainsi que le Ministère Fédéral des Affaires Urbaines a été créé pour répondre aux préoccupations du gouvernement fédéral pour ces problèmes urbains. L'une des tâches du Ministère est d'élaborer une stratégie urbaine fédérale avec la participation des trois échelons de gouvernement Fédéral-Provincial-Municipal.

autorités provinciales et municipales à considérer les besoins du système urbain dans la gestion municipale.

Ces besoins du système urbain se réfèrent aux préoccupations ou préférences soit révélées par les résidents locaux, soit perçues par les autorités fédérales-provinciales quant aux problèmes urbains. Plus précisément, ces besoins consistent dans l'amélioration ou le maintien de la qualité de l'environnement urbain des communautés canadiennes: environnement naturel (ex: contrôle de la pollution créée par la disposition des déchets industriels et résidentiels; conservation et mise en valeur des espaces verts...); environnement humain ou résidentiel (ex: protection des zones résidentielles ou des groupes ethniques dans l'exécution des projets de rénovation urbaine et de réseaux de transports urbains...); environnement économique (ex: absorption du chômage; contrôle de la quantité et du prix des logements...).

### 3.1.2. Besoins Locaux Contrôlés Directement par les Autorités Provinciales

Ces besoins se réfèrent tout particulièrement aux services de santé publique et de bien-être social dont les coûts sont absorbés en majeure partie par les gouvernements provinciaux. La prise en charge de ces services par les autorités provinciales répond à la nécessité d'éviter que la fourniture de ces services sociaux vitaux ne soit handicapée par les difficultés budgétaires et par les problèmes inhérents aux conflits de décision des autorités locales. C'est également dans cette optique que doit être considéré le contrôle des

services de l'enseignement confié aux bureaux ou conseils scolaires par les gouvernements provinciaux.

### 3.1.3. Besoins Répondant aux Exigences des Communautés Locales

Selon leur manifestation, ces besoins sont de deux types:

- a) besoins directement exprimés par les résidents locaux. Il s'agit ici des différents services publics offerts à la communauté, lesquels sont devenus en majorité des compléments nécessaires à la consommation et production des biens et services privés.\* Il convient de rappeler ici les pressions de plus en plus fortes des résidents pour la fourniture des services de l'environnement mentionnés dans la section 3.1.1. ci-dessus; un exemple typique peut être trouvé dans les manifestations des résidents de la municipalité de Pickering à Toronto contre la pollution du bruit qu'apporterait la proposition de construire un aéroport international dans cette communauté.
- b) besoins perçus par les autorités locales. Dans un espace urbain où les résidents (familles et entreprises) sont mobiles entre les frontières des municipalités, les autorités locales confrontent un problème sérieux de prévision des services publics à être offerts ou non pour accommoder ces résidents potentiels. Compte tenu du fait que dans un espace urbain aggloméré le standard des services publics tend à se niveler entre les communautés, ceci amène les municipalités à vouloir offrir l'assortiment idéal de services publics, créant de cette façon une "concurrence monopolistique" entre elles.(8)

---

\* Même le service de transports publics peut être considéré comme un complément au service de transports privés dans la mesure où l'intensité d'utilisation du service public (pour un même stock de réseau routier urbain) réduit la congestion routière et permet une meilleure utilisation du service de transports privés.

### 3.2. Interventions ou Moyens d'Action pour Accommoder les Besoins Municipaux

Les moyens d'action ou les choix de politique dont disposent les dirigeants locaux pour répondre aux besoins municipaux peuvent se classer en deux grands groupes:

- a) les dépenses budgétaires allouées aux "services de superstructure".
- b) les dépenses budgétaires allouées aux "services d'infrastructure".

Dans le premier groupe entrent les services publics d'ordre administratif et socio-culturel de la municipalité tels sont les services d'administration générale, de bien-être et de santé publique, d'enseignement, services culturels et de protection.

Dans le second groupe (services d'infrastructure) entrent les services relatifs aux transports, services d'hygiène, services d'urbanisme, d'aménagement et de mise en valeur du territoire. Dans ce groupe prédominent les activités municipales en travaux publics (voirie, égouts, parcs industriels et récréatifs). Il convient de relever aussi dans ce groupe les services d'urbanisme et zonage comme un moyen d'action de plus en plus utilisé par les autorités municipales pour répondre aux besoins locaux.

Ces deux groupes de dépenses se distinguent quant à leur modalité d'allocation des services dans le marché, quant à leur impact dans l'économie urbaine et quant au contrôle exercé par les dirigeants municipaux dans le choix de ces dépenses.

3.2.1. En terme de leur modalité d'allocation des services, le premier groupe de dépenses généralement se réfère aux services pourvus directement par les départements ou bureaux municipaux, tandis que les services du second groupe (dépenses d'infrastructure) sont pourvus sur une base contractuelle à travers les contrats octroyés à des firmes privées (à l'exception des services de zonage). Cette différenciation dans la modalité d'allocation des services publics revêt certaine importance dans la mesure où elle contribue à mettre en relief l'existence et l'influence des groupes d'intérêt privé (les bénéficiaires des contrats) sur les motivations ou comportement des dirigeants locaux.

3.2.2. En terme de leur impact dans l'économie urbaine, les deux groupes de dépenses doivent s'analyser en fonction de certaines dimensions dont les plus caractéristiques sont: leur composition, leur volume (quantité), leur allocation spatiale ("location"), leur allocation temporelle ("timing").

Quant à leur composition, volume et allocation spatiale, les dépenses du premier groupe se caractérisent par une faible élasticité par rapport aux revenus familiaux ou produit territorial (pour un niveau donné de population). En effet, les services publics appartenant à ce groupe de dépenses répondent beaucoup plus au critère d'accroissement de leur qualité. Comme il a été mentionné précédemment, des services tels que bien-être et santé publique, tendent à s'aligner sur le standard national, en ce sens qu'ils répondent à des besoins sociaux reconnus et subventionnés par les gouvernements fédéral et

provinciaux du Canada. Leur impact spatial, dans une agglomération urbaine, se diffuse à travers les frontières des municipalités.\*  
Finalement, du fait que ces dépenses répondent à des besoins sociaux vitaux de la communauté, leur utilisation comme un instrument de contrôle de leur impact, sur le temps ("timing") devient difficile.

Par contre, du point de vue de leur impact, les dépenses du second groupe (dépenses d'infrastructure) se distinguent nettement quant à leur composition, volume, allocation spatiale et temporelle. En effet, quant à sa composition, ce groupe est dominé par les dépenses de capital\*\* des budgets municipaux. Donc, leur allocation spatiale et temporelle dans la municipalité devient un instrument important pour accommoder les besoins de la communauté.

3.2.3. En terme du contrôle exercé par les dirigeants municipaux sur les moyens d'action à leur disposition, une distinction nette s'établit entre les deux groupes de dépenses budgétaires. En particulier, cette distinction permet de relever ici les contraintes auxquelles ces dirigeants ont à faire face dans les choix de politique.

En effet, comme l'a précisé l'analyse de la situation financière des municipalités canadiennes faite à la Section 2 du présent chapitre, l'allocation du gros des dépenses budgétaires municipales appartenant au premier groupe est contrôlée directement par les gouvernements provinciaux. C'est ainsi que les services de bien-être, santé publique

---

\* Justifiant ainsi la nécessité ou la pression pour la prise en charge de ces services par les gouvernements provinciaux ou régionaux.

\*\* Incluant les dépenses de remplacement ou du maintien du capital fixe en existence.

et d'enseignement sont financés en 65 pour cent en moyenne sur la période 1969-1974 par les transferts conditionnels des gouvernements fédéral et provinciaux. L'allocation des dépenses dans l'enseignement qui représentent en moyenne 65 pour cent des dépenses du premier groupe échappe totalement au contrôle des dirigeants locaux, ce contrôle étant passé aux conseils scolaires.

Par contre, les dépenses du second groupe (dépenses d'infrastructure) sont sujettes à contrôle par les autorités locales tant du point de vue des priorités d'allocation que du point de vue financier. Les transferts conditionnels des gouvernements fédéral et provinciaux représentent en moyenne 30 pour cent des dépenses de ce groupe sur la période 1969-1974.\* En fait, les services publics fournis par ce groupe répondent plutôt à des besoins spécifiques de chaque municipalité. En d'autres termes, c'est dans ce groupe de dépenses budgétaires que les choix de politique des dirigeants municipaux peuvent réellement s'opérer.

Toutefois, en raison du fait que c'est dans les dépenses d'infrastructure que se concentrent les dépenses de capital, il convient d'analyser (dans le contexte municipal contemporain) les instruments de contrôle financier dont disposent les municipalités canadiennes dans le financement des dépenses de capital, ainsi que les contraintes à leur utilisation. Etant données leurs sources de financement budgétaires, les instruments de contrôle financier des municipalités sont les

---

\*Transferts en majeure partie relatifs aux services de transports.

suivants :

- a) Le taux de transferts fédéraux-provinciaux
- b) Le taux des réserves budgétaires
- c) Le taux moyen de l'impôt foncier
- d) Le taux d'endettement.

Les taux de transferts, des réserves, et d'endettement s'entendent respectivement comme le rapport des transferts, des réserves, et des dettes sur les dépenses budgétaires totales dans une période récente.

Les transferts fédéraux-provinciaux, faisant partie intégrale des arrangements fiscaux du système fédéral canadien, constituent une source garantie de recette budgétaire pour les autorités municipales. Toutefois, leur utilisation comme instrument de contrôle financier par les municipalités fait face à deux contraintes majeures. La première vient du caractère conditionnel de ces transferts lesquels sont liés en 90 pour cent à des projets ou fonctions municipales spécifiques. La seconde contrainte réside dans le fait que les variations dans le montant et l'allocation fonctionnelle de ces transferts sont laissées constitutionnellement à la discrétion des autorités fédérales et provinciales.\*

Le rôle des réserves budgétaires municipales, comme un instrument de contrôle financier, a été traditionnellement insignifiant. En effet, les provisions pour réserves prélevées sur les recettes

---

\* En contraste avec les formules et arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces comme prévus dans la Constitution du Canada.

totales représentent en moyenne 0.9 pour cent de ces recettes sur la période 1967-1974. Ces réserves sont destinées en majeure partie à aider les paiements futurs de la dette municipale. En conséquence, c'est à leur capacité d'endettement à laquelle doivent recourir les municipalités pour financer les dépenses d'investissement requises pour l'expansion des services publics.

La capacité d'endettement est l'instrument principal de financement des investissements municipaux. Etant donné le caractère lié des transferts reçus, la faible importance des réserves budgétaires, et la rigidité de la structure du taux de l'impôt foncier, la dette publique reste la source de financement dont le contrôle direct permet de compléter les ressources propres des municipalités. Cependant, le pouvoir d'endettement municipal a deux contraintes majeures apportées par les législations provinciales. La première contrainte est de nature quantitative. Elle fixe le montant des emprunts municipaux dans une limite maximum déterminée soit à partir de la valeur fiscale cotisée des propriétés foncières soit à partir du montant annuel des impôts prélevés sur ces propriétés.\* La deuxième contrainte est de nature qualitative. Elle limite le recours et l'utilisation de la dette aux dépenses de capital seulement.

En guise de conclusion à la section 3.2.3, une illustration schématique du degré de contrôle budgétaire municipal est donnée dans les tableaux suivants.

---

\* Dans la province de l'Ontario, "la pratique est que la dette totale accumulée (excluant la dette des services d'utilité: approvisionnement d'eau, de gas) ne doit pas excéder 25 pour cent de la cotisation fiscale des valeurs foncières"(1) (Traduction de l'auteur). Voir aussi à ce sujet: John F. Graham, A.W. Johnson et J.M. Andrews (9).

SCHEMA ILLUSTRATIF DE L'ALLOCATION ET CONTROLE DES DEPENSES BUDGETAIRES MUNICIPALES

(Milliers)

Dépenses	1971		1972 (estimations)		Accroissement		Degré de contrôle du conseil municipal
	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	
1. Enseignement	10 000	33.3	11750	34.0	1750		aucun
2. Services de la dette publique	2.500	8.3	2650	7.7	150		aucun*
	21500	41.6	14400	41.7	1900		15.2
3. Administration générale, Services de protections, Travaux publics et Hygiène.	8.500	28.4	9500	27.5	1000		4.7
4. Assistance Sociale; Récréation et services communautaires; Santé publique.	5750	19.2	7000	20.3	1250		21.7
5. Autres. (Dépenses de capital prélevées des recettes courantes; contributions aux fonds de réserves;...)	3250	10.8	3600	10.5	350		10.7
Dépenses Totales	30 000	100.0	34500	100.0	4500		15.0
							2000

Source: Plunkett, T.J., The Financial Structure and the Decision-Making Process of Canadian Municipal Government. Central Mortgage and Housing Corporation, Ottawa, 1972, p.54.

\* Le Conseil a un contrôle dans la mesure où il existe une planification des décisions d'emprunt dans le but de réduire l'impact à long-terme des services de la dette.

\*\* Contrôle effectif des services récréatifs et communautaires seulement, puisque les services de Bien-être et Santé publique sont contrôlés ou sujets aux programmes provinciaux.

Sources des Recettes	1971		1972 (estimations)		Accroissement		Degré de contrôle du Conseil Municipal
	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	
1. Transferts des gouvernements fédéral et provinciaux	6000	20.0	7200	20.8	1200	20.0	aucun
2. Recettes propres	24000	80.0	27300	79.2	8300	13.7	
2a. Impôts foncier au profit de:							
- conseils scolaires	10000	33.3	11750	34.0	1750	17.5	aucun
- Municipalité	10500	35.0	11650	33.9	1150	10.9	1150
2b. Autres recettes (ventes de services et autres)	3500	11.7	3900	11.3	400	11.4	400*
3. Recettes totales	30000	100.0	34500	100.0	4500	15.0	

Source: Plunkett, T.J., The Financial Structure and the Decision-Making Process of Canadian Municipal Government, Central Mortgage and Housing Corporation, Ottawa, 1972, p. 55.

\* Contrôle très limité dans la mesure où ces recettes sont dominées par les ventes de Services d'utilité publique, ces derniers devant répondre à la gestion de leurs opérations.

### 3.3. Les Motivations des Dirigeants Municipaux

L'analyse du contexte institutionnel et des besoins à satisfaire a permis de relever que les dirigeants municipaux se trouvent engagés à faire face à des obligations qui dépassent le cadre du simple rôle de représentants locaux des gouvernements provinciaux et de fournisseurs de services publics. En d'autres termes, au pouvoir politique que les municipalités se voient confier dans les communautés locales (administrateurs des services publics au nom des gouvernements provinciaux) s'ajoute un pouvoir économique à travers la planification des besoins de ces communautés. Ces besoins répondent 1) aux priorités des gouvernements fédéral et provinciaux 2) aux préférences des communautés locales 3) aux exigences de la situation organisationnelle ou de la croissance organique des gouvernements municipaux.

Dans la présente section, un effort conceptuel sera fait en vue d'analyser comment des facteurs d'ordre politique et économique forgent les motivations des dirigeants municipaux et les conduisent à la recherche de la maximisation des revenus budgétaires propres.

#### 3.3.1. Essais d'Explication des Facteurs Déterminants des Dépenses Budgétaires Municipales

Les décisions budgétaires, étant du domaine des autorités municipales, ont tout d'abord fait l'objet d'études de la part des spécialistes de la science politique. Toutefois, en raison de leurs

---

\* Une analogie, certes imparfaite, assimilerait le rôle des priorités des citoyens et des gouvernements fédéral et provinciaux dans le processus de décisions municipales à celui des actionnaires dans l'entreprise industrielle moderne, tandis que les exigences de la situation organisationnelle municipale correspondraient au rôle de la politique de direction ou la gestion directoriale dans l'entreprise. Dans l'administration publique tout comme dans l'entreprise industrielle, des problèmes de conflit entre les deux types de priorité peuvent s'attendre.

effets sur la croissance urbaine et l'environnement socio-économique, les comportements dépensiers des municipalités ont aussi gagné l'intérêt des spécialistes de différentes disciplines. De ces études, deux grandes approches d'explication des dépenses municipales peuvent être distinguées: une approche "politique" et une approche "socio-économique".

A) Selon les tenants de l'approche "politique"<sup>(10)</sup>, les dépenses publiques reflètent la manifestation privilégiée d'un "système politique" (Easton, Porter). Les besoins des administrés (la communauté) entrent comme "inputs" dans les décisions budgétaires, mais subissent en retour une modification par le système politique à travers les fonctionnaires ou responsables chargés de l'élaboration du budget. Ce mécanisme de transformation, justifié soit par la planification des dépenses, soit par le souci d'attirer les faveurs électorales des administrés (Breton 1966; Downs; Davis et Haines), soit enfin par la pression des différents groupes d'intérêt (Breton 1964, Johnson) ne conduit pas toujours au développement harmonieux des activités collectives. En effet, les décisions budgétaires qui en résultent sont susceptibles de modifier à leur tour ("feedback mechanism") les "inputs" du système, provoquant ainsi une sousestimation (ou surestimation) des besoins réels de la communauté.

Ces effets du "système politique" sur le comportement budgétaire municipal sont encore compliqués par les imperfections inhérentes à toute prise de décision par les autorités publiques, en ce sens que le processus idéal de décision dépasse les possibilités réelles des fonctionnaires municipaux<sup>(11)</sup>. Cette contrainte conduit les autorités

budgétaires à adopter une approche "incrémentaliste" laquelle consiste à raisonner en termes d'accroissement des dépenses par rapport aux années précédentes<sup>(12)</sup>. Ce comportement est dans une certaine mesure encouragé par le fait qu'une part appréciable de ces dépenses municipales soit financée par les transferts et aides des gouvernements fédéral et provinciaux.

B) L'approche "socio-économique" cherche à corriger le caractère un peu orienté de l'approche "politique". En effet, un des traits communs aux différentes thèses politiques est que les dirigeants locaux se laissent borner dans leurs décisions budgétaires par leurs ambitions politiques cachées ou révélées, et donc par des critères exclusivement politiques. Etant donné le fait que les ambitions individuelles et les conflits d'intérêt font partie intégrale des règles de jeu de tout processus de décision collective\*, ceci laisse à penser que les dirigeants municipaux ne poursuivent aucun objectif socio-économique à moyen et long-terme.

Les faits décrits dans les pages qui précèdent ont permis d'esquisser le contexte institutionnel du mandat ou rôle des municipalités canadiennes, mettant en valeur d'un côté, les contraintes et le contrôle imposés par les autorités provinciales et, de l'autre, les pressions exercées par les résidents locaux face à l'urbanisation ou la concentration urbaine. Placés dans ce cadre d'analyse, les comportements budgétaires des dirigeants municipaux répondent à des

---

\* Que ce soit dans l'administration publique ou dans l'entreprise directoriale moderne.(13)

critères fortement influencés par l'environnement urbain.

Dans cette voie, les tenants de l'approche "socio-économique" recherchent les liaisons entre les comportements dépensiers municipaux, et l'ensemble de l'environnement urbain. "Le chercheur s'efforce dorénavant de démêler, sans esprit exclusif, le noeud des innombrables variables causales possibles, de manière à construire un modèle rendant compte de manière suffisamment précise des comportements étudiés." (3)

Il n'est pas étonnant qu'une telle tâche soit extrêmement difficile, en raison même de la complexité des variables de l'environnement urbain. Mis à part certains travaux, comme ceux de Otto Eckstein; Edward Gramlich, James Henderson, Ann Horowitz (14) qui ont essayé de présenter un modèle global des comportements dépensiers municipaux, la majorité des essais d'explication sont basés sur des modèles partiels utilisant la méthode de régression multiple (15). Les difficultés d'ordre méthodologique qu'affrontent ces études consistent dans la définition des critères de choix des variables explicatives. Ceci soulève le problème de déterminer, comme dans toute analyse de régression multiple, le biais créé par l'exclusion de certaines variables socio-économiques-écologiques. De plus, en raison du fait que les facteurs explicatifs de la dépense publique locale jouent d'une manière différente selon la nature de l'espace géographique en cause, le choix de l'unité de décision territoriale pose un problème dû aux différences dans le partage des responsabilités, d'une part, entre la province et les municipalités, et d'autre part, entre la municipalité et les différents agences ou districts spécialisés (districts scolaires,

sanitaires, etc..) qui se superposent à elle<sup>(16)</sup>. Ceci rend difficile la comparabilité des dépenses entre municipalités, et par conséquent l'analyse des résultats obtenus à partir des tests empiriques du type coupe instantanée ou transversale. Finalement, ces études négligent le processus politique ou du moins le traitent en vase clos ("black box").

Compte tenu de ces difficultés et des efforts apportés par les différentes études pour les pallier, quels facteurs explicatifs des comportements dépensiers locaux faudrait-il retenir? En raison de leur approche globale, quatre études socio-économiques seront analysées ici: celle de Roy Bahl pour les Etats-Unis<sup>(15)</sup>; celle de Niles Hansen pour la Belgique<sup>(15)</sup>; celles de Ronald Bodkin et David Conklin<sup>(15)</sup>, de Jean Yves Rivard<sup>(15)</sup> pour le Canada.

Le bilan des études empiriques des comportements dépensiers locaux révèle que les variables explicatives retenues sont: les facteurs démographiques (population, densité...); revenus moyens; niveau des transferts ou d'aide extérieure reçue; recettes fiscales au titre des taxes foncières; facteurs expliquant le pouvoir d'attraction sur les consommateurs et entreprises par les municipalités (niveau d'industrialisation ou de la base économique...). Toutefois, l'ambivalence de certaines variables explicatives rend les résultats fort contestables. En effet, une variable comme la densité démographique peut expliquer l'accroissement de certaines dépenses (police, santé...) aussi bien que la diminution d'autres (comme les dépenses en équipement) due à la concentration géographique des usagers. Comme il a été également signalé<sup>(7)</sup>, l'aide extérieure influe sur les dépenses

publiques locales. Mais, étant donné qu'elle est généralement établie au prorata des dépenses municipales, ce sont les dépenses municipales qui influencent l'aide dans ce cas, et non le contraire.

C'est dans cette optique que l'étude de Bahl constitue une innovation en évitant les variables susceptibles de créer cette "circularité" dans l'explication des dépenses. Les variables explicatives, au nombre de 17, ont été classées en trois catégories: démographique (niveau et pourcentage d'accroissement de la population, densité démographique; densité des logements); statut économique de la communauté (revenu médian; pourcentage des ménages à faibles ou à hauts revenus; valeur moyenne des logements occupés par leurs propriétaires; niveau d'industrialisation; montant des ventes au détail par habitant); capacité de financement des dépenses par la communauté (importance relative de l'aide extérieure; importance relative des revenus provenant de la "property tax" dans l'ensemble des recettes locales). Quant à la variable dépendante, l'auteur a retenu deux concepts des dépenses locales: dépenses totales de fonctionnement par habitant, dépenses de fonctionnement correspondant aux "fonctions communes" des villes, comme police, incendie, hygiène, voirie, loisirs et d'administration générale. La vérification empirique révèle l'influence positive et significative du revenu médian par habitant, de la valeur moyenne des logements occupés par leurs propriétaires, et de l'importance relative de l'aide extérieure par rapport à l'ensemble des recettes locales.

L'étude de Rivard reste dans la lignée des études empiriques antérieurement citées. Comparée à celle de Bahl elle ne révèle pas suffisamment le souci de raffinement dans le choix des variables explicatives. Toutefois, l'apport majeur de Rivard réside dans l'analyse empirique des dépenses locales par fonction. Sept fonctions sont étudiées: Administration générale, Sécurité, Travaux publics, Assainissement, Santé et Bien-être social, Récréation. L'auteur introduit également dans la liste des variables explicatives (au nombre de 15) des mesures de différence géographique comme la quantité de chutes de neige, la distance entre les villes et centres métropolitains. Malheureusement, la variable "Région" n'est pas explicitement formulée sinon représentée simplement par des "dummy" variables dans les analyses de régression multiple. Selon l'auteur, "la variable régionale introduite dans cette étude peut refléter un ensemble diversifié de phénomènes tels que terrains, groupes ethniques, religion, éducation, distribution d'âges, le rôle financier des différents gouvernements provinciaux, et circonstances historiques" (15, p. 38).

Le test empirique des variations interurbaines des dépenses per capita pour les sept catégories de dépenses est basé sur un échantillon de 91 villes canadiennes ayant une population de plus de 20,000 habitants en 1961. Trois facteurs apparaissent particulièrement significatifs:

- a) Le revenu moyen, lequel reflète selon l'auteur la demande aussi bien que l'offre des services publics.

- b) L'âge des immeubles, lequel reflète selon l'auteur l'âge de la ville avec ses conditions physiques du logement et conditions sociales de la population.
- c) Les différences régionales et la localisation de la ville dans l'espace métropolitain.

Le facteur "revenu moyen" apparaît significatif pour toutes les catégories fonctionnelles de dépenses, à l'exception de Bien-être social et santé publique. Ceci reflèterait sans doute le fait que ces services soient financés et contrôlés en majeure partie par les gouvernements fédéral et provinciaux. En terme de son pouvoir d'explication, le revenu moyen apparaît aussi comme le facteur dominant, sauf pour la fonction Sécurité où il occupe le second rang après le facteur "âge des immeubles".

Le facteur "âge des immeubles" apparaît significatif pour les fonctions d'Administration, Sécurité et Bien-être social. Le facteur "région" est significatif pour les fonctions de Sécurité, Assainissement, Bien-être social et Santé publique. Il apparaît aussi comme le facteur dominant dans l'explication des dépenses en Bien-être social. Finalement, les facteurs démographiques apparaissent significatifs seulement pour les fonctions d'Administration et Sécurité.

A l'instar de l'étude de Rivard, celle de Bodkin et Conklin procède à l'analyse de 7 dépenses fonctionnelles: Protection contre l'incendie, Service de Police; Services de protection en général; Service d'égouts et enlèvement des ordures ménagères et déchets; Services d'approvisionnement d'eau; Travaux publics; Ensemble des services publics excluant l'Enseignement. L'étude empirique, basée sur

un échantillon de 70 à 90 municipalités de la province de l'Ontario, est faite à partir des données statistiques des années 1961 et 1966.

Bien que l'objectif de l'étude soit de mesurer le degré d'économies ou de déséconomies d'échelle dans la production des services municipaux, elle constitue en fait une analyse des facteurs déterminants des dépenses municipales. L'intérêt de l'étude réside tant dans ses résultats empiriques que dans sa rigueur méthodologique. En effet, partant de la formulation d'une fonction de demande pour les services publics et d'une fonction des dépenses budgétaires dans ces services par les municipalités, les auteurs ont dérivé une sorte de fonction de coût des services dont les éléments sont les suivants: la valeur cotisée des propriétés municipales; les prix relatifs des services; la relation entre la valeur fiscale des propriétés industrielles et propriétés résidentielles; la population (niveau et taux de croissance); densité de population. En raison de la non-disponibilité de données, les variables prix des services et des facteurs ainsi que la qualité des services ont été oubliées dans les tests de régression multiple. En échange, les auteurs ont introduit une variable financière: les transferts des autorités fédérales et provinciales, et une variable régionale distinguant les municipalités du Sud de celles du Nord de l'Ontario.

Trois variables sont particulièrement significatives:

- a) Le niveau de la population dont l'effet sur les dépenses municipales semble être bien plus important que celui du taux de croissance et de la densité de la population.

- b) Les transferts des autorités provinciales. L'effet positif de cette variable sur les dépenses municipales est constaté par toutes les études empiriques. Toutefois, bien que les transferts poussent les dépenses municipales à un niveau qu'elles n'auraient autrement atteint, l'augmentation des dépenses n'est pas proportionnelle à celle des transferts. Selon les auteurs, ceci est dû au fait que ces transferts contribuent en partie à augmenter les dépenses et en partie à réduire la pression des impôts municipaux.
- c) La valeur fiscale des propriétés municipales. Les auteurs ont trouvé que cette variable était plus significative que le revenu moyen des familles résidentes dans la municipalité. Ceci n'est pas étonnant dans la mesure où la valeur fiscale des propriétés municipales reflète tant la capacité de demande des résidents que la capacité d'offre de services par les municipalités où les impôts fonciers constituent la source principale de revenus propres. Cependant, cette variable n'apparaît pas significative dans l'explication des dépenses en travaux publics et approvisionnement d'eau.

Bien qu'elles soient intéressantes du point de vue méthodologique, les études de Bahl, Rivard, Bodkin et Conklin ne font pas la distinction entre dépenses de fonctionnement proprement dites (administration générale, police, incendie, services de loisirs, bien-être social...) et dépenses d'investissement. En ce sens, l'étude de Hansen menée sur 38 municipalités des Flandres belges satisfait de plus près les besoins de notre thèse. En effet, l'auteur distingue deux catégories de dépenses: dépenses en "capital économique" ("economic overhead capital") et dépenses en "capital social" ("social overhead capital"). Les premières correspondent aux investissements d'infrastructure en routes, équipements collectifs (transports), parcs industriels... Elles facilitent le mouvement des biens et agents économiques de la

TABLEAU 16. Déterminants des Dépenses Municipales au Canada  
Comparaison des Etudes de Rivard\* et Bodkin-Conklin\*\*.

A. Etude de Rivard  
Année 1961

Variables Explicatives	Administration Générale	Protection Publique	Travaux Publics	Hygiène	Santé Publique	Bien-être Social	Récréa- tion	Dépenses Totales
Quantité de chute de neige.....	--	--	--	--	--	--	4***	5
Croissance des logements.....	--	--	--	--	--	--	6***	--
Age des logements.....	3	1	--	--	--	2	--	3
Distance du Centre métropolitain.....	--	5***	--	2	1	--	2***	2
Facteur régional.....	5***	2	--	1	2	1	3***	6
Emploi dans des industries spécifiques..	4	--	--	--	--	--	5***	4
Revenu moyen.....	1	3	1	2	--	--	1	1
Densité par mille carré.	--	--	--	--	--	--	--	--
Niveau de population....	2	4	--	--	--	--	--	7
Pourcentage de variance expliquée par toutes les variables.....	57.5	71.9	28.1	51.8	48.2	50.0	60.0	71.7

\* Rivard, Jean Yves, Determinants of City Expenditures in Canada, Thèse doctorale, Université du Michigan 1967.

\*\* Bodkin, R.G., et Conklin, D.W., "Scale and Other Determinants of Municipal Government Expenditure in Ontario: A Quantitative Analysis", International Economic Review, Vol. 12, No. 3, Octobre 1971, p. 472.

\*\*\* Résultats statistiquement significatifs à 10 pour cent de degré de confiance.

Note: Les chiffres du tableau indiquent le degré d'importance des variables explicatives pour une dépense municipale donnée. C'est ainsi que le chiffre 1 révèle qu'une variable est le facteur explicatif dominant. Un trait (-) indique que la variable n'est pas statistiquement significative.

TABLEAU 16 (suite)

B. Etude de Bodkin-Conklin

Année 1966

	Protection			Hygiène	Approvisionnement d'eau	Travaux Publics	Dépenses Totales (excepté enseignement)
	Incendie	Police	Aux Personnes				
Valeur fiscale des propriétés per capita.....	--	3	4	4	--	--	3
Transferts provinciaux, per capita.....	1	1	1	--	--	1	1
Densité population.....	--	--	--	--	--	3	2
Rapport: Population 1961 et 1951.....	2	--	2	2	--	--	--
Rapport: Valeur fiscale des propriétés industrielles et total de propriétés municipales..	--	--	--	--	--	--	--
Niveau de population....	3	2	3	3	1	2	--
Facteur régional (Nord vs. Sud).....	--	--	--	1	--	--	--
Pourcentage de variance expliquée par toutes les variables.....	58.8	49.7	71.9	35.3	12.4	35.9	76.7

TABEAU 17. Déterminants des Dépenses Municipales aux Etats-Unis  
Etude de Roy W. Bahl.\* (193 villes, Année 1960)

Variables Explicatives	Fonctions Communes**						Dépenses totales au compte courant	Dépenses totales***
	Police	Incendie	Hygiène	Travaux Publics	Récréations			
Niveau de Population.....	3	-	-	-	-	-	-	-
Rapport: population de la ville et des faubourgs..	-	-	-	-	-	-	-	-
Densité de population.....	1	3	1	-	-	3	3	3
Rapport: des revenus fonciers et des recettes budgétaires totales.....	2	-	2	-	2	-	-	-
Rapport: de l'emploi et la population de la ville....	-	-	-	-	-	1	1	1
Ventes au détail, per capita.....	3	2	4	2	3	1	-	4
Valeur médiane des logements.....	4	4	5	3	-	-	5	6
Revenu médian.....	-	-	-	-	-	-	4	5
Rapport: des transferts et des recettes budgétaires totales.....	1	-	1	-	1	-	2	2
Pourcentage de variance expliquée par toutes les variables.....	30.5	54.0	41.1	18.7	18.5	12.7	42.1	37.4

\* Bahl, Roy W., Metropolitan City Expenditures. A Comparative Analysis, University of Kentucky Press, Lexington, 1969, Table 26, p. 82.

\*\* Inclut les services de police, incendie, hygiène, travaux publics, récréatifs et administration générale.

\*\*\* Inclut dépenses en compte courant et en compte capital.

Note: Voir note du Tableau 16.

collectivité, et sont donc sensibles au rythme de la croissance urbaine. Les secondes correspondent aux investissements de superstructure en hôpitaux, éducation et loisirs.

Pour chaque type d'investissement l'auteur construit deux modèles de régression: un modèle utilisant l'accroissement des variables indépendantes durant la période antérieure à l'étude (accroissement de la population, de la surface bâtie, du nombre d'immeubles); un second modèle utilisant le niveau absolu des variables indépendantes (densité, degré d'industrialisation) au moment de l'étude. Le premier modèle de régression donne des résultats significatifs pour les dépenses d'infrastructure, tandis que le second modèle permet de réaliser un bon ajustement des dépenses de superstructure.

### 3.3.2. Comment leurs Comportements Dépensiers Conduisent-ils les Dirigeants Municipaux à Rechercher la Maximisation de leurs Revenus Propres?

Des thèses et résultats empiriques de ces différentes études politiques et socio-économiques, quelles conclusions peuvent être tirées à l'appui de notre hypothèse que les dirigeants locaux recherchent la maximisation des revenus budgétaires propres?

Les arguments avancés par les études politiques montrent comment les décisions budgétaires municipales, bien que soumises au contrôle législatif et financier des autorités provinciales, sont canalisées et conduites à exécution par des bureaucrates (le conseil municipal). Dans leur désir d'accomoder les préférences des résidents-électeurs et des groupes d'intérêt privé, les dirigeants municipaux

confrontent des contraintes relevant de la nature de leur mandat (régie par la législation provinciale). Ceci a pour conséquence d'alimenter un conflit continu entre leurs décisions économiques et leur capacité réelle de financement contrôlée par les provinces. Donc, la recherche du contrôle politique justifie la recherche du contrôle financier et les pousse à vouloir maximiser leur capacité de financement.

Or, étant donné le contexte institutionnel des municipalités canadiennes, maximiser leur capacité de financement implique la maximisation des revenus budgétaires propres ("self-generating revenues") pour les raisons suivantes. Le maintien d'une capacité financière soutenue dépend à la fois du taux de croissance des transferts provinciaux, des revenus propres\*, et de la dette publique municipale.

- a) Bien que les transferts soient partie intégrale des arrangements financiers du système fédéral, la municipalité n'a pas de contrôle sur leur allocation et encore moins sur leur taux de croissance, lesquelles sont soumises soit au pouvoir discrétionnaire soit aux difficultés financières des provinces. En d'autres termes, le maintien d'un taux de croissance désirable des transferts provinciaux est peu probable.\*\*
- b) Quant à la dette publique, étant donné que son niveau annuel est fixé dans une limite par les législations provinciales\*\*\*, son taux de croissance est également limité par le taux de croissance des revenus budgétaires propres. En effet, le montant total de la dette (et son accroissement annuel) dépend de la valeur fiscale

---

\* Revenus au titre des impôts fonciers fondamentalement.

\*\* Ceci va de soi dans la mesure où la capacité de financement des provinces dépend elle-même des changements dans les accords fiscaux entre le fédéral et les provinces.

\*\*\* Voir à ce sujet, Section 3.2. du présent chapitre.

des propriétés municipales. De plus, le montant des revenus propres dépend aussi de la valeur fiscale des propriétés municipales, pour une structure donnée du taux d'impôt foncier. Donc, étant donné la résistance rencontrée par les municipalités contre la hausse du taux d'impôt foncier\* ainsi que la faible progressivité de ces impôts, le taux de croissance des revenus propres (et donc de la dette municipale) dépend fondamentalement de la croissance de la valeur des propriétés municipales.

- c) En conséquence, le contrôle de leur capacité de financement dépend du contrôle que les municipalités veulent exercer sur la croissance de leurs revenus propres.

Les résultats empiriques des études socio-économiques antérieurement citées viennent aussi à l'appui de notre hypothèse. En effet, ces résultats révèlent que les dépenses municipales dépendent, à un degré significatif, du statut économique et de la capacité de financement des municipalités. Deux auteurs en particulier, Bahl, et aussi Bodkin et Conklin, ont détaché la signification tant statistique qu'économique de la variable "revenus propres", mesurée soit directement par le pourcentage de ces revenus dans l'ensemble des recettes locales (Bahl), soit indirectement par la valeur des propriétés municipales (Bodkin et Conklin)\*\*.

Une justification purement analytique de notre hypothèse (objectif municipal de maximisation des revenus propres) peut être également tirée de la théorie classique de dépendance ou d'ajustement dans le commerce international, plus spécifiquement des finances

---

\* Ce qui n'est pas du tout populaire du point de vue politique, et par ailleurs dangereux du point de vue économique. En effet, des études empiriques ont montré l'incidence des augmentations du taux d'impôt foncier sur la baisse de la valeur des propriétés municipales. Voir à ce sujet Oates, W.E. (17).

\*\* Voir tableau No. 16-17 résumant les résultats empiriques de ces études.

internationales. En résumé, cette théorie veut que, dans un système de taux de change fixe, les fluctuations économiques chez un pays-partenaire dans le commerce international se répercutent directement chez les autres partenaires. A travers une baisse de ses exportations (et continuant à maintenir ses importations) un partenaire se verra obliger à souffrir un déficit dans sa balance commerciale lequel provoque une réaction, c'est-à-dire un ajustement automatique, dans la capacité productive nationale. Cette thèse a été avancée par bon nombre de pays en voie de développement pour recourir à la politique de protectionisme d'après-guerre.\*

Appliquée à l'explication du comportement décisionnel des dirigeants locaux, cette théorie d'ajustement voudrait que la dépendance des municipalités du contrôle législatif et financier provincial est par elle-même un facteur d'instabilité dans l'économie urbaine municipale. En particulier, le contrôle financier étroit fait que les fluctuations ou l'instabilité économiques des provinces se transmettent automatiquement à la capacité financière des municipalités. A moyen et long-terme, ceci provoquerait une réaction municipale qui incite les dirigeants locaux à rechercher le contrôle tant des ressources financières propres que des moyens à les assurer.

Finalement, l'observation de la réalité politique apporte également un argument en faveur de notre hypothèse de comportement municipal défini autour d'un objectif qui aurait la priorité unanime ou de la majorité du Conseil municipal. En effet, comme il a été

---

\* Voir à ce sujet les écrits de Rau] Prebish, Hans Singer et autres. (18)

révéle par des commentateurs et études en planification socio-économique\*, le processus de choix prioritaire entre les différents objectifs énoncés par les dirigeants politiques est vraiment pénible. Toutefois, étant donné le contexte municipal canadien, s'il existe un objectif sur lequel le consensus des membres du conseil municipal serait obtenu c'est celui d'essayer de maximiser les ressources financières dont ils peuvent avoir le contrôle.

#### 3.4. Les Dépenses en Travaux Publics comme Moyens de Choix des Dirigeants Municipaux pour Maximiser leurs Revenus Budgétaires

Au regard de la discussion de la section 3.3 précédente, il semble aller de soi de dire que la croissance continue de toute institution opérant sur le marché dépend d'un "taux de rendement interne" satisfaisant, si elle doit continuer à avoir accès aux marchés de capitaux, c'est-à-dire à l'offre continue de capitaux. Donc, ce qui est important ou pertinent ici ce sont les conditions et contraintes afférentes au maintien de ce taux interne ainsi que les moyens recherchés pour l'atteindre.

##### 3.4.1. Moyens de Recours des Dirigeants Locaux pour Augmenter leurs Revenus Propres

Les municipalités peuvent recourir à deux types de moyens en vue d'augmenter leurs revenus propres: A) les moyens ou instruments fiscaux B) les moyens non-fiscaux.

---

\* Voir à ce sujet Benjamin Higgins (19).

A) Le pouvoir fiscal des municipalités canadiennes peut s'exercer actuellement à travers deux principaux instruments: a) la hausse du taux d'impôt foncier. b) la réévaluation périodique des propriétés municipales.

a) La hausse du taux d'impôt foncier constitue le moyen fiscal le plus adopté à cette date par les municipalités canadiennes. En fait, c'est le moyen le plus accessible en ce sens que les motifs ou les services publics justifiant la hausse du taux peuvent être identifiés par les résidents-contribuables. C'est ainsi que les relevés d'impôts à payer présentés aux contribuables distinguent les fins auxquelles toute hausse des taxes est consacrée (besoins locaux vs régionaux; protection contre incendie).

Toutefois, cet instrument connaît des contraintes qui font que tout ajustement périodique du taux devient impopulaire et dangereux du point de vue politique et économique. Du point de vue politique, une hausse de l'impôt foncier peut être vue comme un signe de faiblesse dans l'administration des affaires municipales tant par les résidents-électeurs que par les dirigeants locaux. Du point de vue économique, une propension plus élevée à la hausse de l'impôt foncier dans une municipalité comparativement à d'autres municipalités de l'espace urbain métropolitain peut réduire son pouvoir d'attraction sur les résidents potentiels. Finalement, le caractère régressif de la hausse de l'impôt foncier\* constitue également un frein à son utilisation

---

\* Soit parce que la hausse de l'impôt est transférée aux consommateurs (dans le cas des propriétés commerciales, industrielles) ou aux locataires (dans le cas des propriétés résidentielles), soit en raison du fait que la propriété foncière (terrains et bâtiments) représente un pourcentage relativement plus élevé de la richesse des consommateurs à bas revenus que de ceux à hauts revenus. Toutefois, l'acceptation générale du caractère régressif de l'impôt foncier ne va pas sans controverse. Voir à ce sujet: Dick Netzer (20), Morton Paglin et Michael Fogarty (21), Henry Aaron (22).

fréquente.

b) Du point de vue des finances locales, la revalorisation fiscale des propriétés municipales devient de plus en plus une nécessité en face des tendances inflationnistes contemporaines. L'usage d'un tel instrument compenserait la rigidité à la hausse du taux d'impôt foncier. Cependant, la revalorisation foncière au niveau municipal et provincial est une tâche techniquement et politiquement difficile à mener à bout.

Du point de vue technique ou fiscal, la réévaluation périodique des propriétés municipales, quand même elle est basée sur les meilleurs critères, suivra à grand peine la valeur réelle du marché. Faisant abstraction des retards provoqués par les procédures administratives et judiciaires (protestations des propriétaires fonciers ou même des membres du conseil municipal au nom des électeurs), le processus de réévaluation de toutes les propriétés dans une municipalité ou un grand district municipal prend normalement plus de deux années.\* Cependant, bien plus importants sont les problèmes et retards résultant des erreurs (et donc la non fiabilité des estimations). Ceci est dû au rôle prépondérant laissé au jugement personnel des évaluateurs, étant donnée la complexité des éléments à être pris en considération (investigations extensives sur les prix de ventes et loyers des bâtiments et terrains; sur les coûts de construction des différents types de bâtiments; classification de chaque type de propriété....). C'est ainsi que le rapport du Comité de Taxation de l'Ontario publié

---

\* Voir à ce sujet: Frederic H. Innis (23).

en 1967 arriva à la conclusion suivante:

...que la majorité des résidences, autres que les appartements, dans les municipalités étudiées sur la période 1961-1963 ont été réévaluées avec un degré d'erreurs qui mérite la censure publique. Ceci qualifie également la réévaluation des appartements. Le cas des propriétés industrielles était encore moins satisfaisant, et celui des propriétés rurales était pire. Le pire de toutes a été la réévaluation des propriétés commerciales dont 99 pour cent ont été estimées à un taux variant de 20 pour cent et plus autour du taux moyen pour la municipalité.\* (traduction de l'auteur)

Finalement, il faut ajouter à tout cela les retards dus à la pratique des législations provinciales et municipales en matière de réévaluation ou réforme de l'impôt foncier. En effet, les législations canadiennes prévoient des réévaluations foncières avec un cycle ou périodicité variant entre un minimum de trois années (dans le cas du Nouveau Brunswick) et un maximum de huit ans (dans le cas de Saskatchewan). Toutefois, le processus légal de réévaluation des propriétés municipales est encore retardé par des facteurs de caractère politique.

Du point de vue politique, les responsables municipaux rencontrent toutes sortes de pressions contre les réévaluations des résidences privées. Mis à part le danger de l'exode des propriétaires-résidents appartenant à la classe moyenne, les dirigeants municipaux évitent toute action qui puisse affecter les bénéfices électoraux qu'ils retirent de ces résidents. Comme il a été si bien dit<sup>(24)</sup>

---

\* Cité dans Innis, Property Assessment in Canada, p. 71.

...Aucun politicien aime l'incertitude, même les maires du "nouveau-style" relativement soucieux des besoins des pauvres... Bien que leurs perspectives politiques pourraient s'améliorer avec une nouvelle circonscription électorale, avec raison ils préfèrent la ville comme elle est, habitée par des groupes dont ils connaissent les intérêts et les préférences... (traduction de l'auteur)

B. Les moyens non-fiscaux auxquels les municipalités ont recours pour augmenter les revenus de source propre sont: a) les ventes des services d'utilité publique b) l'expansion soutenue d'autres services municipaux qui "paient".

a) Les possibilités réelles des municipalités d'augmenter d'une façon délibérée les revenus tirés des ventes de services d'utilité publique sont très limitées, puisqu'elles dépendent de la demande des résidents dont l'accroissement dépend fondamentalement de la croissance de la population. De plus, étant donné que les services d'approvisionnement d'eau représentent plus de 50 pour cent des recettes de l'ensemble des ventes de services,\* les bénéfices potentiels tirés de la hausse des tarifs seraient minimes comparés aux coûts sociaux et politiques qui en résulteraient. En effet, le caractère vital et social de ces services fait que leur approvisionnement soit subventionné. De plus, vu qu'ils sont des services essentiels à la communauté, leur approvisionnement est généralement contrôlé par les provinces et confié à des "corporations" municipales ayant une certaine autonomie dans l'administration.

---

\* 60 pour cent. en moyenne pour les années 1973-74.

b) A l'instar de la politique d'expansion de l'entreprise industrielle, l'expansion des dépenses publiques des municipalités est, en vertu même de l'effet d'accélération des dépenses, un moyen potentiel d'augmenter leurs revenus de source propre. Certes, la production des services d'utilité publique répond à un taux minimum de rendement susceptible d'assurer leur autonomie. En effet, les législations provinciales distinguent bien la dette publique contractée pour l'expansion de ces services comme devant être autofinancée ("self-sustaining"). Mais, la réalité montre que ces services tendent à constituer pour le budget municipal une charge plutôt qu'une source de revenus additionnels contribuant au financement des autres services publics.

Mis à part les services d'utilité publique, aucun service municipal n'a le caractère de ceux qui "paient" directement, c'est-à-dire générateurs directs de revenus additionnels pour la municipalité. Mais, l'offre de services publics "paie" indirectement soit à travers le pouvoir d'attraction qu'ils exercent sur les nouveaux résidents (entreprises et familles), soit par la hausse des valeurs foncières municipales qu'ils peuvent créer.

Avant de passer à l'analyse des services municipaux qui "paient" indirectement, il est intéressant de qualifier ici la nature des contraintes financières des municipalités comparées à celles des gouvernements fédéral et provinciaux. Là où la philosophie traditionnelle du budget équilibré a été abandonnée par les gouvernements

contemporains\*, elle continue encore à régir la politique budgétaire des municipalités canadiennes. Là où la contrainte de revenus budgétaires n'est plus une barrière à l'expansion des dépenses fédérales et provinciales\*\*, elle l'est encore pour les dépenses municipales. En ce sens, la nature de la contrainte budgétaire dans la croissance urbaine municipale a une certaine similitude avec celle d'un pays en voie de développement où l'écart dépense-recette budgétaire est comblé par l'aide étrangère, l'endettement interne, ou l'inflation, plutôt que par les taxes. Pour citer Richard Bird<sup>(26)</sup>

....En vue d'éviter l'effet négatif sur l'équité sociale ou l'allocation des ressources susceptible d'être créé par le recours aux instruments fiscaux autres que les taxes, les experts fiscaux tendent à recommander des mesures tendant à augmenter l'élasticité-revenu des taxes et à mettre l'emphasis sur les dépenses publiques capables de générer une augmentation immédiate des revenus publics.  
(traduction de l'auteur)

Pour les raisons mentionnées antérieurement\*\*\*, les dirigeants municipaux canadiens n'ont pas le contrôle des instruments appropriés à changer la structure fiscale. Donc, s'ils espèrent augmenter les revenus budgétaires dont ils ont le contrôle, c'est à travers l'effet indirect de leurs dépenses en services publics. En effet, ces services sont susceptibles d'attirer les entreprises, ce qui augmente les

---

\* Dans le cadre de la théorie keynésienne, le déficit budgétaire gouvernemental vient combler l'écart entre l'épargne et l'investissement privé. L'excès d'investissement public vient combler l'excès d'épargne privé.

\*\* Voir à ce sujet: Frederic Pryor(25).

\*\*\* Dans la discussion sur les difficultés d'ordre technique et politique entravant la réévaluation continue des propriétés municipales.

recettes au titre de l'impôt sur les affaires: La quantité et qualité de ces services peuvent également attirer de nouvelles familles, généralement résidentes de l'espace urbain métropolitain. L'arrivée et l'accroissement des familles entraînent avec elles des entreprises. L'exemple classique se retrouve dans la distribution des supermarchés et autres entreprises commerciales dans les municipalités où se concentrent les familles de la classe moyenne à hauts et moyens revenus.

Toutefois, l'attraction de nouveaux résidents n'est pas sans danger. Le phénomène de détérioration de l'environnement résidentiel urbain qui peut en résulter engendre un effet négatif sur la valeur des propriétés municipales et, de ce fait, sur les recettes fiscales à ce titre.\* De plus, une politique délibérée d'attraction de nouveaux résidents apporte aussi de nouvelles contraintes politiques aux dirigeants municipaux, en ce sens que les stratégies politiques utilisées à la date pour attirer les faveurs électorales de la communauté doivent être modifiées. L'arrivée de nouveaux électeurs rompt la routine de la circonscription électorale.

Quant aux dépenses en services publics qui contribuent directement à la hausse des valeurs foncières, il convient de détacher ici les dépenses en infrastructure socio-économique où prédominent les services des travaux publics. En effet, les dépenses en superstructure

---

\* Bien que cette détérioration soit en fait un phénomène de long-terme, et concentrée généralement dans des secteurs géographiques déterminés de la municipalité.

(enseignement, santé, protection) n'augmentent pas directement la valeur des propriétés municipales. Certes, la qualité d'un service comme l'enseignement peut contribuer au maintien des valeurs foncières en attirant les familles à hauts revenus dans la municipalité\*. Par contre, les dépenses en travaux publics et aménagement communautaire contribuent directement à la hausse des valeurs des propriétés municipales.

3.4.2. Les Dépenses en Travaux Publics Comme Moyen de Choix pour Augmenter les Revenus Budgétaires de Source Propre

Les dépenses municipales en infrastructure socio-économique contribuent à la hausse des valeurs foncières pour les raisons suivantes:

- a) les dépenses en voirie, services sanitaires (égouts, assainissement) sont chargées au coût (et prix) des propriétés bénéficiant des services, soit qu'elles offrent une meilleure accessibilité (routes) aux propriétés non encore utilisées, soit qu'elles commandent des coûts additionnels de construction. Tel est l'effet, par exemple, de la pratique de certaines municipalités canadiennes à requérir des constructeurs privés qu'ils prennent en charge les dépenses de certains services (chemins latéraux, extension des réseaux sanitaires sur leurs propriétés); ces dépenses étant transférées au coût et prix de vente des propriétés. Une étude menée dans dix villes canadiennes conclut que les dépenses de construction d'égouts et services d'assainissement, voirie et services d'eau représentaient près de 50 pourcent du coût

---

\* Les résultats empiriques de l'étude de Wallace Oates<sup>(17)</sup> menée sur un échantillon de 53 communautés résidentielles du Nord de New Jersey, aux Etats-Unis, ont suggéré que "si une communauté augmente les taux d'impôt et emploie les recettes correspondantes à l'amélioration de son système scolaire, les bénéfices additionnels compenseront (et même avec avantage) l'effet négatif de la hausse de l'impôt sur la valeur des propriétés locales". (Traduction de l'auteur) p. 968.

moyen d'aménagement des terrains urbains en 1974\*.

- b) Les dépenses en parcs industriels et de récréation augmentent le stock des valeurs foncières. La création et le maintien des parcs industriels ajoutent aux contributions (présentes ou futures) des taxes municipales sur les affaires. La création des parcs de récréation pourvoie plus d'aménités à l'environnement résidentiel, et du fait contribue à la hausse (tout au moins au maintien) des valeurs immobilières.
  
- c) Quant aux dépenses municipales dans l'aménagement territorial ou la rénovation urbaine, elles contribuent à la réhabilitation des zones ou quartiers ayant souffert une détérioration physique du stock des propriétés résidentielles. Ces dépenses contribuent plus ou moins à une augmentation des impôts fonciers selon la nature des changements ou améliorations physiques effectuées. Par exemple, si le gros des dépenses a été alloué à la démolition du stock immobilier ancien et son remplacement par des constructions neuves, il va sans dire que la valeur fiscale cotisée de ces dernières sera bien plus haute.\*\*

Toutefois, une telle politique des travaux publics comporte deux dangers majeurs. D'abord, elle contribue directement et indirectement à la poussée des coûts de la construction dans la localité ou même dans l'espace urbain environnant. Elle le fait par le biais de la pratique des municipalités à charger directement le coût de ces services

---

\* Voir à ce sujet: Andrzej Derkowski(27).

\*\* Certains gouvernements municipaux ont été accusés de rechercher de tels bénéfices derrière les motifs de rénovation urbaine. Voir à ce sujet Thomas Plunkett, The Implications for Decision-Making...p. 618.

aux bénéficiaires immédiats (les compagnies de construction). Elle le fait indirectement par l'effet de la hausse des valeurs foncières créé par les bénéfices ou aménités urbaines de ces services. Quant au second danger, il résulte du premier. La poussée inflationniste des coûts de la construction se transmet à la hausse des coûts des services publics correspondants, et donc aux dépenses budgétaires municipales.

Ces effets négatifs (hausse des coûts) doivent être décomptés des effets positifs (hausse de la valeur des propriétés municipales) en vue d'évaluer les résultats nets sur les recettes municipales de source propre. En effet, en face de la hausse inflationniste des dépenses budgétaires, les dirigeants locaux rencontrent la résistance des propriétaires-électeurs contre la réévaluation fiscale continue des propriétés résidentielles. Ceci serait absorbé en partie par une surévaluation fiscale relative des nouvelles constructions et, en particulier, des propriétés industrielles.\*

En fait, mise à part la prudence des dirigeants politiques, aucun bureau municipal n'a les ressources pour réévaluer individuellement chaque propriété sur une base annuelle. Dans le but de maximiser leurs recettes fiscales, il est donc rationnel pour les responsables locaux de se concentrer sur l'évaluation des nouvelles constructions et sur la réévaluation continue des propriétés de certaine importance quant

---

\* Voir à ce sujet Diane B. Paul (24) pour les études menées aux Etats-Unis sur les villes de Boston et San Francisco.

à leur valeur et contributions fiscales.. Certes, une telle politique est plutôt à la portée de certaines grandes villes qui, en plus d'avoir une base économique et un stock important de valeurs foncières, bénéficient de leur condition spatiale de villes "enclaves". Tel est le cas des villes comme Montréal et Vancouver au Canada, de Boston et San Francisco aux Etats-Unis. A l'opposé, jouissent également de cette situation d'enclaves certaines petites municipalités comme Aylmer au Québec, Rockcliffe et Waterdown en Ontario. Celles-ci sont généralement des municipalités-dortoirs autour des centres métropolitains, résidences des classes moyennes à hauts revenus désireuses de maintenir l'identité de leur statut socio-économique et la conservation des valeurs foncières.

En conséquence, pour la grande majorité des municipalités canadiennes, il semble que les bénéfices budgétaires nets dérivés de la hausse des valeurs foncières à partir d'une politique locale de travaux publics ne seraient pas substantiels lorsque la tendance inflationniste des dépenses dans ces services est décomptée. Toutefois, il faut se rappeler les contraintes financières du budget municipal. Au compte courant, les dépenses, y compris le service de la dette, doivent balancer avec les recettes provenant des transferts fédéraux-provinciaux et de source propre où prédominent les impôts fonciers. Donc, ce qui importe à la municipalité c'est la croissance soutenue des recettes propres lesquelles, jointes au flux des transferts contrôlés par les provinces, permettent de couvrir la croissance des dépenses avec un taux acceptable d'endettement. En ce sens, les

dépenses en travaux publics et aménagement communautaire contribuent à la satisfaction de ces exigences budgétaires. Comme il a été montré, elles contribuent à la hausse fiscale des propriétés, pour une structure donnée du taux d'impôt foncier. Elles augmentent en même temps la valeur fiscale du stock des valeurs foncières, et donc de la capacité légale d'endettement municipal.

Il s'établit donc une relation dynamique entre l'endettement et les revenus budgétaires municipaux de source propre. En effet, la capacité d'endettement dépend de la capacité de remboursement mesurée à partir des revenus propres générés. Ceux-ci dépendent à leur tour de la valeur des propriétés municipales laquelle dépend de l'expansion des services publics, en particulier des services d'infrastructure socio-économique. En raison de la prédominance des dépenses de capital dans les services d'infrastructure, et étant donné que les municipalités ne peuvent légalement recourir à l'endettement que pour les dépenses de capital, les responsables municipaux sont motivés à intensifier les dépenses en infrastructure, en particulier celles qui sont payantes ou rentables du point de vue budgétaire.\*

---

\* Travaux publics et aménagement communautaire.

#### Section 4. Un Modèle Global de Comportement des Finances Municipales

Des résultats d'études empiriques discutées à la section 3.3 du présent chapitre, trois facteurs déterminants des dépenses municipales ont été retenus tant pour leur signification statistique qu'économique:

- a) Le niveau ou la taille de la population municipale
- b) Le statut socio-économique de la communauté mesuré soit par le revenu médian per capita ou la cotisation fiscale des valeurs foncières (terrains et bâtiments)
- c) La capacité de financement de la municipalité; cette capacité étant mesurée en terme des transferts fédéraux-provinciaux, des recettes budgétaires de source propre, et de l'endettement municipal.

Le schéma théorique exposé à la Section 3 ci-dessus permet de développer un modèle de comportement des finances municipales dont la forme structurelle est la suivante:

$$DEP_{it} = TRAN_{it} + RP_{it} + ED_{it} \quad (1)$$

où:

$DEP_{it}$ : dépenses de la municipalité (i) au temps (t)

$TRAN_{it}$ : transferts fédéraux-provinciaux à la municipalité (i) au temps (t)

$RP_{it}$ : recettes budgétaires de source propre de la municipalité (i) au temps (t)

$ED_{it}$ : endettement de la municipalité (i) au temps (t).

L'équation (1) exprime les contraintes budgétaires municipales imposées par l'équilibre budgétaire.

Par ailleurs, les transferts fédéraux-provinciaux (bien que répondant aux arrangements constitutionnels de la Fédération) varient selon le niveau de la population municipale ( $PoP_t$ ), et avec les conditions et performance de l'Économie dans le passé récent ( $t-j$ ); performance définie en terme du taux réel de croissance du produit national ( $TPNB_{t-j}$ ) et du taux d'inflation ( $PPNB_{t-j}$ ).

$$TRAN_{it} = \alpha_i \{PoP_{it}, TPNB_{t-j}, PPNB_{t-j}\} \quad (2)$$

Les recettes budgétaires de source propre dépendent de la cotisation fiscale des valeurs foncières ( $VF_t$ ) et du taux moyen d'impôt foncier ( $IF_t$ ).

$$RP_{it} = \beta_i \{VF_{it}, IF_{it}\} \quad (3)$$

La cotisation fiscale des valeurs foncières dépend à son tour de la composition résidentielle-industrielle de la municipalité ( $r_t$ ), et des dépenses municipales en travaux publics et aménagement communautaire dans le passé ( $W_{t-j}$ ).

$$VF_{it} = \mu_i \{r_{it}, W_{it-j}\} \quad (4)$$

La composition résidentielle-industrielle municipale est la résultante de facteurs fiscaux ( $IF_t$ ) tout comme des conditions socio-démographiques de la région environnante ( $SD_t$ ): urbanisation et zonage; densité de la population municipale; distance de la municipalité de la ville-centre ou des grands centres urbains plus industrialisés...

$$r_{it} = \omega_i \{IF_{it}, \bar{SD}_{it}\} \quad (5)$$

Finalement, l'endettement annuel de la municipalité dépend de la cotisation fiscale des valeurs foncières ( $VF_t$ ), étant donnés les facteurs non-fiscaux (conditions du marché du crédit; préoccupation des citoyens et des autorités provinciales quant au niveau de la dette municipale) qui peuvent influencer le désir des autorités municipales à augmenter la dette totale ( $G_t$ ).

$$ED_{it} = \theta_i \{RP_{it}, \bar{G}_{it}\} \quad (6)$$

Linéarisé et exprimé en première différence, le modèle devient:

$$\Delta DEP_{it} = \Delta TRAN_{it} + \Delta RP_{it} + \Delta ED_{it} \quad (7)$$

$$\Delta TRAN_{it} = a_1 \Delta POP_{it} + a_2 \Delta TPNB_{t-j} + a_3 \Delta PPNB_{t-j} \quad (8)$$

$$\Delta RP_{it} = b_1 \Delta VF_{it} + b_2 \Delta IF_{it} \quad (9)$$

$$\Delta VF_{it} = c_1 \Delta r_{it} + c_2 \Delta W_{it-j} \quad (10)$$

$$\Delta r_{it} = d_1 \Delta IF_{it} + d_2 \Delta \bar{SD}_{it} \quad (11)$$

$$\Delta ED_{it} = e_1 \Delta RP_{it} + e_2 \Delta \bar{G}_{it} \quad (12)$$

Le système est composé de 6 équations et de 11 variables dont 6 endogènes et 5 exogènes. Les variables endogènes sont les suivantes: le changement dans les dépenses totales municipales ( $\Delta DEP$ ); le changement dans les transferts fédéraux-provinciaux ( $\Delta TRAN$ ); le changement dans les revenus de source propre ( $\Delta RP$ ); le changement dans la valeur cotisée des propriétés municipales ( $\Delta VF$ ); le changement dans la composition industrielle-résidentielle de la municipalité ( $\Delta r$ ), et le changement dans l'endettement annuel ( $\Delta ED$ ).

Les variables exogènes sont les suivantes: le changement dans la population municipale ( $\Delta POP$ ); le taux réel de croissance du produit national brut ( $\Delta TPNB$ ); le taux d'inflation ( $\Delta PPNB$ ); le changement dans le taux moyen d'impôt foncier ( $\Delta IF$ ), et le changement dans les dépenses en travaux publics et aménagement communautaire ( $\Delta W$ ) dans le passé.

Le niveau de la population est généralement considéré comme endogène au système. Cependant, il est supposé ici que la municipalité, à différentes étapes de sa croissance, se fixe un objectif de croissance de sa population ( $\Delta\text{PoP}$ ).

La municipalité prise individuellement n'a pas d'influence sur les taux de croissance du produit national brut ( $\Delta\text{TPNB}$ ) et de l'inflation ( $\Delta\text{PPNB}$ ).

Les deux autres variables exogènes ( $\Delta\text{IF}$ ) et ( $\Delta\text{W}$ ) sont des variables instrumentales ou politiques<sup>(28)</sup>. Elles font l'objet d'un choix. Toutefois, la hausse annuelle ou fréquente du taux moyen d'impôt foncier ( $\Delta\text{IF}$ ) crée des réactions chez les résidents - électeurs de la municipalité; réactions qui sont susceptibles d'être politiquement défavorables en terme des résultats électoraux\*. De plus, la hausse de l'impôt foncier est / généralement utilisée comme un dernier recours par les autorités municipales, soit pour suppléer à une augmentation des transferts provinciaux inférieure à celle attendue par ces autorités, soit pour éviter un accroissement de la dette au-delà d'un niveau jugé non-désirable.

Donc, le changement dans les dépenses en travaux publics et aménagement communautaire reste l'instrument de choix de la municipalité pour maximiser sa croissance; croissance qui dépend de la croissance des ressources budgétaires propres, lesquelles dépendent, à leur tour, de la croissance de la valeur cotisée des propriétés municipales, à des taux d'impôt foncier jugés acceptables.

---

\* Ou du moins interprétées comme telles par les politiciens municipaux.

Section 5. Implications de ces Comportements pour les Politiques Gouvernementales

Dans un système fédéral de gouvernements, étant donné un ensemble d'objectifs économiques pour le pays, et même dans l'hypothèse que ces objectifs soient acceptés par chaque province, il existe encore la tâche difficile de rendre compatibles les politiques fiscales de chaque province pour atteindre ces objectifs.

Dans les économies modernes, les normes fiscales adoptées pour satisfaire ces objectifs évoluent entre les deux concepts extrêmes du budget équilibré en accord avec le cycle économique et du budget de plein emploi basé sur le mécanisme fiscal des stabilisateurs automatiques. En fait, aucune norme fiscale n'existe qui soit capable de satisfaire tous les objectifs de la politique budgétaire.

En ce qui concerne le budget équilibré en accord avec le cycle économique, le consensus sur la question à savoir quand commence et quand finit le cycle est difficile à obtenir, en particulier au niveau des régions qui reçoivent différemment les impacts cycliques ou même les reçoivent avec un certain retard. Ceci implique que les actions fiscales des gouvernements (fédéral et provinciaux) doivent être liées aux conditions économiques, en particulier à la synchronisation ("timing") des investissements publics, dans chaque région.

Observant le contexte spatial urbain, le scénario économique des municipalités canadiennes décrit dans les pages précédentes révèle une multitude de gouvernements locaux concentrés autour de quelques vingt-deux centres métropolitains où est localisée une large part de

la richesse nationale. Bien qu'elle favorise l'efficacité économique, la différenciation spatiale des activités métropolitaines crée cependant des coûts d'organisation de plus en plus élevés. En effet, cette différenciation spatiale fait que chaque activité doit occuper une position unique dans l'espace urbain fragmenté. Dans ces conditions, le marché perd de beaucoup sa force et son rôle d'organisation spatiale, laquelle doit être assurée par les gouvernements. Mais, en retour la structure des gouvernements locaux\* entrave leur rôle d'organisation.

Dans cette optique, la crise financière des gouvernements locaux ne tiendrait pas autant à l'insuffisance de leurs sources de revenus qu'à leur incapacité d'organisation en face de la balkanisation territoriale et fonctionnelle de l'espace métropolitain.<sup>(29)</sup> Cette balkanisation devient un terrain propice au jeu des groupes d'intérêt ("lobby") qui contribue encore davantage à frustrer le processus de décision politique.

En effet, la facilité avec laquelle les ménages et les entreprises peuvent se déplacer à l'intérieur de l'espace multigouvernemental polarisé (à la recherche de l'assortiment désiré d'impôts, de biens et services) contribue à aggraver la pression budgétaire municipale. La mobilité des agents et biens économiques entre les municipalités fait que l'offre de biens et services publics municipaux

---

\* Avec leur juridiction territoriale limitée, leur spécialisation fonctionnelle et leur pouvoir fiscal limité.

tend à répondre plutôt à une demande "perçue" par les autorités locales. L'exemple typique est la construction anticipée de parcs industriels dans certaines municipalités désireuses d'attirer les entreprises industrielles.

Ainsi les investissements publics, par eux-mêmes, ne seraient pas responsables des disparités entre les localités urbaines. Ce sont plutôt les actions des déplacements des ménages et des industries dans l'espace métropolitain qui en sont responsables. Ceci crée ou tend à accentuer l'hétérogénéité de la répartition spatiale des ressources, depuis la tendance des ménages à se grouper par catégories de revenus (banlieues résidentielles aisées) jusqu'à celle des entreprises à s'installer soit dans le centre, soit le long de certains axes privilégiés de transport.

De là est né un certain "mercantilisme municipal" aboutissant à un processus cumulatif d'accentuation des disparités urbaines. C'est ainsi que dans certaines régions métropolitaines on arrive à classer les municipalités selon le succès avec lequel elles réussissent à éviter l'arrivée de nouveaux résidents, garantissant ainsi les hautes valeurs foncières qui avaient fait leur fortune. Parmi les moyens utilisés à cette fin, on doit signaler le "zonage" qui atteint un degré étonnant de sophistication dans certaines municipalités, ainsi que l'instauration de réglementations destinées à empêcher les constructions à bon marché (taxes supplémentaires, imposition d'un minimum de qualité et de maintien d'espaces verts...).

C'est ainsi que des études faites au Canada sur le marché des biens immeubles<sup>(27)</sup> ont dénoncé le climat de rareté de logements

engendré par ce comportement des gouvernements locaux, et maintenu par la fragmentation politique de l'espace urbain.

Dans cette "campagne d'offre" engagée par les municipalités de l'espace métropolitain, les plus riches ont un plus grand potentiel d'attraction des non-résidents dans la mesure où elles peuvent s'engager par anticipation dans certains investissements d'infrastructure où les dépenses en construction (routes, parcs industriels et commerciaux, service d'assainissement, stock d'immeubles résidentiels et non-résidentiels...) sont appréciables\*.

En outre, les "systèmes politiques" locaux par leur action à favoriser l'augmentation (tout au moins le maintien) des valeurs foncières urbaines contribuent à la poussée des coûts de la construction, et donc à la pression constante des dépenses allouées à la construction dans les budgets municipaux. Dans la mesure où une partie appréciable de ces dépenses est financée à l'aide de subventions fédérales et provinciales, des sources potentielles de disparités urbaines-régionales sont créés.

A ces sources de disparités intra-urbaines, nées de la fragmentation politique et de l'interdépendance des collectivités urbaines dans l'espace urbain aggloméré, doivent s'ajouter des disparités inter-urbaines causées par les déséconomies d'échelle dans la fourniture

---

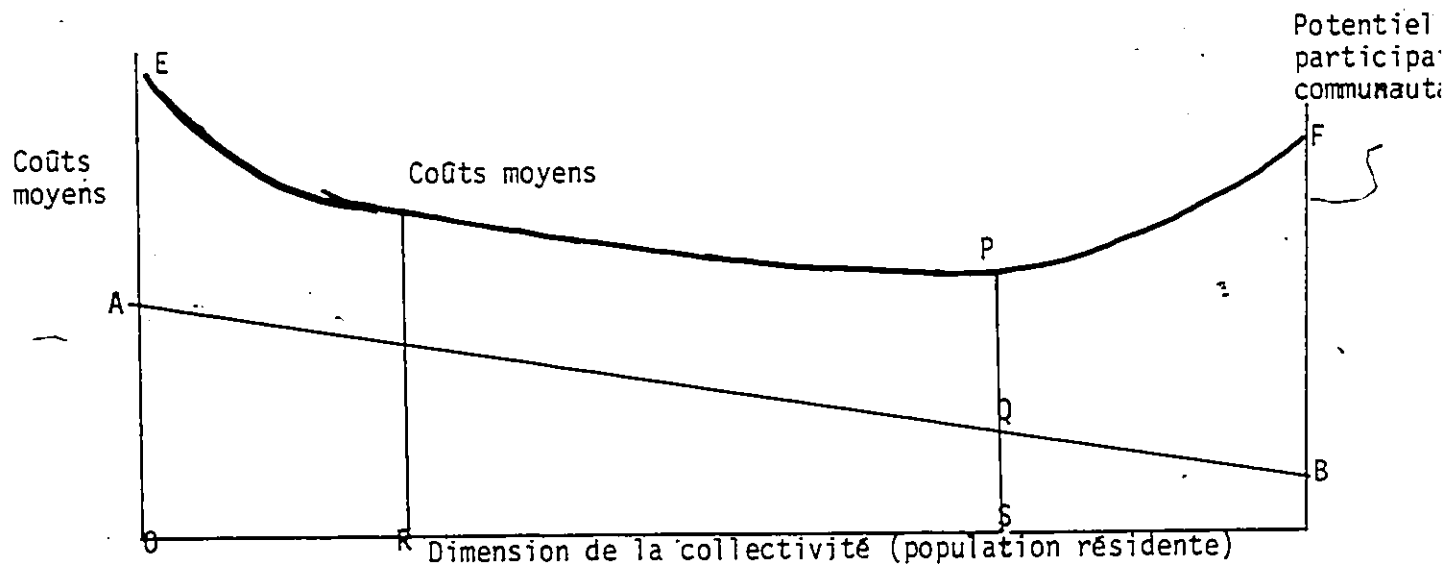
\* Remarquez que cette thèse ne contredit pas le fait que, dans les villes en expansion rapide, les autorités locales n'ont pas le temps de s'adapter aux besoins nouveaux auxquels elles ont à faire face.

de ces services d'infrastructure. En effet, la construction de réseaux d'assainissement dans les municipalités rurales est généralement omise dû à son coût élevé par habitant; ce service étant plus économiquement fourni par les usagers eux-mêmes (fosses septiques). Par contre, il est vraisemblable que les municipalités urbaines de même taille prendront individuellement en charge la construction d'un réseau d'assainissement, en dépit des déséconomies d'échelle créées dans la production de ce service. Cependant, c'est dans la fourniture de ces investissements d'infrastructure que les possibilités d'économies d'échelle sont importantes. Dans la mesure où la fragmentation politique de l'espace régional incite les municipalités à les pourvoir, et où ils sont financés par l'aide extérieure fédérale-provinciale et par l'arrivée de nouveaux résidents attirés d'autres municipalités plus pauvres en ressources financières, des sources de disparité régionale sont créées.

Toutefois, cette concurrence monopolistique entre les municipalités, engendrée par la fragmentation politique de l'espace urbain, contribuerait au bien-être des consommateurs dans la mesure où ces derniers ont un plus grand choix d'assortiment de biens et services urbains. Ainsi, certains auteurs comme Charles Tiebout<sup>(8)</sup> voient plutôt des avantages à cette fragmentation, laquelle aboutirait à la limite à un rétablissement des mécanismes du marché dans le domaine des biens de consommation collective, en ce sens que les consommateurs ont la possibilité de "révéler leurs préférences" à l'égard des services fournis par les collectivités locales. En effet, le consommateur-électeur a la possibilité de choisir, en y fixant son

lieu de résidence, la municipalité dont l'assortiment de biens et services correspond au mieux à ses préférences\*.

De plus, la fragmentation de l'espace urbain permet aux administrés (consommateurs-électeurs) de mieux participer aux décisions qui les affectent. En effet, en réduisant la dimension optimale de la population résidente dans chaque municipalité, la fragmentation permet d'accroître le potentiel de participation communautaire. Par contre, cet avantage doit être comparé aux coûts moyens plus élevés de fourniture des biens et services à une population spatiale de taille optimale réduite. Toutefois, pour certains observateurs comme Walter Isard<sup>(30)</sup>, le critère de la "participation communautaire" aurait l'avantage comparé à partir d'une certaine taille minimum et maximum de population des collectivités urbaines, comme le montre le schéma suivant:



\* Alors que cette éventualité est exclue dans le cas des biens collectifs alloués au niveau national. Selon cette théorie, les consommateurs-électeurs s'adaptent aux priorités (ou préférences perçues) des budgets fédéraux-provinciaux. Par contre, les budgets municipaux s'adaptent aux préférences révélées des consommateurs qui manifestent leur choix en se fixant ou non dans la municipalité de résidence.

La taille optimale de population municipale est entre les points R et S où les coûts moyens des biens et services municipaux ont fortement décru et le potentiel de participation communautaire est encore assez fort.

En résumé, il va sans dire que cette allocation de ressources municipales n'est pas en harmonie avec les objectifs de développement urbain-régional du Gouvernement Canadien. Dans une série de documents du Cabinet <sup>(31)</sup> le gouvernement fédéral canadien a montré son intérêt ou sa préoccupation pour l'évolution des problèmes urbains au Canada, et s'est engagé à formuler, au stade des trois niveaux de gouvernement (fédéral-provincial-local), une stratégie de développement urbain dont les trois composantes essentielles sont les suivantes:

- a) assurer une meilleure distribution de croissance entre les centres urbains, tout particulièrement en freinant la concentration de la population dans un petit nombre de métropoles, et en faisant des autres villes des centres plus attrayants où vivre.
- b) réduire l'expansion horizontale des villes en encourageant des formes compactes ("compact form") de développement urbain à l'intérieur des centres métropolitains actuels.
- c) s'assurer de l'intérêt des autorités locales et provinciales dans les questions urbaines.

Dans l'environnement urbain actuel où chaque municipalité s'efforce d'offrir le meilleur assortiment de biens et services à la recherche de la composition désirable de consommateurs et de producteurs résidents, la tendance vers l'homogénéité des comportements dépensiers municipaux n'est pas forcément compatible avec ces objectifs urbains. En effet, la municipalité individuelle ne prend pas en considération

les coûts et bénéfices "exportés" au système urbain.

De plus, la politique de création de "municipalité régionale" adoptée dans les années récentes par certaines provinces canadiennes (Ontario, Manitoba) n'est pas de nature à déraciner les souches des malaises municipaux, à savoir la dépendance des collectivités locales des revenus de l'impôt foncier. A l'instar des autres entités juridiques, comme les districts scolaires, la municipalité régionale vient se superposer aux gouvernements locaux et absorber une part de leurs ressources financières. L'obligation qui leur est faite de lever l'impôt foncier aux bénéfices de la municipalité régionale serait considérée par les gouvernements locaux comme une contrainte additionnelle à leur capacité de contrôle de leurs ressources financières.

Dans cette optique, dans la mesure où chaque municipalité veut protéger et renforcer ses avantages comparés acquis dans le passé, la présence de la municipalité régionale est de nature à renforcer la "concurrence monopolistique" entre les municipalités individuelles. C'est ainsi que les municipalités de Nepean et de Gloucester ont protesté contre l'intention du gouvernement de l'Ontario d'annexer toutes les forces de police des municipalités d'Ottawa-Carleton en une seule force régionale, en s'appuyant sur le principe que l'efficacité de la police vient de sa proximité avec les résidents de chaque collectivité, et qu'au niveau de la région cet intérêt ou rapprochement communautaire est susceptible de se perdre.\*

---

\* Voir le quotidien The Citizens, 15 et 19 décembre 1977.

1

Finallement, une solution plus satisfaisante pourrait être trouvée dans l'annexion (ou regroupement) de deux ou plusieurs municipalités. Mais, en centralisant le pouvoir juridique aux mains d'un seul gouvernement local, l'annexion rencontre des difficultés énormes de la part des municipalités. Ces difficultés sont dues principalement aux résistances des collectivités à l'intérieur des municipalités les plus riches, dans la crainte soit qu'elles auraient à payer les bénéfices du regroupement, soit qu'elles auraient à perdre leur rang ou statut social<sup>(32)</sup>. Il suffit de rappeler ici la résistance rencontrée par la proposition avancée par le Rapport H. Mayo (1977) d'annexer la municipalité de Rockcliffe à Vanier.

REFERENCES AU CHAPITRE II

- (1) PLUNKETT, Thomas J., The Financial Structure and the Decision-Making Process of Canadian Municipal Government, Central Mortgage and Housing Corporation, Ottawa, 1972.
- (2) BAUMOL, William, J., "Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis", The American Economic Review, June 1967, p. 415-426.
- (3) SAPORTA, Bertrand, Economie Urbaine et Finances Locales, Editions Cujas, Paris 1971.
- (4) SHELDON, Silver, "The Feasibility of a Municipal Income Tax in Canada", Canadian Tax Journal, Vol. XVI, No. 5, 1968, p. 398-406.
- (5) JOHNSON, James, A., "New Tax Sources and Tax-Sharing for Canadian Municipalities", Report of Proceedings of The Twenty-Fifth Tax Conference, Canadian Tax Foundation, Nov. 1973, p. 591-612.
- (6) GILLESPIE, Irwin W., "An Examination and Analysis of Municipal Financial Problems", Report of Proceedings of The Twenty-Fifth Tax Conference, Canadian Tax Foundation, Nov. 1973, p. 561-590.
- (7) OSMAN, J., "The Dual Impact of Federal Aid on State-Local Expenditures", National Tax Journal, Vol. XIX, 1966, p. 362-372.
- SLACK, Enid, N., The Budgetary Response of Municipal Governments to Provincial Transfers: The Case of Ontario. Unpublished Ph.D. dissertation, University of Toronto, 1977.
- (8) TIEBOUT, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditures", The Journal of Political Economy, Oct. 1956, p. 516-544.
- (9) GRAHAM, John, F., Johnson, A.W., Andrews, J.M., Inter-Government Fiscal Relationships. Canadian Tax Papers, No. 40, Canadian Tax Foundation, Dec. 1964.
- (10) DOWNS, Anthony, An Economic Theory of Democracy, Harper, New York, 1957.
- BRETON, Albert, "The Economics of Nationalism", Journal of Political Economy, LXXII, Août 1964, p. 376-386.
- PORTER, John C., The Vertical Mosaic: An Analysis of Social Class and Power in Canada, University of Toronto Press, Toronto, 1965.

- EASTON, D., A System Analysis of Political Life, John Wiley, New York, 1965.
- DAVIS, O., "Empirical Evidence of Political Influences Upon the Expenditures Policies of Public Schools" in The Public Economy of Urban Communities, ed. by J. Margolis, John Hopkins Press, 1965.
- JOHNSON, H.G., "A Theoretical Model of Economic Nationalism in New and Developing States", Political Science Quarterly, June 1965.
- BARR, J. et Davis O., "An Elementary Political and Economic Theory of the Expenditures of Local Governments", The Southern Economic Journal, Oct. 1966, p. 139-165.
- DAVIS, O., et Haines, G., "A Political Approach to a Theory of Public Expenditures: The Case of Municipalities", National Tax Journal, Vol. XIX, 1966, p. 259-275.
- BRETON, Albert, "A Theory of the Demand for Public Goods", Canadian Journal of Economics and Political Science, XXXII, Nov. 1966, p. 455-467.
- (11) LINDBLOM, C., "Decision-Making: The Science of Muddling-Through", Public Administration Review, Spring 1959, p. 79-88.
- (12) SHARKANSKY, Ira, Spending in the American States, Rand MacNally, Chicago, 1968, p. 13-17.
- ROSENFELD, B.D., "The Displacement Effect in the Growth of Canadian Government Expenditure", Finances Publiques, La Haye, No. 3-4, 1973, p. 301-313.
- (13) MARRIS, Robin, L'Entreprise Capitaliste Moderne, Dunod, Paris 1971.
- (14) ECKSTEIN, Otto., Halvorsen, Robert F., "A Behavioral Model of the Public Finances of the State and Local Sector", Public Finance and Stabilisation Policy, ed. par Warren L. Smith and John M. Culbertson: North Holland Publishing Co. Amsterdam 1974.
- GRAMLICH, Edward M., "State and Local Governments and Their Budget Constraint", International Economic Review, X, Juin 1969, p. 163-182.
- HENDERSON, James M., "Local Government Expenditures: A Social Welfare Analysis", The Review of Economics and Statistics, Vol. 50, No. 2, Mai 1968, p. 156-163.

HOROWITZ, Ann R., "A Simultaneous Equation Approach to the Problem of Explaining Interstate Differences in State and Local Government Expenditures", Southern Economic Journal, XXXIV, Avril 1968, p. 459-476.

(15) Par exemple, les études de:

HAWLEY, A., "Metropolitan Populations and Municipal Government Expenditures in Central Cities", Journal of Social Issues, No. 1 et 2, 1951, p. 100-108.

WHOO SIK KEE, "Central City Expenditures and Metropolitan Areas", National Tax Journal, Vol. XVIII, 1965, p. 343 et suivantes.

HANSEN, Niles, "The Structure and Determinants of Local Public Investment Expenditures", The Review of Economics and Statistics, 1965, p. 150-62.

SHARKANSKY, I., "Government Expenditures and Public Services in the American States", The American Political Science Review, Dec. 1967, p. 1066-77.

SACKS, S., "Metropolitan Fiscal Disparities", The Journal of Finance, May 1968, p. 229-250.

PROGUE, J. et Sgontz, L., "The Effects of Grants-in-Aid of State on Local Spending", National Tax Journal, Vol. XXI, 1968, p. 190-99.

BAHL, Roy, Metropolitan City Expenditures, a Comparative Analysis, University of Kentucky Press, 1969.

SCHULLER, R.E., "The Interaction Between Local Government and Urban Residential Location", The American Economic Review, No. 4, Sept. 1974, p. 682-96.

HENDERSON, J.V., "The Sizes and Types of Cities", The American Economic Review, No. 4, Sept. 1974, p. 640-56.

Pour le Canada, les études empiriques connues à cette date des facteurs déterminants des dépenses locales sont:

BODKIN, Ronald G. and Conklin, David W., "Scale and Other Determinants of Municipal Government Expenditures in Ontario: A Quantitative Analyses", International Economic Review, Vol. 12, No. 3, Oct. 1971.

CLOSE, Lawrence, J., The Variation and Determination of Per Capita Current Municipal Expenditures, thèse de Maîtrise à l'Université Queen's, Kingston, Ontario, Avril 1968 (non publiée).

RIVARD, Jean Yves, Determinants of City Expenditures in Canada,  
thèse Doctorale, Université de Michigan, 1967,  
(non publiée).

Deux autres études explicatives au niveau des dépenses Provinciales  
méritent d'être mentionnées:

MICHAS, Nicolas, Variations in the Level of Provincial-Municipal  
Expenditures in Canada: An Econometric Analysis,  
Dissertation Doctorale, Université d'Illinois, 1967  
(non publiée).

SHOYAMA, T.K., "Public Services and Regional Development in Canada",  
Journal of Economic History, XXVII, 1966, p. 498-513.

Finalement, il convient de citer ici deux essais d'explication des  
dépenses Gouvernementales à long-terme au Canada, bien que faisant plutôt  
référence aux Gouvernements Fédéraux et Provinciaux.

FIRESTONE, O.J., Canada's Economic Development, 1867-1953, London:  
Bowes and Bowes Ltd., 1958.

FOOT, D.K., Provincial Public Finance in Ontario: An Empirical  
Analysis of The Last Twenty-Five Years, Ontario Economic  
Council, Toronto, 1977.

GUPTA, Shibhankar, P., "Public Expenditures and Economic Growth -  
A Time Series Analysis", Public Finance, XXII, No. 4,  
1967, p. 423-61.

(16) Bureau des Recherches Municipales, The 101 Governments of Metro  
Toronto, Toronto, Oct. 1968.  
Cette étude fait ressortir qu'en plus des 7 gouvernements  
municipaux (la ville de Toronto, Toronto Métropolitain,  
et les 5 "boroughs"), environ 94 entités locales spécialisées  
ont été incorporées à l'espace métropolitain.

(17) OATES, Wallace E., "The Effects of Property Taxes and Local Public  
Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax  
Capitalization and the Tiebout Hypothesis", Journal of  
Political Economy, Nov. 1969, p. 957-971.

(18) PREBISH, Raul, The Economic Development of Latin America and its  
Principal Problems, Nations-Unies, New York, 1950.

SINGER, Hans W., "The Distribution of Gains Between Investing and  
Borrowing Countries", American Economic Review, Papers  
and Proceedings. May 1950, p. 473-485.

- (19) HIGGINS, Benjamin, Welfare Economics and the "Unified Approach" to Development Planning, Departement de Science Economique, Université d'Ottawa, Ottawa, Canada, 1974.
- (20) NETZER, Dick, The Economics of the Property Tax, The Brookings Institution, Washington D.C., 1966.
- (21) PAGLIN, Morton, Fogarty, Michael, "Equity and the Property Tax: A New Conceptual Focus", National Tax Journal, 25, Dec. 1972, p. 564-565.
- (22) AARON, Henry, "A New View of Property Tax Incidence", American Economic Review, Papers and Proceedings of the 86th Annual Meeting of the American Economic Association, May 1974, p. 212-221.
- Who Pays the Property Tax? A New View, Studies of Government Finance, The Brookings Institution, Washington D.C., 1975.
- (23) INNIS, Frederic, H., Property Assessment in Canada, Canadian Tax Foundation, Toronto 1970.
- CLAYTON, F.A., "Real Property Tax Assessment Practices in Canada", Canadian Public Policy, Numéro spécial 1976, p. 347-62.
- (24) PAUL, Diane B., The Politics of the Property Tax, D.C. Heath and Company, Lexington, Massachusetts, 1975, p. 28.
- (25) PRYOR, Frederic L., Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations, George Allen & Unwin Ltd., London, 1968, p. 36.
- (26) BIRD, Richard, The Growth of Government Spending in Canada, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1970, p. 121.
- (27) DERKOWSKI, Andrezej, Costs in the Land Development Process, Housing and Urban Development Association of Canada, Economic Research Committee, Dec. 1975.
- (28) TINBERGEN, Jan, The Theory of Economic Policy, Amsterdam, North Holland, 1955.
- (29) MARGOLIS, Julius, "Metropolitan Finance Problem: Territories, Functions and Growth", Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, ed. par le National Bureau of Economics Research, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1961, 1961, p. 229-93.
- (30) ISARD, Walter, Methods of Regional Analysis, The M.I.T. Press, 1960, p. 528.

- (31) Policy Guidelines for the Management and Disposal of Federal Land Holdings, CAB/DOC, Février 1973.
- (32) LIEBMAN, C., et al., "Social Status, Tax Resources, and Metropolitan Cooperation", National Tax Journal, Vol. XVI, 1963, p. 58-61.

### CHAPITRE III

#### VERIFICATION EMPIRIQUE DU MODELE GLOBAL DE COMPORTEMENT DES FINANCES MUNICIPALES: LE CAS DE L'ONTARIO

Le présent chapitre procède à la vérification empirique du modèle de comportement budgétaire municipal développé au chapitre précédent. Dans une première section, une version mathématique du modèle est analysée en terme des signes espérés des coefficients associés aux variables de comportement. Dans une seconde section sera analysée l'information statistique qui a servi au test empirique du modèle. L'analyse des résultats empiriques sera faite dans une troisième section.

##### Section 1. Le Modèle Empirique

Deux formes mathématiques du Modèle, la forme linéaire simple et la forme log-linéaire, ont été vérifiées empiriquement. Comme attendue, la forme log-linéaire se prête mieux à une interprétation théorique et empirique des relations entre les variables explicatives des revenus et dépenses publics.\*

De plus, deux variables du modèle théorique: a savoir "les conditions socio-démographiques de la région environnante" (SD) et "les facteurs non-fiscaux capables d'influencer le désir des autorités

---

\* La forme logarithmique implique que l'impact des changements dans les variables explicatives se fait d'une façon multiplicative plutôt qu'additive comme dans le cas de la forme linéaire simple.

municipales à augmenter la dette totale" (G), ont été omises dans le modèle empirique en raison de la non-disponibilité tout comme de la complexité d'évaluation des données statistiques.

En conséquence, la forme structurelle suivante du modèle empirique a été retenue:

$$(1) \text{ DEP}_t = \text{TRAN}_t + \text{RP}_t + \text{ED}_t \text{ (équilibre budgétaire)}$$

$$(2) \text{ TRAN}_t = C_1 + \alpha_1 \text{ POP}_t + \alpha_2 \text{ TPNB}_{t-1} + \alpha_3 \text{ PPNB}_{t-1} + \epsilon_{1t}$$

$$(3) \text{ RP}_t = C_2 + \beta_1 \text{ VF}_t + \beta_2 \text{ IF}_t + \epsilon_{2t}$$

$$(4) \text{ VF}_t = C_3 + \gamma_1 \text{ A}_t + \gamma_2 \text{ W}_{t-1} + \epsilon_{3t}$$

$$(5) \text{ A}_t = C_4 + \omega_1 \text{ IF}_t + \epsilon_{4t}$$

$$(6) \text{ ED}_t = C_5 + \phi_1 \text{ RP}_t + \epsilon_{5t}$$

La forme réduite du modèle est la suivante:

$$(7) \text{ DEP}_t = C_6 + u_1 \text{ POP}_t + u_2 \text{ TPNB}_{t-1} + u_3 \text{ PPNB}_{t-1} \\ + u_4 \text{ IF}_t + u_5 \text{ W}_{t-1} + \epsilon_{6t}$$

où

$C_1, C_2, C_3, C_4, C_5, C_6$ , désignent les constantes des différentes fonctions.

$\text{DEP}_t$ : dépenses municipales totales (dépenses courantes et de capital) pour l'année (t), en valeur nominale.

$\text{TRAN}_t$ : transferts fédéraux-provinciaux à la municipalité pour l'année (t), en valeur nominale.

$\text{RP}_t$ : revenu budgétaire de source propre de la municipalité pour l'année (t) (revenu total moins transferts fédéraux-provinciaux), en valeur nominale.

$\text{ED}_t$ : endettement additionnel de la municipalité, pour l'année (t), en valeur nominale.

- $POP_t$  : niveau de la population municipale pour l'année (t)
- $TPNB_{t-1}$  : taux de croissance du produit national brut aux prix constants, pour l'année (t-1)
- $PPNB_{t-1}$  : taux de croissance de l'indice des prix implicites du produit national brut, pour l'année (t-1)
- $VF_t$  : valeur fiscale (cotisée) des propriétés municipales, pour l'année (t)
- $IF_t$  : taux réel moyen d'impôt foncier, pour l'année (t)  
(ratio du montant total des impôts municipaux et de la valeur fiscale "égalisée" des propriétés municipales)
- $\lambda_t$  : ratio de la valeur fiscale des propriétés industrielles et de la valeur fiscale de toutes les propriétés municipales, pour l'année (t)
- $W_{t-1}$  : dépenses municipales en travaux publics et aménagement communautaire (représentées ici par les dépenses courantes et de capital en: routes, rues, réseaux sanitaires, facilités récréatives, planification et développement communautaire), pour l'année (t-1), en valeur nominale.

$\epsilon_1, \epsilon_2, \epsilon_3, \dots, \epsilon_6$ : perturbations aléatoires dont la distribution est supposée être normale.

En ce qui concerne les signes espérés des coefficients associés aux variables de comportement, le scénario des finances locales et développement urbain développé dans la présente thèse implique les spécifications suivantes:

- $\alpha_1 > 0$  Le niveau et accroissement de la population ont une forte pondération dans la distribution des transferts fédéraux-provinciaux.
- $\alpha_2 < 0$  Les gouvernements fédéral et provinciaux adoptent une politique anti-cyclique de dépenses.
- $\alpha_2 > 0$  La politique anti-cyclique des dépenses fédérales et provinciales n'affecte pas (ou affecte peu) les transferts aux municipalités.
- $\alpha_3 > 0$  Les transferts fédéraux-provinciaux couvrent l'accroissement des coûts des services municipaux existants tout comme des coûts des nouveaux services.

- $\beta_1 > 0$  Les valeurs foncières constituent la base de l'impôt foncier.
- $\beta_2 > 0$  L'accroissement du taux de l'impôt foncier vient généralement répondre à la nécessité ou urgence de combler un déficit budgétaire.
- $\gamma_1 > 0$  A court-terme, l'accroissement des activités industrielles accroît la base de l'impôt municipal.
- $\gamma_1 < 0$  A long-terme, l'industrialisation de la municipalité peut contribuer à la détérioration de l'environnement résidentiel, et donc des recettes budgétaires à ce titre.
- $\gamma_2 > 0$  Les dépenses en travaux publics et aménagement communautaire augmentent (ou du moins maintiennent) la valeur des propriétés municipales.
- $\omega_1 \leq 0$  Dans la mesure où la localisation des entreprises industrielles est sensible ou non au niveau et au changement des impôts municipaux dans le passé.
- $\phi_1 > 0$  Les valeurs foncières constituent la base de l'impôt foncier et donc des revenus de source propre de la municipalité; donc de la capacité d'endettement municipal.
- $v_1 > 0$  L'accroissement de la population a un effet positif sur les dépenses globales municipales.
- $v_2 < 0$  Les politiques de dépenses fédérales-provinciales sont stabilisatrices.
- $v_2 > 0$  Les politiques de dépenses fédérales-provinciales n'ont pas d'effet stabilisateur sur les dépenses municipales.
- $v_3 > 0$  En raison de l'effet positif espéré de l'inflation sur les transferts fédéraux-provinciaux aux municipalités.
- $v_4 > 0$  A court-terme, l'augmentation des impôts fonciers vient généralement répondre à un déficit budgétaire non-anticipé et/ou aux contraintes à l'accroissement de la dette municipale.
- $v_5 > 0$  L'augmentation des dépenses en travaux publics et aménagement communautaire a un effet positif sur les dépenses globales municipales tant par l'attraction qu'elles exercent sur l'arrivée de nouveaux résidents dans la municipalité comme par l'effet-tendance de ces dépenses.

## Section 2. Les Données Statistiques

Les données correspondantes aux années 1969 à 1974 ont été tirées de: Summary of Financial Report of Municipalities pour les années 1969 et 1970; de Municipal Financial Reports pour les années 1971 et 1972; et Municipal Financial Information (1973 et 1974), publiés annuellement par le Ministère du Trésor, Economie et Affaires Intergouvernementales de l'Ontario. Le choix de ces six années a été guidé par les critères suivants: 1) bien que les statistiques financières municipales publiées par le Ministère remontent aux années 1944-45, les séries ne sont pas comparables. En raison des changements d'ordre conceptuel et de présentation des données à partir de l'année 1968, les séries statistiques des années 1968-1974 ne sont pas comparables à celles des années antérieures; 2) de plus, la période 1969-1974 est marquée par une combinaison d'années de récession (1969-70, 74) et de forte expansion (1971, 72, 73) accompagnée par une forte poussée inflationniste. Donc, cette période s'avère intéressante pour l'étude des comportements budgétaires municipaux.

Parallèlement à l'utilisation des statistiques publiées par le Ministère des Affaires Municipales, une enquête a été menée auprès des Maires de 50 municipalités de l'Ontario.\* Les données de l'enquête n'ont pas été utilisées pour la vérification empirique du modèle, mais plutôt pour l'analyse de ses résultats et hypothèses. En particulier, l'hypothèse fondamentale sur laquelle repose tout le modèle, à savoir

---

\* Voir le questionnaire et l'analyse des résultats de l'enquête dans l'Appendice II du présent chapitre, page 143.

que les dirigeants municipaux recherchent la maximisation des recettes budgétaires de source propre, a été appuyée par une majorité de 75 pour cent des municipalités répondantes.

### Section 3. L'Analyse des Résultats

Le système d'équations (2) à (7) de la Section 1 a été estimé par moindres carrés ordinaires (MCO) et doubles moindres carrés (DMC) utilisant la méthode de "pool-regression".\* En raison du nombre réduit d'observations annuelles, cette méthode permet de combiner les données chronologiques annuelles afférentes à la période 1969-1974 avec les données transversales ("cross-section") pour 36 municipalités de l'Ontario.\*\* Les estimations finales des coefficients des équations ainsi que diverses statistiques ad hoc ( $R^2$ , D.W.) sont présentées aux tableaux 18, 19 et 20 suivants.

---

\* Pour une étude de la méthode de "pool-regression", voir: Robert K. Springer, Pooling Time-series and Cross-section Data in a System of Simultaneous Equations, Dissertation doctorale, Université d'Illinois, Chicago, 1976. P. Balestra et M. Nerlove, "Pooling Cross Section and Time Series Data in the Estimation of a Dynamic Model: The Demand for Natural Gas" Econometrica, 34, 1966, p. 585-612.

\*\* Voir la liste des municipalités dans l'Appendice I du présent chapitre, page 142.

108

TABLEAU 18. Estimation du Modèle par la Méthode des Moindres Carrés Ordinaux (MCO) et Doubles Moindres Carrés (DMC). 36 Municipalités de l'Ontario ayant une Population de 10,000 habitants et plus. Période 1969-74.

(1.1)	MCO DEP	= -4.312* + .292Pop + 40.766* TPNB <sup>-1</sup> + 67.854* PPNB <sup>-1</sup> - 360.027* IF + .020 M <sup>-1</sup>	(4.816)	(.019)	(55.781)	(44.692)	(189.113)	(.004) <sup>-1</sup>	R <sup>2</sup> = .960	DW =
(1.2)	MCO DEPED	= -4.935* - .120Pop + 10.284* TPNB <sup>-1</sup> + 38.102* PPNB <sup>-1</sup> - 40.918* IF + .020 M <sup>-1</sup>	(2.860)	(.011)	(33.122)	(26.538)	(112.295)	(.002) <sup>-1</sup>	R <sup>2</sup> = .960	DW =
(1.3)	MCO CAP	= .250* - .002* Pop - 22.268* TPNB <sup>-1</sup> + 1.944* PPNB <sup>-1</sup> + 90.089* IF + .010 M <sup>-1</sup>	(1.633)	(.006)	(18.925)	(15.163)	(64.161)	(.001) <sup>-1</sup>	R <sup>2</sup> = .700	DW =
(2.1)	MCO TRAN	= 2.560 + .026 Pop - 38.586 TPNB <sup>-1</sup> + 7.281* PPNB <sup>-1</sup>	(.787)	(.001)	(12.964)	(10.393)			R <sup>2</sup> = .659	DW =
(3.1)	MCO RP	= -46.917 + .086 VF + 2030.261 IF	(9.218)	(.003)	(376.678)				R <sup>2</sup> = .772	DW =
(3.2)	DMC RP	= -46.177 + .110 VF + 1646.729 IF	(10.195)	(.004)	(417.918)				R <sup>2</sup> = .721	DW =
(4.1)	MCO VF	= 13.685* + 52.301* r + .055 M <sup>-1</sup>	(51.046)	(160.633)	(.003) <sup>-1</sup>				R <sup>2</sup> = .699	DW =
(4.2)	DMC VF	= 311.933 - 1026.825 r + .064 M <sup>-1</sup>	(122.547)	(431.895)	(.004) <sup>-1</sup>				R <sup>2</sup> = .635	DW =
(5.1)	MCO r	= .024* + 12.211 IF	(.043)	(1.764)					R <sup>2</sup> = .183	DW =
(6.1)	MCO ED	= 5.587 + .495 RP	(1.127)	(.017)					R <sup>2</sup> = .790	DW =
(6.2)	DMC ED	= 4.527 + .526 RP	(1.145)	(.018)					R <sup>2</sup> = .787	DW =

Note: Les chiffres entre parenthèse, placés en dessous des coefficients de régression représentent les écarts-types. Les coefficients de régression marqués d'un astérisque ne sont pas statistiquement significatifs à 5%.

TABEAU 18. Estimation du Modèle par la Méthode des Moindres Carrés Ordinaux (MCO) et Doubles Moindres Carrés (DMC). 36 Municipalités de l'Ontario ayant une Population de 10,000 habitants et plus. Période 1969-74.

+ .292 POP + 40.766* TPNB <sub>-1</sub> + 67.854* PPNB <sub>-1</sub> - 360.027* IF + .020 M <sup>-1</sup>	R <sup>2</sup> = .960	DW = 1.40
(.019) (55.781) (44.692) (189.113) (.004) <sup>-1</sup>		
5* - .120 POP + 10.284* TPNB <sub>-1</sub> + 38.102* PPNB <sub>-1</sub> - 40.918* IF + .020 M <sup>-1</sup>	R <sup>2</sup> = .960	DW = 1.51
(.011) (33.122) (26.538) (112.295) (.002) <sup>-1</sup>		
.002* POP - 22.268* TPNB <sub>-1</sub> + 1.944* PPNB <sub>-1</sub> + 90.089* IF + .010 M <sup>-1</sup>	R <sup>2</sup> = .700	DW = 1.85
(.006) (18.925) (15.163) (64.161) (.001) <sup>-1</sup>		
.026 POP - 38.586 TPNB <sub>-1</sub> + 7.281* PPNB <sub>-1</sub>	R <sup>2</sup> = .659	DW = 1.41
(.001) (12.964) (10.393)		
.086 VF + 2030.261 IF	R <sup>2</sup> = .772	DW = 1.77
(.003) (376.678)		
.110 VF + 1646.729 IF	R <sup>2</sup> = .721	DW = 1.78
(.004) (417.918)		
52.301* r + .055 M <sup>-1</sup>	R <sup>2</sup> = .699	DW = 1.85
(160.633) (.003) <sup>-1</sup>		
1026.825 r + .064 M <sup>-1</sup>	R <sup>2</sup> = .635	DW = 1.60
(431.895) (.004) <sup>-1</sup>		
.211 IF	R <sup>2</sup> = .183	DW = .90
(.764)		
.495 RP	R <sup>2</sup> = .790	DW = 1.84
(.017)		
.526 RP	R <sup>2</sup> = .787	DW = 1.77
(.018)		

Les parenthèses placées en dessous des coefficients de régression représentent les écarts-types. Les régressions marquées d'un astérisque ne sont pas statistiquement significatives à 5%.

108

TABLEAU 19. Estimation du Modèle par la Méthode des Moindres Carrés Ordinaux (MCO) et  
 Doubles Moindres Carrés (DMC). 36 Municipalités de l'Ontario ayant une  
 Population de 10,000 habitants et plus. Période 1969-74

(1.1)	MCO	log DEP	=	5.199	+	.716	log POP	-	.013*	log TPNB <sub>-1</sub>	+	.132	log PPNB <sub>-1</sub>	+	.200	log IF	+	.335	log W <sub>-1</sub>	R <sup>2</sup> = .
				(.455)		(.047)			(.048)			(.050)		(.089)		(.045)				
(1.2)	MCO	log DEPED	=	5.465	+	.556	log POP	-	.032*	log TPNB <sub>-1</sub>	+	.168	log PPNB <sub>-1</sub>	+	.499	log IF	+	.469	log W <sub>-1</sub>	R <sup>2</sup> = .
				(.457)		(.048)			(.048)			(.050)		(.088)		(.045)				
(1.3)	MCO	log CAP	=	3.491	-	.012*	log POP	+	.063*	log TPNB <sub>-1</sub>	+	.250	log PPNB <sub>-1</sub>	+	.673	log IF	+	.987	log W <sub>-1</sub>	R <sup>2</sup> = .8
				(1.320)		(.139)			(.140)			(.014)		(.255)		(.131)				
(2.1)	MCO	log TRAN	=	-3.612	+	.946	log POP	-	.421	log TPNB <sub>-1</sub>	+	.279	log PPNB <sub>-1</sub>							R <sup>2</sup> = .8
				(.407)		(.025)			(.097)			(.099)								
(3.1)	MCO	log RP	=	2.932	+	.829	log VF	+	1.194	log IF										R <sup>2</sup> = .9
				(.599)		(.019)			(.150)											
(3.2)	DMC	log RP	=	1.549	+	.927	log VF	+	.948	log IF										R <sup>2</sup> = .9
				(.645)		(.022)			(.160)											
(4.1)	MCO	log VF	=	-3.252	-	.025*	log r	+	1.029	log W <sub>-1</sub>										R <sup>2</sup> = .9
				(.372)		(.080)			(.038)											
(4.2)	DMC	log VF	=	-4.479	-	.375*	log r	+	1.128	log W <sub>-1</sub>										R <sup>2</sup> = .8
				(1.433)		(.402)			(.118)											
(5.1)	MCO	log r	=	3.032	+	1.161	log IF													R <sup>2</sup> = .1
				(.778)		(.208)														
(6.1)	MCO	log ED	=	-2.237	+	1.180	log RP													R <sup>2</sup> = .9
				(.356)		(.038)														
(6.2)	DMC	log ED	=	-1.0311	+	1.194	log RP													R <sup>2</sup> = .9
				(.110)		(.039)														

Note: - Les chiffres entre parenthèse placés sous les coefficients de régression représentent les écarts-types.  
 - Les coefficients de régression marqués d'un astérisque ne sont pas statistiquement significatifs à 5%.

TABLEAU 19. Estimation du Modèle par la Méthode des Moindres Carrés Ordinaux (MCO) et  
 Moindres Carrés (DMC). 36 Municipalités de l'Ontario ayant une  
 Population de 10,000 habitants et plus. Période 1969-74

199 + .716 log POP - .013* log TPNB <sub>-1</sub> + .132 log PPNB <sub>-1</sub> + .200 log IF + .335 log W <sub>-1</sub> (.047) (.048) (.050) (.089) (.045)	R <sup>2</sup> = .976 DM = 1.88
5.465 + .556 log POP - .032* log TPNB <sub>-1</sub> + .168 log PPNB <sub>-1</sub> + .499 log IF + .469 log W <sub>-1</sub> (.457) (.048) (.050) (.088) (.045)	R <sup>2</sup> = .976 DM = 1.82
491 - .012* log POP + .063* log TPNB <sub>-1</sub> + .250 log PPNB <sub>-1</sub> + .673 log IF + .987 log W <sub>-1</sub> (.139) (.140) (.014) (.255) (.131)	R <sup>2</sup> = .835 DM = 2.00
3.612 + .946 log POP - .421 log TPNB <sub>-1</sub> + .279 log PPNB <sub>-1</sub> (.407) (.025) (.097) (.099)	R <sup>2</sup> = .876 DM = 1.16
32 + .829 log VF + 1.194 log IF (.019) (.150)	R <sup>2</sup> = .916 DM = 1.92
49 + .927 log VF + .948 log IF (.022) (.160)	R <sup>2</sup> = .952 DM = 1.97
252 - .025* log r + 1.029 log W <sub>-1</sub> (.080) (.038)	R <sup>2</sup> = .915 DM = 1.62
479 - .375* log r + 1.128 log W <sub>-1</sub> (.433) (.402) (.118)	R <sup>2</sup> = .825 DM = 1.61
2 + 1.161 log IF (.208)	R <sup>2</sup> = .127 DM = .960
237 + 1.180 log RP (.038)	R <sup>2</sup> = .905 DM = 1.83
311 + 1.194 log RP (.039)	R <sup>2</sup> = .905 DM = 1.84

Entre parenthèse placés sous les coefficients de régression représentent les écarts-types.  
 Les coefficients de régression marqués d'un astérisque ne sont pas statistiquement significatifs à 5%.

108

TABLEAU 20. Estimation du Modèle par la Méthode des Moindres Carrés Ordinaires (MCO) et Doubles Moindres Carrés (DMC). 15 Municipalités de l'Ontario ayant une Population de 100,000 habitants et plus. Période 1969-74.

(1.1)	MCO	log DEP	= 5.200 + 1.013 log POP + .039* log TPNB <sub>-1</sub> + .112 log PPNB <sub>-1</sub> + .065* log IF + .124 log M <sub>-1</sub>	R <sup>2</sup> =
			(.493) (.042) (.038) (.039) (.110) (.040)	
(1.2)	MCO	log DEPED	= 5.367 + .825 log POP + .009* log TPNB <sub>-1</sub> + .115 log PPNB <sub>-1</sub> + .405 log IF + .286 log M <sub>-1</sub>	R <sup>2</sup> =
			(.558) (.048) (.043) (.044) (.125) (.045)	
(1.3)	MCO	log CAP	= -2.648 - .036* log POP - .030* log TPNB <sub>-1</sub> + .048* log PPNB <sub>-1</sub> + .678* log IF + 1.027 log M <sub>-1</sub>	R <sup>2</sup> =
			(2.041) (.175) (.158) (.162) (.456) (.165)	
(2.1)	MCO	log TRAN	= -4.876 + .978 log POP - .572 log TPNB <sub>-1</sub> + .093* log PPNB <sub>-1</sub>	R <sup>2</sup> =
			(.782) (.076) (.162) (.167)	
(3.1)	MCO	log RP	= 6.700 + .836 log VF + 2.181 log IF	R <sup>2</sup> =
			(.747) (.030) (.188)	
(3.2)	DMC	log RP	= 6.550 + .911 log VF + 2.103 log IF	R <sup>2</sup> =
			(.565) (.021) (.122)	
(4.1)	MCO	log VF	= -1.159 + .449* log r + .861 log M <sub>-1</sub>	R <sup>2</sup> =
			(.778) (.277) (.070)	
(4.2)	DMC	log VF	= 6.967 + 1.119* log r + .801 log M <sub>-1</sub>	R <sup>2</sup> =
			(1.281) (.625) (.085)	
(5.1)	MCO	log r	= .527* + .414 log IF	R <sup>2</sup> =
			(.539) (.146)	
(6.1)	MCO	log ED	= .193 + .839 log RP	R <sup>2</sup> =
			(.211) (.053)	
(6.2)	DMC	log ED	= 1.126 + .856 log RP	R <sup>2</sup> =
			(.574) (.053)	

Note: - Les chiffres entre parenthèse placés en dessous des coefficients de régression représentent les écarts-types.  
 - Les coefficients de régression marqués d'un astérisque ne sont pas statistiquement significatifs à 5%.

TABLEAU 20. Estimation du Modèle par la Méthode des Moindres Carrés Ordinaux (MCO) et Doubles Moindres Carrés (DMC). 15 Municipalités de l'Ontario ayant une Population de 100,000 habitants et plus. Période 1969-74.

200 + 1.013 log POP + .039* log TPNB <sub>-1</sub> + .112 log PPNB <sub>-1</sub> + .065* log IF + .124 log W <sub>-1</sub> (.042) (.038) (.039) (.110) (.040)	R <sup>2</sup> = .983 DW = 1.66
5.367 + .825 log POP + .009* log TPNB <sub>-1</sub> + .115 log PPNB <sub>-1</sub> + .405 log IF + .286 log W <sub>-1</sub> (.558) (.048) (.043) (.044) (.125) (.045)	R <sup>2</sup> = .978 DW = 1.48
548 - .036* log POP - .030* log TPNB <sub>-1</sub> + .048* log PPNB <sub>-1</sub> + .678* log IF + 1.027 log W <sub>-1</sub> (.175) (.158) (.162) (.162) (.456) (.165)	R <sup>2</sup> = .725 DW = 1.86
876 + .978 log POP - .572 log TPNB <sub>-1</sub> + .093* log PPNB <sub>-1</sub> (.076) (.162) (.167)	R <sup>2</sup> = .812 DW = 1.03
10 + .836 log VF + 2.181 log IF (.030) (.188)	R <sup>2</sup> = .922 DW = 1.16
10 + .911 log VF + 2.103 log IF (.021) (.122)	R <sup>2</sup> = .967 DW = 1.25
59 + .449* log r + .861 log W <sub>-1</sub> (.277) (.070)	R <sup>2</sup> = .827 DW = 1.62
7 + 1.119* log r + .801 log W <sub>-1</sub> (.625) (.085)	R <sup>2</sup> = .694 DW = 1.75
+ .414 log IF (.146)	R <sup>2</sup> = .083 DW = 2.12
+ .839 log RP (.053)	R <sup>2</sup> = .739 DW = 1.78
6 + .055 log RP (.053)	R <sup>2</sup> = .747 DW = 1.93

Les parenthèses placées en dessous des coefficients de régression représentent les écarts-types. Les régressions marquées d'un astérisque ne sont pas statistiquement significatives à 5%.

### 3.1. La Forme Réduite du Modèle

Exprimé sous sa forme réduite, le modèle linéaire donne les résultats suivants:

$$\begin{aligned} \text{DEP} = & -4.312^* + .292\text{POP} + 40.766^* \text{TPNB}_{-1} \\ & (4.816) \quad (.019) \quad (55.781) \\ & + 67.854^* \text{PPNB}_{-1} - 360.027^* \text{IF} \\ & (44.692) \quad (189.113) \\ & + .02 \cdot \text{W}_{-1} \\ & (.004) \end{aligned}$$

$$R^2 = .960 \quad \text{DW} = 1.40 \quad 216 \text{ observations.}$$

En utilisant la forme logarithmique, comme une approximation de la forme linéaire, la forme réduite du modèle

$$\begin{aligned} \log \text{DEP} = & 5.199 + .716 \log \text{POP} - .013^* \log \text{TPNB}_{-1} \\ & (.455) \quad (.047) \quad (.048) \\ & + .132 \log \text{PPNB} + .200 \log \text{IF} + .335 \log \text{W}_{-1} \\ & (.050) \quad (.089) \quad (.045) \end{aligned}$$

$$R^2 = .976 \quad \text{DW} = 1.88 \quad 216 \text{ observations}$$

donne une explication satisfaisante des relations ou scénario décrit dans la présente thèse; ceci mesuré en terme des signes espérés des coefficients de régression et du pouvoir de prédiction du modèle.

En terme des signes espérés des coefficients de régression, l'équation réduite répond aux hypothèses formulées. La forte valeur du coefficient de (POP) se doit au fait que la moitié des dépenses totales municipales (DEP) est allouée au financement de l'enseignement dont la population constitue la variable explicative dominante. C'est ainsi qu'en isolant les

---

\* Ceci se fait en spécifiant une équation additionnelle expliquant les dépenses dans l'enseignement en fonction de la population (POP) et du taux d'inflation (PPNB<sub>-1</sub>). Le modèle devient donc un système de 7 équations et 12 variables (7 endogènes, 5 exogènes). La forme réduite donne les relations suivantes:

$$\begin{aligned} \log \text{DEPED} = & 5.465 + .556 \log \text{POP} - .032^* \log \text{TPNB}_{-1} + .168 \log \text{PPNB}_{-1} \\ & (.457) \quad (.048) \quad (.048) \quad (.050) \\ & + .499 \log \text{IF} + .469 \log \text{W}_{-1} \\ & (.088) \quad (.045) \end{aligned}$$

$$R^2 = .976 \quad \text{DW} = 1.82 \quad 216 \text{ observations}$$

DEPED = dépenses totales excluant les dépenses pour l'enseignement.

dépenses de l'enseignement dans le modèle mathématique\*, le pouvoir explicatif de (POP) diminue considérablement et celui de ( $W_{-1}$ ) augmente significativement. Finalement, en isolant les dépenses de capital, le pouvoir explicatif de ( $W_{-1}$ ) devient considérable, comparativement à celui de la population (POP)\*\*

Toutefois, ceci reflèterait le fait que les dépenses en travaux publics et aménagement communautaire (W) constituent le gros des dépenses de capital.

Quant aux coefficients des autres variables explicatives, le faible coefficient associé à la variable: taux de croissance du produit national réel (TPNB<sub>-1</sub>) suggère que les transferts fédéraux-provinciaux n'auraient aucun effet anticyclique sur les décisions de dépenses budgétaires municipales; ceci tant pour la moyenne des municipalités urbaines (tableau 19) que pour les grands centres urbains (tableau 20). Cependant, la politique anticyclique fédérale-provinciale apparaît significative dans les transferts aux municipalités, comme l'indique l'équation (2.1) aux tableaux 19 et 20. Ceci suggère que les autorités municipales cherchent à contrecarrer la politique anticyclique fédérale-provinciale, soit par l'augmentation de la dette, soit par l'accroissement des impôts fonciers.

---

\* Voir page précédente.

\*\*

$$\log CAP = 3.491 - .012* \log POP + .063* \log TPNB_{-1} + .250 \log PPNB_{-1} \\ + .673 \log IF + .987 \log W_{-1}$$

(1.320) (.139) (.140) (.014)  
(.255) (.131)

R<sup>2</sup> = .835 D.W. = 2.00 216 observations.

CAP = dépenses de capital de la municipalité.

Egalement le coefficient positif et inférieur à 1 associé à la variable: taux d'inflation (PPNB<sub>-1</sub>) suggère que la poussée inflationniste durant les premières années de la présente décennie a forcé les municipalités de l'Ontario à fournir moins de biens et services en terme réel, c'est-à-dire en quantité qui serait adéquate aux besoins et croissance de la population.

Finalement, les signes associés aux coefficients de la variable: taux moyen d'impôt foncier (IF) répondent aux hypothèses formulées dans le modèle. Le signe positif associé à cette variable dans l'équation réduite (1.1) tableaux 19 et 20 exprime qu'il s'agit d'une fonction d'offre de biens et services municipaux. Cependant, les changements dans le taux moyen d'impôt foncier ont un effet négatif sur la valeur des propriétés municipales\*; ce qui aurait tendance à réduire la base imposable et donc à contrecarrer la hausse du taux moyen d'impôt foncier. Mais, cet effet négatif est dominé par l'effet positif des dépenses en travaux publics sur la valeur des propriétés municipales. Ceci démontre avec éloquence le rôle stratégique joué par les services des travaux publics dans les décisions de dépenses budgétaires municipales. Toutefois, pour les grandes municipalités, l'expansion des services d'infrastructure devient lente à partir d'une certaine taille de population; ce qui tend à réduire l'effet positif des dépenses en

---

\* Pour les 36 municipalités, cet effet est dérivé de l'équation suivante:

$$\log VF = -7.275 - .963 \log IF + 1.088 \log W_{-1}$$

(1.00)     (.228)             (.033)

$$R^2 = .852 \quad DW = 1.81$$

Pour les 15 grandes municipalités urbaines, cet effet est encore plus fort:

$$\log VF = -10.723 - 1.960 \log IF + 1.070 \log W_{-1}$$

(1.761)     (.376)             (.066)

$$R^2 = .758 \quad DW = 1.31$$

Cette équation est dérivée remplaçant ( $\mu$ ) de l'équation (4) par sa valeur dans l'équation (5).

travaux publics sur la hausse des valeurs foncières, alors que l'effet négatif des hausses du taux moyen d'impôt foncier tend à s'accroître.

En terme de son pouvoir de prédiction, l'équation réduite du modèle révèle une bonne performance. En effet, l'erreur de prédiction est inférieure à 3 pour cent dans 86 pour cent des observations; et inférieure à 10 pour cent dans 97 pour cent des observations\*.

### 3.2. Les Equations de Comportement du Modèle

L'analyse des 5 équations de comportement du modèle structurel vient également appuyer les arguments formulés dans la présente thèse.

Les coefficients des variables associées à l'équation du comportement des transferts fédéraux-provinciaux montrent que la taille de la population est le facteur dominant.

$$\log \text{TRAN} = -3.612 + .946 \log \text{POP} - .421 \log \text{TPNB}_{-1} + .279 \log \text{PPNB}_{-1}$$

(.407) (.025) (.097) (.099)

$$R^2 = .876 \quad \text{DW} = 1.16 \quad 216 \text{ observations.}$$

Par contre, comme il a été signalé dans les lignes précédentes, ces transferts subissent l'influence significative de la politique anticyclique des gouvernements fédéral et provinciaux.

Finalement, étant donné que le coefficient associé à la variable: taux d'inflation ( $\text{PPNB}_{-1}$ ) est inférieur à 1, il apparaît que l'accroissement des transferts fédéraux-provinciaux est significativement

---

\* Dans le cas des 15 grandes municipalités urbaines de l'Ontario, l'erreur de prédiction est inférieure à 3 pour cent.

inférieur au taux d'inflation dans l'économie. En d'autres termes, l'effet réel de l'inflation vient renforcer l'effet de la politique anticyclique des autorités fédérales-provinciales sur les transferts aux municipalités.

Les coefficients associés aux variables de l'équation de comportement des Revenus de source propre des municipalités

$$\log RP = 2.932 + .829 \log VF + 1.194 \log IF$$

(.599)      (.019)      (.150)

$$R^2 = .916 \quad DW = 1.92 \quad 216 \text{ observations}$$

montrent que l'effet de la hausse de l'impôt foncier (effet discrétionnaire de la politique fiscale) est supérieure à l'effet de la hausse des valeurs foncières (effet automatique de la base imposable). Ceci n'est pas surprenant dans la mesure où la hausse de la valeur cotisée ou fiscale des propriétés municipales reflète avant tout la cotisation des nouvelles propriétés résidentielles et industrielles, tandis que la hausse du taux d'impôt foncier s'applique à toutes les propriétés existantes\*.

Les coefficients associés aux variables de l'équation de comportement de la Valeur fiscale des propriétés municipales

$$\log VF = -3.252 - .025^* \log r + 1.029 \log W_{-1}$$

(.372)      (.080)      (.038)

$$R^2 = .915 \quad DW = 1.62 \quad 216 \text{ observations}$$

illustrent bien le caractère des travaux publics ( $W_{-1}$ ) comme services attachés à la propriété foncière. Ceci a été confirmé par les résultats

---

\* A l'exception des propriétés exemptes d'impôt foncier (institutions religieuses, charitables, éducatives....).

de l'enquête menée auprès des maires des municipalités ontariennes. La majorité des municipalités répondantes (50 pour cent et plus) considèrent les routes, rues, réseaux sanitaires et parcs industriels comme des services-clef pour la croissance future de leurs recettes budgétaires.

La composition industrielle ( $r$ ) ne semble pas être statistiquement significative. Pour la moyenne des municipalités, elle aurait un effet négatif sur la base imposable. Cependant, pour les grandes municipalités, elle aurait un effet positif (bien que non significatif statistiquement). Ceci s'expliquerait par le fait que, à partir d'une certaine population urbaine, l'expansion du stock des propriétés résidentielles devient lente; et donc le stock des propriétés industrielles tend à acquérir plus de poids dans la base fiscale ou imposable. En ce sens, l'enquête menée auprès des maires des municipalités ontariennes a révélé que les grandes municipalités considèrent le maintien d'une "infrastructure balancée résidentielle et industrielle" comme la clef de leur croissance future.

Quant à l'équation de comportement de la composition industrielle des municipalités ( $r$ )

$$\log r = 3.032 + 1.161 \log IF$$

(.778) (.208)

$$R^2 = .127 \quad DW = .96 \quad 216 \text{ observations}$$

La seule variable explicative retenue (IF) pour la vérification empirique est trop simpliste pour être significative. En effet, les variables socio-démographiques du modèle théorique (urbanisation-zonage; densité de population municipale; distance de la municipalité de la ville-centre etc.) ont été omises. Toutefois, comme il a été signalé plus haut, la variable ( $r$ )

n'apparaît pas comme un facteur dominant dans la croissance de la valeur fiscale des propriétés municipales.

Les coefficients associés aux variables de l'équation de comportement de l'Endettement annuel municipal

$$\log ED = -2.237 + 1.180 \log RP$$

(.356) (.038)

$$R^2 = .905 \quad DW = 1.83 \quad 216 \text{ observations}$$

montrent que, pour la moyenne des municipalités de l'Ontario, la capacité de remboursement, exprimée en terme de croissance des revenus fiscaux dérivés fondamentalement des impôts sur la propriété (RP), est le facteur dominant.

Ceci est en accord avec les résultats de l'équation de comportement des "Revenus de source propre" où la croissance de la valeur fiscale des propriétés municipales joue un rôle important. A son tour, la valeur fiscale des propriétés dépend significativement des dépenses budgétaires dans les services des travaux publics et aménagement communautaire.

Finalement, en vue d'explorer encore davantage la distinction entre grandes et petites municipalités, et d'isoler les municipalités qui sont des "villes-centres" à l'intérieur des agglomérations urbaines, deux variables "dummy" ont été introduites dans les équations du modèle. La variable (D1) prend la valeur 1 pour les "municipalités-faubourgs" et la valeur zéro pour les municipalités "ville-centres". La variable (D2) prend la valeur 1 pour les municipalités du Sud de l'Ontario\* et la

---

\* Où se concentrent la population et l'industrialisation de la province.

valeur zéro pour les municipalités du Nord.

Comme l'indiquent les résultats du tableau 21 suivant, la distinction entre municipalités du sud et nord de l'Ontario, tout comme entre municipalités ville-centres et municipalités-faubourgs, n'a pas une influence significative sur les variations des dépenses totales, bien que significative pour les dépenses de capital.

Les signes négatifs associés aux variables "dummy" (D1 et D2) dans les équations explicatives des dépenses de capital (CAP) et de l'endettement (ED) indiquent que les municipalités-faubourgs du Sud tendent moins à intensifier leurs dépenses en capital par le recours à l'endettement. Ceci est en accord avec les arguments de notre thèse, et les résultats de l'enquête auprès des municipalités, selon lesquels les municipalités-faubourgs des grands centres métropolitains, ayant atteint un certain niveau de population (100,000 habitants et plus), se concentrent bien plus sur le maintien de la qualité qu'à l'expansion des services municipaux aux fins d'accomoder une population croissante. Ceci explique aussi la baisse (quoique légère) du pouvoir explicatif des dépenses en travaux publics ( $W_{-1}$ ) dans l'équation de la valeur fiscale des propriétés municipales (VF) après l'introduction des variables "dummy".\*

Bien que l'accroissement de la valeur fiscale des propriétés foncières continue à être important pour l'accroissement des revenus budgétaires de source propre, ces grandes municipalités-faubourgs ont

---

\* Comparez les coefficients de  $W_{-1}$  de l'équation (4.1) aux tableaux 19 et 21.

plus de possibilité de recourir à la hausse de l'impôt foncier. En effet, ces faubourgs logent une population plus homogène en terme de statut socio-économique. Les résidents identifient les services que la hausse des impôts est appelée à financer.

108

TABEAU 21. Estimation du Modèle par la Méthode des Moindres Carrés Ordinaux (MCO), Incluant des Variables Dummy (D1) et (D2). 36 Municipalités de l'Ontario. Période 1969-74

(1.1)	log DEP = -1.644 + (.467)	log POP = .692 + (.052)	log TPNB <sub>-1</sub> = .024* + (.049)	log PPNB <sub>-1</sub> = 1.22 + (.051)	log IF = .263 + (.099)	log W <sub>-1</sub> = .354 + (.047)	log D1 = .050* + (.043)	log D2 = .046* + (.045)
(1.2)	log DEPED = -1.312 + (.471)	log POP = .534 + (.052)	log TPNB <sub>-1</sub> = -.037* + (.049)	log PPNB <sub>-1</sub> = .164 + (.051)	log IF = .540 + (.099)	log W <sub>-1</sub> = .476 + (.047)	log D1 = .010* + (.084)	log D2 = .051* + (.046)
(1.3)	log CAP = -3.836 + (.1334)	log POP = .131* + (.148)	log TPNB <sub>-1</sub> = .124* + (.139)	log PPNB <sub>-1</sub> = .308 + (.144)	log IF = .306* + (.282)	log W <sub>-1</sub> = .881 + (.133)	log D1 = .274 + (.122)	log D2 = .274 + (.130)
(2.1)	log TRAN = -2.948 + (.364)	log POP = .894 + (.029)	log TPNB <sub>-1</sub> = .419 + (.087)	log PPNB <sub>-1</sub> = .285 + (.089)	log D1 = .519 + (.075)	log D2 = .160 + (.074)		
(3.1)	log RP = 3.308 + (.674)	log VF = .815 + (.027)	log IF = 1.302 + (.168)	log D1 = .056* + (.079)	log D2 = .100* + (.085)			
(4.1)	log VF = -2.560 + (.355)	log r = .040* + (.074)	log W <sub>-1</sub> = .904 + (.041)	log D1 = -.030* + (.106)	log D2 = .681 + (.098)			
(5.1)	log r = 2.131 + (.818)	log IF = .883 + (.216)	log D1 = -.412 + (.104)	log D2 = .246 + (.091)				
(6.1)	log ED = -.467 + (.103)	log RP = 1.226 + (.045)	log D1 = .419 + (.134)	log D2 = .650 + (.131)				

Note: - Les chiffres entre parenthèse placés sous les coefficients de régression représentent les écarts-types.  
 - Les coefficients de régression marqués d'un astérisque ne sont pas statistiquement significatifs à 5%.

TABLEAU 21. Estimation du Modèle par la Méthode des Moindres Carrés Ordinaux (MCO), Incluant des Variables Dummy (D1) et (D2). 36 Municipalités de l'Ontario. Période 1969-74

.692 log POP - .024* log TPNB <sub>-1</sub> + 1.22 log PPNB <sub>-1</sub> + .263 log IF + .354 log W <sub>-1</sub> + .050* D1 + .046* D2 (.052) (.049) (.051) (.099) (.047) (.043) (.045)	R <sup>2</sup> = .976 DW = 1.93
+ .534 log POP - .037* log TPNB <sub>-1</sub> + .164 log PPNB <sub>-1</sub> + .540 log IF + .476 log W <sub>-1</sub> - .010* D1 + .051* D2 (.052) (.049) (.051) (.099) (.047) (.045) (.046)	R <sup>2</sup> = .976 DW = 1.83
+ .131* log POP + .124* log TPNB <sub>-1</sub> + .308 log PPNB <sub>-1</sub> + .306* log IF + .881 log W <sub>-1</sub> - .274* D1 - .274 D2 (.148) (.139) (.144) (.282) (.133) (.122) (.130)	R <sup>2</sup> = .842 DW = 2.10
+ .894 log POP - .419 log TPNB <sub>-1</sub> + .285 log PPNB <sub>-1</sub> - .519 D1 - .160 D2 (.029) (.087) (.089) (.075) (.074)	R <sup>2</sup> = .902 DW = 1.31
.815 log VF + 1.302 log IF + .056* D1 + .100* D2 (.027) (.168) (.079) (.085)	R <sup>2</sup> = .917 DW = 1.93
.040* log r + .904 log W <sub>-1</sub> - .030* D1 + .681 D2 (.074) (.041) (.106) (.098)	R <sup>2</sup> = .932 DW = 2.06
.883 log IF - .412 D1 + .246 D2 (.216) (.104) (.091)	R <sup>2</sup> = .234 DW = 1.16
1.226 log RP - .419 D1 - .650 D2 (.045) (.134) (.131)	R <sup>2</sup> = .848 DW = 2.05

Les coefficients placés sous les parenthèses de régression représentent les écarts-types. Les coefficients de régression marqués d'un astérisque ne sont pas statistiquement significatifs à 5%.

## CHAPITRE IV

### SOMMAIRE - CONCLUSION

La présente dissertation est une étude des finances municipales canadiennes où est sondé le rôle des dépenses locales en travaux publics et aménagement communautaire dans les décisions budgétaires, c'est-à-dire dans l'interaction des trois composantes du budget: revenus-dépenses-endettement.

Dans une première partie, l'historique de la théorie et pratique de la planification des travaux publics au Canada est retracé. Dans une deuxième partie est construit un cadre analytique ou scénario du comportement budgétaire municipal, mettant en valeur le rôle des travaux publics. Dans une troisième partie, une étude empirique est faite pour un échantillon des municipalités de l'Ontario.

L'idée centrale de l'étude est que les dirigeants municipaux sont portés à rechercher la maximisation des revenus budgétaires de source propre dérivés fondamentalement de l'impôt foncier. Ceci est motivé non seulement par leur désir d'avoir une plus grande autonomie dans les décisions budgétaires mais encore par la nécessité de satisfaire les contraintes nées, d'une part, du contexte institutionnel et financier étroit dans lequel évoluent les municipalités canadiennes\*, et, d'autre part, de la pression croissante des résidents-électeurs.

---

\* En particulier, par le manque de contrôle et l'incertitude attachés aux variations des transferts fédéraux-provinciaux.

pour la protection et amélioration des conditions de vie urbaine (environnement naturel, résidentiel et économique).

Dans ce contexte, les municipalités sont portés à garder un rôle prioritaire aux dépenses dans les services qui bénéficient directement à la propriété foncière. Les services de travaux publics et aménagement communautaire répondent à ces conditions parce qu'ils accroissent l'aménité et la protection des quartiers résidentiels (rues, égouts, parcs de récréation, parcs industriels et zonage) tout comme des propriétés vacantes (routes, égouts, approvisionnement d'eau augmentent l'accessibilité). Ces services ont donc un double effet: ils contribuent à l'augmentation ou tout au moins au maintien de la valeur de marché de ces propriétés, et tendent donc à compenser l'effet négatif que les hausses de l'impôt foncier ont sur la valeur des propriétés et les faveurs électorales des résidents-électeurs.

Ce comportement se traduit dans ce que Plunkett a qualifié de deux tendances malheureuses/des dirigeants municipaux\*:

- a) une préoccupation excessive pour l'amélioration de la base de l'impôt foncier,
- b) une vue étroite dans les décisions municipales dominées par la préoccupation des effets de l'impôt foncier, au détriment des autres considérations.  
(traduction de l'auteur)

---

\* T.J. Plunkett, "The Property Tax and the Municipal Case for Fiscal Reform", Canadian Public Policy, numéro spécial 1976, p. 320.

L'analyse des instruments financiers dont disposent les gouvernements locaux montre que la municipalité individuellement n'a aucun contrôle sur les changements dans les transferts fédéraux-provinciaux. De plus, les réserves budgétaires sont insignifiantes et servent avant tout au paiement futur de la dette. Donc, la manipulation du taux d'impôt foncier et de l'endettement municipal constitue les deux instruments ou moyens d'intervention de politique budgétaire. Cependant, la hausse fréquente du taux d'impôt foncier comporte deux dangers majeurs: a) elle rencontre la résistance des résidents-électeurs et est considérée comme une faiblesse dans la gestion des affaires municipales; b) elle contribue, à moyen et long-terme, à la baisse de la valeur réelle des propriétés municipales et donc à la détérioration de la base de l'impôt foncier.

C'est donc à sa capacité d'endettement à laquelle les dirigeants locaux doivent recourir pour leurs besoins financiers. Mais, la capacité d'endettement dépend de la capacité de remboursement (à des taux d'impôt jugés "tolérables") qui dépend à son tour de la croissance des revenus budgétaires de source propre générés à travers la hausse de la valeur cotisée des propriétés.

Ainsi donc, en plus de leur effet générateur de revenus budgétaires (via la hausse ou maintien des valeurs foncières), les dépenses en travaux publics et aménagement communautaire ont un effet générateur ou accélérateur des dépenses municipales (via l'augmentation de la capacité d'endettement municipal).

Ce scénario des relations fondamentales du comportement des finances locales est appuyé par la vérification empirique du modèle mathématique, et par les résultats d'une enquête menée auprès des Maires de quelques cinquante municipalités urbaines de l'Ontario.

Les implications majeures de ce comportement des finances municipales sont les suivantes:

- a) Les priorités accordées aux dépenses budgétaires dans les travaux publics et aménagement communautaire exercent une pression soutenue sur la hausse des coûts dans l'industrie de la Construction, et donc à la hausse des prix des logements et propriétés foncières.
- b) Etant donné la forte participation des dépenses en travaux publics et aménagement communautaire dans les dépenses de capital, et le caractère continu de ces dépenses, ce comportement des finances municipales est de nature à aller contre toute politique de stabilisation ou anticyclique des gouvernements fédéral et provinciaux.
- c) La préoccupation excessive des dirigeants municipaux pour ces services qui bénéficient directement à la propriété foncière a pour résultat qu'en période de fortes difficultés budgétaires les municipalités tendent soit à accorder une priorité secondaire aux services sociaux, soit à vouloir décharger la responsabilité de ces services sur les autorités fédérales et provinciales.

Enfin, étant données les difficultés administratives et les résistances politiques contre la réévaluation périodique des propriétés municipales, quels moyens acceptables par les parties prenantes de la municipalité (propriétaires-résidents; politiciens; groupes d'intérêt économique) peuvent être proposés pour remédier à ce comportement des finances locales? Deux propositions semblent présenter un compromis acceptable: l'une se réfère au transfert ou partage des

revenus fiscaux provinciaux ("revenue-sharing"); l'autre est la création de gouvernements régionaux.

Le partage des revenus dérivés des impôts sur le revenu et des ventes viendrait corriger la rigidité de l'impôt foncier en face de la croissance économique de la municipalité. Toutefois, mise à part la perte de contrôle des provinces sur les dépenses municipales, cette mesure n'est pas de nature à éliminer la concurrence monopolistique entre les municipalités des agglomérations métropolitaines. Au contraire, elle tendrait à renforcer la préoccupation des municipalités pour les services à la propriété foncière, en ce sens que chaque municipalité chercherait à attirer les familles à hauts et moyens revenus\* et donc à s'approprier d'une part plus grande des transferts de revenus provinciaux au titre d'impôt sur le revenu.

Finalement, la création des gouvernements régionaux est déjà adoptée par la province de l'Ontario\*\*. Ces municipalités régionales prennent en charge la provision de services susceptibles de bénéficier l'ensemble des municipalités et où les économies externes sont appréciables, tels sont les réseaux routiers et sanitaires, la distribution des services de récréation et culturels comme les parcs et les bibliothèques. Toutefois, dans la mesure où la planification et provision des services scolaires et des travaux publics (et donc le pouvoir de lever l'impôt) échappent au contrôle régional, la municipalité régionale n'est pas de nature à changer le comportement des finances locales exposé dans la présente dissertation.

---

\* Ou tout au moins garder ces familles résidentes.

\*\* A cette date, dix municipalités régionales ont été créées en Ontario: Ottawa-Carleton; Hamilton-Wentworth; Peel, Niagara, Waterloo, York, Durham, Haldimand-Norfolk, Sudbury, Halton.

En ce sens, la contribution de la thèse est double:

i) Elle apporte une dimension théorico-empirique nouvelle à l'explication des finances municipales. A l'opposé de la majorité des études, lesquelles se penchent sur le comportement dépensier municipal, elle offre une explication du processus d'allocation budgétaire, c'est-à-dire de l'interaction entre les composantes du budget municipal: revenus-dépenses-endettement.

ii) Elle offre une théorie des dépenses locales en travaux publics et aménagement communautaire. Les études faites sur le comportement des dépenses dans la construction traitent des aspects macros de la stabilité des dépenses municipales en référence aux dépenses provinciales et fédérales. Par contre, la présente thèse traite les dépenses municipales en travaux publics, et dans la construction en général, comme un instrument fiscal de développement des valeurs foncières.

APPENDICE I

Tableau 22. Liste des Municipalités Ontariennes Choisies pour la  
Vérification Empirique du Modèle

Toronto	Windsor
East York	London
Etobicoke	Ottawa
North York	Vanier
Scarborough	Rockcliffe
York	Cumberland
Hamilton	Gloucester
Ancaster	Goulbourn
Dundas	Nepean
Stoney Creek	Sudbury
Flamborough	Rayside-Balfour
Kitchener	Cornwall
Guelph	Hawkesbury
Waterloo	Kingston
Burlington	Orangeville
Oakville	Port-Colbourne
St. Catherines	Simcoe
Mississauga	Vaughan

## APPENDICE II

### ENQUETE MENEES AUPRES DES MAIRES DES MUNICIPALITES ONTARIENNES\*

#### A. Choix de la Population de l'Enquête

Les municipalités de l'Ontario ayant une population de 10,000 habitants et plus en 1976 ont été retenues aux fins de l'enquête; soit un total de 105 municipalités.

#### B. Sélection de l'Echantillon

Le scénario des finances locales développé dans la présente thèse caractérise plutôt le comportement dépensier des municipalités situées dans l'aire métropolitaine. Ceci a donc guidé le choix de la taille de l'échantillon tout comme la technique de l'échantillonnage. La taille de l'échantillon a été déterminée de telle sorte que 80 pour cent des municipalités choisies appartiennent aux agglomérations urbaines ou métropolitaines (CMA)\*\*.

Un échantillon stratifié en deux étapes a été extrait de la population définie ci-dessus. Dans la première étape, toutes les municipalités situées à l'intérieur des centres métropolitains ont été systématiquement choisies, soit 41 municipalités. Dans la seconde étape, un échantillon aléatoire de 9 municipalités a été tiré de la liste des municipalités n'appartenant pas aux centres métropolitains. Ceci donne un échantillon de 50 municipalités dont la liste est donnée dans le tableau suivant.

#### C. Taux de Réponse à l'Enquête

Considérant le caractère de l'enquête et la position politique des répondants, le taux de réponses obtenues de 50 pour cent est considéré comme satisfaisant.

---

\* Enquête menée par l'auteur. Les questionnaires ont été distribués par courrier et renvoyés par les répondants.

\*\* Agglomération ayant une population de 100,000 habitants et plus.

TABEAU 23: Liste des Municipalités Ontariennes Choisies pour l'Enquête

I. Municipalités appartenant aux régions métropolitaines (CMA)

Toronto	Caledon
East York	Windsor
Etobicoke	London
North York	Ottawa
Scarborough	Vanier
York	Rockliffe Park
Hamilton	Cumberland
Ancaster	Gloucester
Dundas	Goulbourn
Stoney Creek	Nepean
Flamborough	Sudbury
Glanbrook	Nickel Centre
Cambridge	Rayside-Balfour
Kitchener	Valley East
Guelph	Walden
Waterloo	Thunder Bay
Wilmot	
Woolwich	
Burlington	
Halton Hills	
Milton	
Oakville	
St. Catherines	
Brampton	
Mississauga	

II. Municipalités n'appartenant pas aux régions métropolitaines

Barrie  
Cornwall  
Hawkesbury  
Kingston  
Nanticoke  
Orangeville  
Port Colbourne  
Simcoe  
Vaughan

D. Le Questionnaire Envoyé aux Municipalités Ontariennes

QUESTIONNAIRE

Note: Please complete or mark with an asterisk the relevant answers.

- 1) For which particular services did the municipality have financial difficulties in recent years?
  - 1a.
  - 1b.
  - 1c.
  - 1d.
  - 1e.
  
- 2) Which of the following are key-services for the future growth of budgetary revenues of the municipality?
  - 2a. roads and streets
  - 2b. industrial parks
  - 2c. recreation parks
  - 2d. sewage extension
  - 2e. protection
  - 2f. education
  - 2g. other (please specify)
  
- 3) Which of the following two objectives would reflect or express best the views of the Municipal Council:
  - 3a. accelerate the growth or expansion of the municipality in order to accommodate an increasing future population.
  - 3b. increase at maximum the budgetary revenues of own source in order to secure a greater autonomy in municipal decisions.
  - 3c. none (please specify)
  
- 4) Does the municipality has a capital budget planned over short or long-term?
  - 4a. 5 years
  - 4b. 10 years
  - 4c. less than 5 years
  - 4d. has none

- 5) Respecting to the municipal debt contracting power, do you think:
  - 5a. that the municipality has sufficient debt power to increase its financing sources
  - 5b. that the municipality should be given a greater debt contracting power.
  
- 6) For which of the following services does the supply must usually anticipate the municipal future demand:
  - 6a. roads and streets
  - 6b. recreation parks and facilities
  - 6c. industrial parks
  - 6d. sewage extension
  - 6e. waterworks
  - 6f. urban renewal (slum clearance and public housing)
  - 6g. because of their characteristic as essential services for the community.
  - 6h. because of their importance for the future growth of the municipality.
  
- 7) Do you (or did you) have the feeling that the presence of dynamic and expanding nearby municipalities somehow pushes your own municipality to make more effort in order to keep pace?
  - 7a. yes
  - 7b. no
  - 7c. please comment.
  
- 8) What is the approximate share of municipal Public Works (roads, streets, sewage, public housing, waterworks, recreation parks and facilities) in total municipal employment from all sources?
  - 8a. over 40 per cent
  - 8b. between 25 and 30 per cent
  - 8c. between 20 and 25 per cent
  - 8d. less than 15 per cent
  - 8e. ....
  
- 9) What is the approximate share of municipal tax on industrial property in total municipal property tax in recent years?
  - 9a. ....

- 10) What would be the maximum population size that you perceive for your municipality in the future?
- 10a. in the next 5 years.....
  - 10b. in the next 10 years.....
  - 10c. population size as derived from the natural trend of population growth in the past.
  - 10d. population size which will result from the deliberate development effort of the municipality.
- 11) Any future growth of your municipality will be achieved through:
- 11a. the development of a strong industrial base
  - 11b. the development of a service base (tourism....)
  - 11c. the maintenance of a proper mix of residential and industrial development.
- 12) What types of specific projects would you like to start if you get sufficient grants from the provincial government?
- 12a.
  - 12b.
  - 12c.
  - 12d.
  - 12e.
  - 12f.

## E. Analyse des Résultats de l'Enquête

L'enquête a été menée aux fins d'évaluer les facteurs suivants:

- 1) l'importance que revêtent les services de travaux publics et aménagement communautaire pour la croissance des ressources budgétaires municipales.
- 2) la fiabilité de notre proposition ou hypothèse que les dirigeants municipaux sont conduits à rechercher à maximiser les recettes budgétaires de source propre.
- 3) la sensibilité des dirigeants municipaux à la concurrence des municipalités avoisinantes.
- 4) la perception des dirigeants municipaux quant à la capacité ou habileté de la municipalité à s'endetter.

L'importance de ces facteurs (mesurée en terme du pourcentage de municipalités répondantes) est résumée dans le tableau 24 suivant. La majorité des municipalités répondantes (50 pourcent et plus) considèrent les routes, rues, réseaux sanitaires (égouts) et parcs industriels comme des services-clefs pour la croissance future de leurs recettes budgétaires. En d'autres termes, ces services sont générateurs indirects de recettes budgétaires.

Cependant, ces services revêtiraient une importance relative plus grande pour les municipalités urbaines situées dans les régions non-métropolitaines. Ceci reflèterait le fait que, à partir d'un certain niveau de population, les municipalités des régions métropolitaines ne peuvent plus physiquement accommoder une croissance accélérée de population; elles se concentrent donc à maintenir la qualité des services existants. En effet, bien qu'en moyenne les municipalités répondantes identifient encore la provision de ces services comme des projets qui auraient la priorité si des subventions provinciales adéquates leur étaient accordées, les municipalités urbaines de 100,000 habitants et plus accordent plutôt la priorité aux services récréatifs et de rénovation urbaine.

Ces considérations, certes, n'impliquent pas que les grandes municipalités urbaines ne sont pas sensibles à la concurrence des municipalités avoisinantes. En effet, 65 pour cent des municipalités des régions métropolitaines déclarent être attentives à ce que font leurs voisins, comparativement à une faible proportion de 15 pour cent pour les municipalités non situées dans les régions métropolitaines.

Quant à la proposition que les municipalités urbaines sont conduites à rechercher à maximiser les recettes budgétaires de source propre, elle est vérifiée pour une large proportion (75 pour cent) pour les municipalités des régions non-métropolitaines et 64 pour cent pour les régions métropolitaines.

Quant à la capacité d'endettement, en moyenne 70 pour cent des répondants déclarent qu'elle est suffisante. Toutefois, la contrainte de la dette municipale apparaît être plus forte pour les municipalités des régions métropolitaines. Ceci reflète le fait qu'à partir d'un certain montant accumulé de la dette les municipalités des régions métropolitaines ont de plus en plus des difficultés à l'augmenter et maintenir à la fois des taux d'impôt jugés tolérables.

Toutefois, les réponses aux questions 1,2,3,5 et 6 doivent être interprétées avec certaine réserve, en raison même de leur caractère subjectif.

TABLEAU 24. Services Municipaux Rangés Selon Leur Importance Relative, Par Type de Municipalités

	Régions Métropolitaines (pourcentage)a		Régions Non-Métropolitaines (pourcentage)a		Municipalités: Population > 100,000 (pourcentage)a		Total (po
Services-cléfs pour la croissance future des recettes budgétaires	Parcs Industriels	70	Routes, Rues	80	Parcs Industriels	73	Parcs
	Egouts	50	Egouts	67	Egouts	46	Route
	Routes, Rues	41	Parcs Industriels	67	Routes, Rues	36	Egout
	Services récréatifs	35	Securité, Protection	11	Services récréatifs	30	Service
	Securité, Protection	16	Enseignement	11	Securité, Protection	18	Secur
	Enseignement	11			Enseignement	9	Ensei
Services dont l'offre anticipe généralement la demande future ou perçue	Routes, Rues	82	Approvisionnement Eau	80	Routes, Rues	81	Route
	Approvisionnement Eau	64	Routes, Rues	67	Approvisionnement Eau	70	Appro
	Egouts	53	Egouts	67	Egouts	68	Egout
	Services récréatifs	41	Services récréatifs	33	Services récréatifs	45	Service
	Parcs Industriels	23	Rénovation urbaine	33	Parcs Industriels	22	Réno
	Rénovation urbaine	23	Parcs Industriels	15	Rénovation urbaine	33	Parcs
Services qui auraient la priorité si des subventions provinciales adéquates étaient accordées en 1976	Routes, Rues	47	Routes, Rues	67	Rénovation urbaine	60	Route
	Egouts	47	Egouts	67	Services récréatifs	50	Egout
	Parcs Industriels	47	Parcs Industriels	50	Routes, Rues	40	Parcs
	Services récréatifs	40	Services récréatifs	15	Egouts	30	Service
	Rénovation urbaine	40	Rénovation urbaine	15	Parcs Industriels	20	Réno
Emploi municipal dans les travaux publics							
- 40 pour cent et plus		64		50		72	
- 25 pour cent et plus		94		80		91	
Municipalités dont les dirigeants recherchent à maximiser les recettes budgétaires de source propre		64		75		75	
Municipalités dont les dirigeants sont sensibles à la concurrence des municipalités avoisinantes		65		15		54	
Municipalités ayant une capacité d'endettement jugée suffisante		64		100		70	

a) Pourcentage de répondants dans chaque type de municipalités. b) Routes, rues, services sanitaires, approvisionnement d'eau récréatifs.  
Source: Tabulation à partir des résultats de l'Enquête auprès des Maires des Municipalités Ontariennes.

TABLEAU 24. Services Municipaux Rangés Selon Leur Importance Relative, Par Type de Municipalités

	Régions Métropolitaines (pourcentage) <sup>a</sup>	Régions Non-Métropolitaines (pourcentage) <sup>a</sup>	Municipalités: Population > 100,000 (pourcentage) <sup>a</sup>	Total Municipalités (pourcentage) <sup>a</sup>
Parcs Industriels	70	80	73	70
Egouts	50	67	46	52
Routes, Rues	41	67	36	52
Services récréatifs	35	11	30	26
Securité, Protection	16		18	16
Enseignement	11		9	10
Routes, Rues	82	80	81	78
Approvisionnement Eau	64	67	70	70
Egouts	53	67	68	60
Services récréatifs	41	33	45	39
Parcs Industriels	23	33	22	26
Rénovation urbaine	23	15	33	22
Routes, Rues	47	67	60	52
Egouts	47	67	50	52
Parcs Industriels	47	50	40	47
Services récréatifs	40	15	30	35
Rénovation urbaine	40	15	20	35
Routes, Rues	64	50	72	60
Egouts	64	50	72	60
Parcs Industriels	64	80	91	93
Services récréatifs	64	75	75	70
Rénovation urbaine	64	75	75	70
Routes, Rues	65	15	54	60
Egouts	65	15	54	60
Parcs Industriels	65	15	54	60
Services récréatifs	65	15	54	60
Rénovation urbaine	65	15	54	60
Capacité	64	100	70	70
Capacité	64	100	70	70

a) de répondants dans chaque type de municipalités. b) Routes, rues, services sanitaires, approvisionnement d'eau, parcs et services  
 à partir des résultats de l'Enquête auprès des Maires des Municipalités Ontariennes.

BIBLIOGRAPHIE

- AARON, Henry, "A New View of Property Tax Incidence", American Economic Review, Papers and Proceedings of the 86th Annual Meeting of the American Economic Association, May 1974, p. 212-221.
- Who Pays the Property Tax? A New View, Studies of Government Finance, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1975.
- BAHL, Roy, Metropolitan City Expenditures, a Comparative Analysis, University of Kentucky Press, 1969.
- BALESTRA, P., et NERLOVE, M., "Pooling Cross Section and Time Series Data in the Estimation of a Dynamic Model: The Demand for Natural Gas" Econometrica, 34, 1966, p. 585-612.
- BARR, J. et DAVIS, O., "An Elementary Political and Economic Theory of the Expenditures of Local Governments", The Southern Economic Journal, Oct. 1966, p. 139-165.
- BAUMOL, William, J., "Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis", The American Economic Review, June 1967, p. 415-426.
- BIRD, Richard, The Growth of Government Spending in Canada, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1970, p. 121.
- BODKIN, Ronald G. and CONKLIN, David W., "Scale and Other Determinants of Municipal Government Expenditures in Ontario: A Quantitative Analysis", International Economic Review, Vol. 12, No.-3, Oct. 1971.
- BRETON, Albert, "A Theory of the Demand for Public Goods", Canadian Journal of Economics and Political Science, XXXII, Nov. 1966, p. 455-467.
- BRETON, Albert, "The Economics of Nationalism", Journal of Political Economy, LXXII, Août 1964, p. 376-386.
- Bureau des Recherches Municipales, The 101 Governments of Metro Toronto, Toronto, Oct. 1968.  
Cette étude fait ressortir qu'en plus des 7 gouvernements municipaux (la ville de Toronto, Toronto Métropolitain, et les 5 "boroughs"), environ 94 entités locales spécialisées ont été incorporées à l'espace métropolitain.
- CLAYTON, F.A., "Real Property Tax Assessment Practices in Canada", Canadian Public Policy, Numéro spécial 1976, p. 347-62.

- CLOSE, Lawrence, J., The Variation and Determination of Per Capita Current Municipal Expenditures, thèse de Maîtrise à l'Université Queen's, Kingston, Ontario, Avril 1968 (non publiée).
- Conseil Economique du Canada, Pour une croissance plus stable de la construction, Information Canada, 1973.
- DAVIS, O., "Empirical Evidence of Political Influences Upon the Expenditures Policies of Public Schools", in The Public Economy of Urban Communities, ed. by J. Margolis, John Hopkins Press, 1965.
- DAVIS, O., et HAINES, G., "A Political Approach to a Theory of Public Expenditures: The Case of Municipalities", National Tax Journal, Vol. XIX, 1966, p. 259-275.
- Department of Reconstruction, Employment and Income. With Special Reference to the Initial Period of Reconstruction, King's Printer, Ottawa, April 1945.
- DERKOWSKI, Andrezej, Cost in the Land Development Process, Housing and Urban Development Association of Canada, Economic Research Committee, Dec. 1975.
- Dominion-Provincial Conference on Reconstruction, Proposals of the Government of Canada: Public Investment Policy, Aug. 6, 1945, King's Printer, Ottawa, 1945.
- DOWNS, Anthony, An Economic Theory of Democracy, Harper, New York, 1957.
- EASTON, D., A System Analysis of Political Life, John Wiley, New York, 1965.
- ECKSTEIN, Otto., HALVORSEN, Robert F., "A Behavioral Model of the Public Finances of the State and Local Sector", Public Finance and Stabilisation Policy, ed. par Warren L. Smith and John M. Culbertson: North Holland Publishing Co. Amsterdam 1974.
- FIRESTONE, O.J., Canada's Economic Development, 1867-1953, London: Bowes and Bowes Ltd., 1958.
- FOOT, D.K., Provincial Public Finance in Ontario: An Empirical Analysis of the Last Twenty-Five Years, Ontario Economic Council, Toronto, 1977.
- GILLESPIE, Irwin W., "An Examination and Analysis of Municipal Financial Problems", Report of Proceedings of The Twenty-Fifth Tax Conference, Canadian Tax Foundation, Nov. 1973, p. 561-590.
- GRAHAM, John, F., JOHNSON, A.W., ANDREWS, J.M., Inter-Government Fiscal Relationships. Canadian Tax Papers, No. 40, Canadian Tax Foundation, Dec. 1964.

- GRAMLICH, Edward M., "State and Local Governments and their Budget Constraint", International Economic Review, X, Juin 1969, p. 163-182.
- GUPTA, Shibhankar, P., "Public Expenditures and Economic Growth - A Time Series Analysis", Public Finance, XXII, No. 4, 1967, p. 423-61.
- HANSEN, Niles, "The Structure and Determinants of Local Public Investment Expenditures", The Review of Economics and Statistics, 1965, p. 150-62.
- HAWLEY, A., "Metropolitan Populations and Municipal Government Expenditures in Central Cities", Journal of Social Issues, No. 1 et 2, 1951, p. 100-108.
- HENDERSON, James M., "Local Government Expenditures: A Social Welfare Analysis", The Review of Economics and Statistics, Vol. 50, No. 2, Mai 1968, p. 156-163.
- HENDERSON, J.V., "The Size and Types of Cities", The American Economic Review, No. 4, Sept. 1974, p. 640-56.
- HERBER, Bernard P., Modern Public Finance: The Study of Public Sector Economics, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1971, Préface.
- HIGGINS, Benjamin, "Problems of Planning Public Work" in Postwar Economic Problems, édité par Seymour E. Harris Mc Graw-Hill Book Company, Inc., New York, 1943.
- HIGGINS, Benjamin, Welfare Economics and the "Unified Approach" to Development Planning, Département de Science Economique, Université d'Ottawa, Ottawa, Canada, 1974.
- HILLEBRANDT, Patricia, Economic Theory and Construction Industry, McMillan, London, 1974.
- HOROWITZ, Ann R., "A Simultaneous Equation Approach to the Problem of Explaining Interstate Differences in State and Local Government Expenditures", Southern Economic Journal, XXXIV, Avril 1968, p. 459-476.
- House of Commons, Special Committee on Reconstruction and Re-Establishment Minutes of Proceedings and Evidence, No. 31, 27, Nov. 1943, King's Printer, Ottawa, 1943.
- INNIS, Frederic, H., Property Assessment in Canada, Canadian Tax Foundation, Toronto 1970.
- International Labour Office, Public Investment and Full Employment, Montréal, 1946.
- ISARD, Walter, Methods of Regional Analysis, The M.I.T. Press, 1960, p. 528.
- JOHNSON, H.G., "A Theoretical Model of Economic Nationalism in New and Developing States", Political Science Quarterly, June 1965.

- JOHNSON, James, A., "New Tax Sources and Tax-Sharing for Canadian Municipalities", Report of Proceedings of The Twenty-Fifth Tax Conference, Canadian Tax Foundation, Nov. 1973, p. 591-612.
- LIEBMAN, C., et al., "Social Status, Tax Resources, and Metropolitan Cooperation", National Tax Journal, Vol. XVI, 1963, p. 58-61.
- LINDBLOM, C., "Decision-Making: The Science of Muddling-Through", Public Administration Review, Spring 1959, p. 79-88.
- MARGOLIS, Julius, "Metropolitan Finance Problem: Territories, Functions and Growth", Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, ed. par le National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1961, p. 229-93.
- MARRIS, Robin, L'Entreprise Capitaliste Moderne, Dunod, Paris 1971.
- MICHAS, Nicolas, Variations in the Level of Provincial-Municipal Expenditures in Canada: An Econometric Analysis, Dissertation Doctorale, Université d'Illinois, 1967 (non publiée).
- NETZER, Dick, The Economics of the Property Tax, The Brookings Institution, Washington D.C., 1966.
- OATES, Wallace E., "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis", Journal of Political Economy, Nov. 1969, p. 957-971.
- OSMAN, J., "The Dual Impact of Federal Aid on State-Local Expenditures", National Tax Journal, Vol. XIX, 1966, p. 362-372.
- PAGLIN, Morton, Fogarty, Michael, "Equity and the Property Tax: A New Conceptual Focus", National Tax Journal, 25, Dec. 1972, p. 564-565.
- PAUL, Diane B., The Politics of the Property Tax, D.C. Heath and Company, Lexington, Massachusetts, 1975, p. 28.
- PLUNKETT, Thomas J., The Financial Structure and the Decision-Making Process of Canadian Municipal Government, Central Mortgage and Housing Corporation, Ottawa, 1972.
- PLUNKETT, T.J., "The Property Tax and the Municipal Case for Fiscal Reform", Canadian Public Policy, numéro spécial 1976, p. 320.
- PORTER, John C., The Vertical Mosaic: An Analysis of Social Class and Power in Canada, University of Toronto Press, Toronto, 1965.
- PREBISH, Raul, The Economic Development of Latin America and its Principal Problems, Nations-Unies, New York, 1950.

- PROGUE, J. et SGONTZ, L., "The Effects of Grants-in-Aid of State on Local Spending", National Tax Journal, Vol. XXI, 1968, p. 190-99.
- PRYOR, Frederic L., Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations, George Allen & Unwin Ltd., London, 1968, p. 36.
- RIVARD, Jean Yves, Determinants of City Expenditures in Canada, thèse Doctorale, Université de Michigan, 1967, (non publiée).
- ROSENFELD, B.D., "The Displacement Effect in the Growth of Canadian Government Expenditure", Finances Publiques, La Haye, No. 3-4, 1973, p. 301-313.
- SACKS, S., "Metropolitan Fiscal Disparities", The Journal of Finance, May 1968, p. 229-250.
- SAPORTA, Bertrand, Economie Urbaine et Finances Locales, Editions Cujas, Paris 1971.
- SCHULLER, R.E., "The Interaction Between Local Government and Urban Residential Location", The American Economic Review, No. 4, Sept. 1974, p. 682-96.
- SHARKANSKY, I., "Government Expenditures and Public Services in the American States", The American Political Science Review, Dec. 1967, p. 1066-77.
- SHARKANSKY, Ira, Spending in the American States, Rand MacNally, Chicago, 1968, p. 13-17.
- SHELDON, Silver, "The Feasibility of a Municipal Income Tax in Canada", Canadian Tax Journal, Vol. XVI, No. 6, 1968, p. 398-406.
- SHOYAMA, T.K., "Public Services and Regional Development in Canada", Journal of Economic History, XXVII, 1966, p. 498-513.
- SINGER, Hans W., "The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries", American Economic Review, Papers and Proceedings. May 1950, p. 473-485.
- SLACK, Enid, N., The Budgetary Response of Municipal Governments to Provincial Transfers: The Case of Ontario. Unpublished Ph.D. dissertation, University of Toronto, 1977.
- TIEBOUT, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditures", The Journal of Political Economy, Oct. 1956, p. 516-544.
- TINBERGEN, Jan, The Theory of Economic Policy, Amsterdam, North Holland, 1955.
- WHOO SIK KEE, "Central City Expenditures and Metropolitan Areas", National Tax Journal, Vol. XVIII, 1965, p. 343 et suivantes.