

La coopération intermunicipale : le partage des dépenses et des recettes



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

Enid Slack

***La coopération intermunicipale :
le partage des dépenses et des recettes***

**par
Enid Slack**

**avec l'aide de
Ian Wight**

**Les Presses du CIRUR
Toronto
avril 1997**

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

Publié par LES PRESSES DU CIRUR
150, av. Eglinton est, bureau 301
Toronto (Ontario) Canada M4P 1E8
Téléphone : (416) 973-5629
Télécopieur : (416) 973-1375

Première édition : avril 1997
Copyright © LES PRESSES DU CIRUR 1997
Tous droits réservés

Aucune partie du présent document ne peut être reproduite, de quelque façon que ce soit, sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement les opinions officielles du CIRUR.

ISBN 1-895469-52-X

Données de catalogage avant publication (Canada)

Slack, N.E. (Naomi Enid), 1951 -
La coopération intermunicipale

Traduction de : Intermunicipal cooperation
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 1-895469-52-X

1. Coopération intermunicipale – Canada. 2. Coopération intermunicipale – États-Unis. 3. Finances municipales – Canada. 4. Finances municipales – États-Unis. 5. Services municipaux – Canada – Finances. 6. Services municipaux – États-Unis – Finances. I. Wight, Ian. II. Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (Canada). III. Titre.

HJ9350.S5214 1998 336'.01471 C98-932318-8

Table des matières

Préface	i
Biographie	iii
Remerciements	iii
Résumé	v
Chapitre 1 — Introduction	1
Chapitre 2 — Principes régissant l'évaluation de la coopération intermunicipale	3
Chapitre 3 — Le partage des dépenses	5
3.1 Le partage des dépenses : études de cas canadiennes	5
3.1.1 <i>Districts régionaux en Colombie-Britannique</i>	6
3.1.2 <i>Commissions de services régionales de l'Alberta</i>	7
3.1.3 <i>Programme de coopération intercommunale de la Saskatchewan</i>	7
3.1.4 <i>Études de cas en Ontario</i>	7
3.1.5 <i>Ententes intermunicipales du Québec</i>	8
3.1.6 <i>Nouvelle-Écosse : les régies de services à frais partagés</i>	9
3.2 Le partage des dépenses : quelques exemples américains	9
3.2.1 <i>Colorado : district des aménagements scientifiques et culturels (équipement régional) — région métropolitaine de Denver</i>	10
3.2.2 <i>Pennsylvanie : district régional de l'équipement du comté d'Alleghany (région de Pittsburgh)</i>	10
3.2.3 <i>Ohio : villes de Norton et de Barberton (activités conjointes de développement économique)</i>	11
3.3 Résumé des études de cas sur le partage des dépenses au Canada et aux États-Unis	11
3.4 Questions relatives au partage des dépenses	13
3.4.1 <i>Répartition des coûts</i>	13
3.5 Évaluation du partage des dépenses	14
3.5.1 <i>Avantages du partage des dépenses</i>	14
3.5.2 <i>Inconvénients du partage des dépenses</i>	15
Chapitre 4 — Le partage de type fiscal	17
4.1 Le partage de type fiscal : études de cas canadiennes	19
4.1.2 <i>Colombie-Britannique</i>	19
4.1.2.1 <i>Partage localisé des recettes entre le village de Taylor et la ville de Fort St. John</i>	19
4.1.2.2 <i>District régional de Peace River</i>	19
4.1.2.3 <i>Partage de l'assiette fiscale relative aux activités industrielles de la vallée de l'Elk</i>	20
4.1.2.4 <i>Entente de financement des services régionaux de Greater Trail</i>	20
4.1.2.5 <i>Autres ententes intermunicipales</i>	20
4.1.3 <i>Alberta</i>	21
4.1.3.1 <i>Entente de «redevance d'accès» du district municipal de Clearwater</i>	22
4.1.3.2 <i>Entente de partage de type fiscal du district municipal de Greenview</i>	22
4.1.3.3 <i>Entente de «redevance d'accès aux services» du district municipal de Woodlands</i>	22
4.1.3.4 <i>Entente de partage des coûts entre Big Lakes et la ville de Swan Hills</i>	22
4.1.3.5 <i>Entente-cadre intermunicipale de la ville de Slave Lake</i>	23

4.1.4 Saskatchewan.....	23
4.1.4.1 Entente de partage des recettes fiscales provenant de l'imposition des mines de potasse de la Saskatchewan	23
4.1.4.2 Ville de Hudson Bay/municipalité rurale de Hudson Bay.....	24
4.1.5 Ontario.....	24
4.1.5.1 <i>Loi sur les impôts municipaux extraterritoriaux</i> de 1988 à laquelle sont assujettis la ville de Marathon et le canton de Manitouwadge	24
4.1.6 Québec.....	25
4.1.6.1 Taxe de transport régionale	25
4.1.7 Nouvelle-Écosse.....	25
4.1.7.1 Ville de Windsor/district de West Hants (Parc industriel conjoint)	25
4.2 Le partage de type fiscal : quelques exemples américains.....	25
4.2.1 <i>Minnesota : partage de l'assiette fiscale Minneapolis et Saint-Paul</i>	26
4.2.2 <i>Ohio : programme de développement économique/participation publique du comté de Montgomery</i>	27
4.2.3 <i>Colorado : entente de partage des recettes entre la ville de Westminster et la ville de Thornton</i>	28
4.2.4 <i>État du Michigan</i>	28
4.3 Résumé des études de cas sur le partage de type fiscal au Canada et aux États-Unis	29
4.4 Évaluation du partage de type fiscal	31
4.4.1 <i>Avantages du partage de type fiscal</i>	31
4.4.2 <i>Inconvénients du partage de type fiscal</i>	31
Chapitre 5 — Résumé et conclusions	33
Bibliographie	35

Tableaux

Tableau 1 : Exemples de partage des dépenses dans les municipalités canadiennes	12
Tableau 2 : Exemples d'ententes de partage de type fiscal entre les municipalités canadiennes.....	29

Préface

Nous avons le plaisir, au nom du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR), de présenter le document de M^{me} Enid Slack, qui s'intitule *La coopération intermunicipale : le partage des dépenses et des recettes*. Il s'agit du quatrième rapport du CIRUR sur les finances municipales, un domaine de recherche qui continue d'intéresser grandement le CIRUR et les organismes qui le financent, les ministères des Affaires municipales des provinces et des territoires, et la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Aux prises avec les services dont les provinces se déchargent, les municipalités cherchent par tous les moyens à accroître leur efficacité et à réduire leurs coûts afin d'éviter de devoir abaisser les niveaux de service ou d'augmenter les impôts fonciers. Elles ont essayé de réduire leurs coûts de diverses façons. Dans un rapport du CIRUR, intitulé *Autres modes de prestation des services municipaux au Canada* (1996), Michael Skelly décrit des expériences de privatisation et des méthodes semblables. La fusion de municipalités limitrophes, pour réaliser des économies d'échelle, fait l'objet de cinq études de cas canadiennes que le CIRUR vient de publier dans un rapport intitulé *Le regroupement municipal dans les années 1990 : Analyse de cinq municipalités canadiennes*.

Le présent document donne des exemples canadiens et américains de la coopération intermunicipale, qui constitue un autre mode de prestation des services. On y traite des achats en commun, du partage des installations et des équipements, voire du partage du personnel. Quant au partage de type fiscal pratiqué au Canada, c'est une option qui s'applique habituellement aux villes à industrie unique, qui partagent leur base d'imposition industrielle avec les municipalités avoisinantes. Nous espérons que les divers exemples fournis dans le document aideront les municipalités canadiennes à mener à bien la restructuration amorcée.

Le CIRUR tient à remercier M^{me} Slack, pour l'enthousiasme, l'engagement et la diligence dont elle a toujours fait preuve dans le cadre des travaux qu'elle a menés avec lui.



André Lanteigne
Directeur général
Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales

Biographie

M^{me} Enid Slack est une économiste-conseil qui se spécialise dans la recherche sur les politiques gouvernementales dans le domaine des finances publiques et, tout particulièrement, les finances municipales et scolaires. M^{me} Slack dirige le cabinet de recherche Enid Slack Consulting Inc. depuis 1981 et enseigne un cours du second cycle universitaire sur les finances publiques urbaines à l'université de Toronto. Elle détient un baccalauréat du Collège universitaire Glendon, université York, ainsi qu'une maîtrise et un doctorat en économie de l'université de Toronto.

M^{me} Slack compte de nombreux clients, au Canada et à l'étranger, notamment des conseils scolaires, des municipalités, des gouvernements provinciaux et territoriaux, le gouvernement fédéral, des commissions gouvernementales et des entreprises privées. Elle a été conseillère spéciale du Groupe d'étude sur la région du grand Toronto en 1996 et membre du Comité chargé de déterminer «qui fait quoi» en Ontario. Elle a participé à la rédaction d'ouvrages sur les impôts fonciers et sur les finances publiques urbaines au Canada, et a publié de nombreux articles portant sur les finances publiques aux niveaux municipal et provincial. Elle a déjà préparé deux documents pour le CIRUR : *Les répercussions de l'utilisation de divers outils de financement sur l'aménagement urbain: document de réflexion* et *Analyse des redevances d'exploitation prélevées par les municipalités canadiennes*.

Remerciements

J'aimerais remercier Ian Wight, qui s'est chargé de recueillir l'information nécessaire à la plupart des études de cas sur le partage des dépenses et des recettes. Je voudrais également remercier le comité du CIRUR des directeurs de recherche des ministères des Affaires municipales des provinces et des territoires, ainsi que la SCHL pour leurs précieux commentaires sur une version préliminaire du document. Enfin, je remercie tout particulièrement André Lanteigne et Claude Marchand, du CIRUR, pour m'avoir invitée à entreprendre ce projet et m'avoir aidée à le mener à bien.



Résumé

À tous les niveaux, les administrations cherchent à réduire les coûts. Au niveau municipal, plusieurs facteurs expliquent le désir d'accroître l'efficacité. La réduction des transferts des provinces aux municipalités, alliée à la résistance manifestée par les contribuables à l'égard de l'alourdissement des impôts fonciers, s'est traduite par un effet de resserrement sur les finances municipales. Parallèlement, les gouvernements provinciaux n'ont cessé de confier un nombre croissant de fonctions aux administrations locales. Confrontées à ces divers facteurs, les municipales en sont venues à essayer de trouver des façons d'accroître l'efficacité et de réduire les coûts, afin de maintenir les niveaux de service et de ne pas augmenter les impôts fonciers. Elles s'y sont prises de diverses façons pour y parvenir : confier la prestation des services à des entreprises privées; se fusionner pour tirer profit des économies d'échelle liées à la prestation des services et travailler en collaboration pour offrir des services.

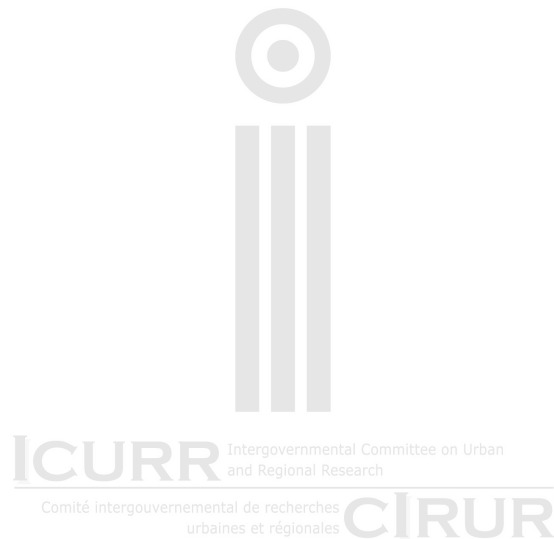
Le présent document donne des exemples de coopération intermunicipale, au Canada et aux États-Unis, dans le domaine de la prestation des services. La coopération intermunicipale peut prendre la forme d'un partage des dépenses, qui amène les municipalités à collaborer à la prestation des services et, de façon générale, à partager les coûts occasionnés par la prestation des services. Elle peut aussi prendre la forme d'un partage de type fiscal, qui amène les municipalités à partager les assiettes ou les recettes fiscales, même lorsqu'il n'y a aucun partage des dépenses. Ce genre de partage fiscal est le mode le plus répandu dans les municipalités canadiennes qui abritent une industrie dont les travailleurs vivent dans une autre municipalité. Le partage fiscal est un mécanisme qui pourvoit à la répartition équitable du fardeau fiscal entre les bénéficiaires des services locaux.

L'économie au chapitre des coûts est le facteur fondamental qui sous-tend le partage des dépenses. En collaborant à la prestation des services, les municipalités peuvent en effet tirer parti des économies d'échelle qui s'y rattachent, lorsque la population desservie est importante. Les études de cas donnent des exemples d'achats en commun, de partage des installations et des équipements, et même du partage du personnel. De tels mécanismes permettent aux municipalités d'offrir des services qui leur coûtent moins cher et pourraient même les amener à accroître la qualité des services ou encore à fournir des services que seules elles n'auraient pu offrir.

Le partage de type fiscal n'est pas très répandu parmi les municipalités canadiennes, d'une part parce que les transferts des provinces ont largement contribué à réduire les disparités fiscales, et d'autre part parce que les administrations régionales sont présentes au sein des grandes régions urbaines, et que ces administrations pratiquent déjà cette forme de partage entre les municipalités qui les composent. En outre, les municipalités qui sont obligées de renoncer à des recettes fiscales sont peu enclines à opter pour le partage des recettes fiscales. Cette forme de coopération intermunicipale existe surtout dans les villes à industrie unique, qui partagent les impôts perçus auprès de cette industrie unique avec les municipalités avoisinantes. Les études de cas canadiennes dont il est question dans le présent rapport sont généralement de cet ordre.

Les possibilités d'une part de réduire les coûts et d'autre part d'améliorer la qualité des services offerts à l'échelle locale constituent les principaux avantages du partage des dépenses, par opposition au partage fiscal, dont l'avantage principal réside dans la répartition équitable du fardeau fiscal entre les utilisateurs des services fournis. Le principal problème que pose la coopération intermunicipale - qu'il s'agisse du partage des dépenses ou du partage de type fiscal - réside dans l'éventuelle absence de responsabilisation lorsque les décisions d'ordre fiscal et les décisions concernant les dépenses ne sont pas prises par la même autorité compétente. Les commissions ou comités intermunicipaux mis sur pied pour prendre des décisions au sujet de la prestation des services peuvent ne pas devoir rendre des comptes aux contribuables et aux consommateurs de chacune des municipalités participantes.

Les municipalités en quête d'une forme de coopération quelconque profiteraient de travaux de recherche complémentaires sur les mécanismes de partage facilitant la responsabilisation envers les contribuables et les consommateurs et permettant de traiter les municipalités sur un pied d'égalité. Des recherches empiriques comparant l'incidence sur les coûts des diverses options possibles — coopération intermunicipale, fusion des municipalités et prestation des services par des entreprises privées — constitueraient une source d'information intéressante sur laquelle les municipalités pourraient se fonder pour décider de l'approche à adopter afin de réaliser des économies au chapitre des coûts.



Chapitre 1

Introduction

La nature changeante des administrations locales observée au cours des deux dernières décennies traduit le contexte politico-économique au sein duquel ces administrations évoluent. À tous les niveaux, les administrations publiques cherchent à réduire les coûts en réduisant le personnel, en privatisant ou encore en ouvrant la porte à la concurrence au sein du secteur public. À l'échelle municipale, plusieurs facteurs expliquent la nécessité d'accroître l'efficacité. Au chapitre des recettes, les municipalités sont aux prises avec la diminution des transferts des provinces et la résistance manifestée par les contribuables à l'égard d'une majoration des impôts fonciers. Au chapitre des dépenses, les gouvernements provinciaux n'ont cessé de confier des fonctions aux municipalités. En Ontario par exemple, les municipalités assument désormais une responsabilité accrue à l'égard du financement d'un certain nombre de services, dont le coût était autrefois partagé avec la province. Ces divers facteurs amènent les municipalités à trouver des façons d'accroître l'efficacité et de réduire les coûts pour maintenir les niveaux de service ou éviter de majorer les impôts fonciers.

Sous l'effet des pressions de financement, les municipalités ont également été amenées à se poser la question de savoir dans quel secteur d'activité elles se situaient (Tindal et Tindal 1995, 11). Elles doivent non seulement déterminer les services qu'elles sont en mesure d'offrir, mais aussi trouver les différents modes de prestation leur permettant d'être efficaces. Les administrations municipales se rendent compte qu'elles n'ont plus besoin d'offrir les services elles-mêmes et qu'elles peuvent s'organiser pour que d'autres en assurent la prestation. Comme le font remarquer Osborne et Gaebler (1993), les décisions d'orientation et la prestation des services peuvent relever de deux entités distinctes : les municipalités peuvent assumer les fonctions de "direction" et laisser les fonctions «d'exécution» au secteur privé, à d'autres administrations locales ou à des organismes spécialisés. Voici ce que Tindal et Tindal (1995, 11) pensent à ce sujet :

Si les municipalités canadiennes continuent de se percevoir comme des fournisseurs de services et de se préoccuper de savoir combien de services elles peuvent se permettre d'offrir elles-mêmes à leurs habitants, elles s'exposent à un avenir sombre, marqué par des compressions financières permanentes. Si par contre elles peuvent se métamorphoser en organismes délibérants dont le rôle principal est d'aider les collectivités à exprimer des préoccupations et des sentiments collectifs, puis d'agir en conséquence pour créer des partenariats qui apporteront les ressources qui permettront de répondre aux préoccupations communes, elles sont alors à la seule merci de leur imagination et de leur esprit coopératif.

C'est dans ce contexte que les municipalités ont envisagé diverses façons de réduire les coûts. L'annexion et la fusion des municipalités sont des mécanismes qui ont été utilisés pour créer des municipalités plus grandes, capables de réaliser des économies d'échelle au chapitre de la prestation des services et, éventuellement, de réduire les coûts. Ces mécanismes reposent sur le principe que plus la population desservie est grande, plus les coûts par habitant des services comme l'approvisionnement en eau, les égouts et les routes, sont bas. Hirsh (1959) apporte des éléments empiriques à l'appui des économies d'échelle réalisées au chapitre de la distribution d'eau et des égouts; des études ultérieures ont montré que des économies d'échelle pouvaient également être réalisées dans le secteur des transports.

La fusion et la restructuration des municipalités sont un phénomène assez courant au Canada, et tout récemment au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et en Ontario. Toutefois, on ne sait pas vraiment si les fusions permettent d'économiser au chapitre des coûts. Des études menées récemment (par exemple

Kushner, Masse, Soroka et Peters 1996) portent à croire que les fusions et les annexions font en réalité grimper les coûts. De toute façon, certaines municipalités commencent à se rendre compte qu'elles peuvent réaliser des économies d'échelle en s'y prenant d'une autre façon, par exemple en confiant la prestation des services à des organismes du secteur privé ou en adoptant une forme de coopération intermunicipale. Si au moins deux municipalités se regroupent pour offrir un service, une population plus grande est alors desservie et les coûts peuvent être réduits. Il peut ne pas être nécessaire d'élargir les frontières municipales pour réaliser des économies au chapitre des coûts.

Le partage des dépenses par les municipalités a pour principaux objectifs de réduire les coûts et d'améliorer la prestation des services. Un aspect important de cette forme de collaboration réside dans la façon dont le coût des services est réparti entre les municipalités en cause. Le principe du partage des coûts, c'est d'amener ceux qui reçoivent des services à en absorber le coût. Toutefois, selon les circonstances, le partage des recettes peut être un aspect important sans être nécessairement lié à une forme de coopération intermunicipale au chapitre de la prestation des services. Par exemple, une municipalité peut profiter des services offerts par une autre municipalité sans qu'il existe une entente explicite entre elles et sans devoir payer pour les services reçus.

C'est le genre de situation qui existe lorsqu'une grande industrie décide de s'établir dans une municipalité rurale. L'industrie constitue une importante source de recettes fiscales pour la municipalité où elle est établie. Les coûts de la prestation des services à cette industrie (approvisionnement en eau, égouts, routes) et aux employés, qui peuvent habiter dans d'autres collectivités (services sociaux, bibliothèques et installations récréatives) sont, dans une large mesure, engagés à l'extérieur de la municipalité. Cette situation se produit également lorsqu'un projet d'aménagement est mené dans une municipalité rurale située dans la périphérie d'une municipalité urbaine. Le nouveau lotissement bénéficie en effet d'impôts moins élevés (comparativement à la municipalité urbaine avoisinante) et ses habitants profitent des services offerts dans la municipalité urbaine où, de surcroît, ils peuvent travailler et se divertir. Ces avantages, pour lesquels la municipalité urbaine ne reçoit aucune compensation, sont souvent la cause de rajustements, des frontières. Une certaine forme de partage fiscal pourrait être mise en oeuvre pour faire en sorte que le fardeau fiscal soit réparti équitablement entre les bénéficiaires des services locaux.

Le présent document donne des exemples, au Canada et aux États-Unis, de coopération intermunicipale au chapitre de la prestation des services (partage des dépenses) et du partage des recettes (en particulier des recettes fiscales). L'efficacité de l'option du partage des dépenses y est évaluée sous l'angle des coûts et de la prestation des services, ainsi que la mesure dans laquelle le partage des recettes fiscales entre les municipalités donne lieu à une distribution plus équitable des coûts. La conclusion du document consiste en un examen des avantages et des inconvénients de la coopération intermunicipale et en des suggestions de travaux de recherche ultérieurs.

Chapitre 2

Principes régissant l'évaluation de la coopération intermunicipale

Les principes de base exposés ci-dessous président à l'évaluation des mécanismes de partage des dépenses et des recettes entre les municipalités.

Équité : les coûts et les avantages doivent être équitablement répartis au sein de la collectivité. En fait de capacité de payer, ce principe signifie que les personnes qui reçoivent des biens et des services du gouvernement doivent en assumer le coût en fonction de leur capacité financière. En fait d'avantages reçus, les personnes qui reçoivent des services publics doivent en assumer le coût en fonction des avantages qu'ils en retirent.

Efficacité : la prestation des services doit répondre au critère de l'utilisation optimale des ressources affectées à cette fin. Les ressources doivent servir à offrir les biens et les services que les consommateurs souhaitent recevoir au moindre coût. Il convient d'éviter le gaspillage des ressources.

Rentabilité : les services doivent être offerts au moindre coût.

Responsabilisation : les consommateurs et les contribuables doivent savoir qui est responsable de la prestation des services et des impôts ou des frais d'utilisation qu'ils paient en contrepartie. L'agent de prestation des services doit être sensible aux besoins des consommateurs et des contribuables, et c'est à lui qu'incombe la responsabilité liée à ses fonctions. L'un des aspects de la responsabilisation réside dans la simplicité : le financement des services publics doit être simple et transparent afin que les consommateurs puissent le comprendre.

Pour ce qui est du partage d'ordre fiscal, l'accent doit être mis sur l'équité car enfin l'objectif premier consiste à répartir le coût des services publics équitablement entre les bénéficiaires. Parallèlement, la responsabilisation est un aspect important car les utilisateurs du service doivent savoir qui prélève les frais et qui est responsable de la prestation des services. Ces deux principes peuvent être conflictuels au sens où le principe de l'équité peut exiger que les impôts perçus par une administration soient versés à une autre administration. Si c'est le cas, il peut s'avérer difficile d'appliquer simultanément le principe de la responsabilisation et le principe de l'équité.

Au chapitre du partage des dépenses, ce sont l'efficacité et la rentabilité qui importent. Le partage des dépenses a pour objectif de réduire les coûts et de faire une utilisation efficace des ressources. Toutefois, comme dans le cas du partage fiscal, il y a un compromis à faire entre l'efficacité et l'efficience d'une part et la responsabilisation d'autre part. Le partage des dépenses avec une autre municipalité peut en effet réduire les coûts, mais pour les consommateurs et les contribuables, il peut être difficile de savoir à qui incombe la responsabilité de la prestation des services.

Chapitre 3

Le partage des dépenses

Le partage des dépenses peut revêtir de multiples formes, du contexte d'autonomie totale où les municipalités fournissent le service elles-mêmes à une administration métropolitaine globale, dotée d'une entité distincte et indépendante sur les plans financier et politique. Une étude réalisée aux États-Unis (Connecticut 1990) brosse un tableau des mécanismes possibles :

- *Autonomie totale* : les fonctions sont exercées au niveau municipal.
- *Impartition des services* : une ou plusieurs municipalités concluent un marché avec une autre municipalité ou avec une entreprise privée, qui sera chargée d'offrir le service.
- *Planification régionale* : des municipalités se regroupent volontairement dans les limites d'un cadre législatif pour régler des questions d'ordre régional.
- *Programmes régionaux volontaires* : des municipalités se regroupent volontairement pour offrir un service à l'échelle régionale; chaque municipalité conserve une fonction de contrôle sur le service qu'elle offre.
- *Programmes multisectoriels* : des municipalités se regroupent pour créer une entité qui assure une représentation directe de chacune des municipalités participantes; celles-ci peuvent exercer une influence sur le budget.
- *Districts régionaux spécialisés* : les municipalités créent une entité régionale distincte qu'elles chargent d'offrir un service spécial : le conseil d'administration et le budget ne sont pas sous l'influence des municipalités participantes.
- *Administration métropolitaine globale* : entité créée pour offrir une gamme de services dans une zone géographique qui est plus grande que le territoire occupé par une seule municipalité; l'entité créée est sans lien de dépendance avec les municipalités fondatrices sur les plans politique et financier.

Dans le contexte canadien, on trouve des exemples de chaque type de mécanisme intergouvernemental. Dans les grandes régions métropolitaines, les administrations métropolitaines globales et les commissions ou districts régionaux spécialisés sont des mécanismes intergouvernementaux assez courants. Dans les collectivités plus petites, comme le fait remarquer Skelly (1996, 9), les mécanismes intergouvernementaux les plus courants sont l'impartition des services — une municipalité paie une autre municipalité pour offrir un service — ou la mise sur pied de programmes régionaux de façon volontaire — au moins deux municipalités planifient, financent et offrent un service conjointement. Ces mécanismes sont courants dans les petites municipalités car il est facile de partager la prestation des services entre plusieurs municipalités avoisinantes. En regroupant leurs ressources, les petites municipalités peuvent offrir un service qu'elles pourraient ne pas être en mesure de fournir seules, par manque de ressources et de compétences.

3.1 Le partage des dépenses : études de cas canadiennes

Dans plusieurs provinces canadiennes, on a conclu des accords et mis sur pied des conseils intermunicipaux. Quelques exemples sont donnés dans les paragraphes qui suivent et résumés dans le tableau 1.

3.1.1 Districts régionaux en Colombie-Britannique

Les districts régionaux ont vu le jour en Colombie-Britannique en 1965, car on voulait alors établir un cadre pourvoyant à la prestation intermunicipale des services. Toutes les municipalités et la plupart des secteurs non constitués en personne morale appartiennent aux districts. Un conseil régional réunit des élus municipaux nommés par lui. Le nombre de membres qui siègent au conseil régional et le nombre de voix varient en fonction de la taille de la population. Le mode de scrutin (décrit dans Saskatchewan 1993) exige un haut niveau de consensus pour la prise de décisions générales tout en permettant aux municipalités membres de décider des services gérés par le conseil régional sur leurs territoires respectifs et de payer pour ces services.

Les districts régionaux peuvent offrir une vaste gamme de services, allant des aéroports aux centres de soins de santé et aux salles de spectacle. Ils peuvent aussi offrir des services seulement à une partie du district ou au district régional tout entier. Les décisions à prendre sur les services devant être offerts ou non par le district régional sont renvoyées à des conseils municipaux. Comme on le fait remarquer dans Saskatchewan (1993, 3), le caractère volontariste des décisions en matière de services pourvoit à la «souplesse et à la diversité dans l'exécution des fonctions.» Les régions peuvent «combler une lacune» si les municipalités y consentent, mais chaque municipalité n'est pas tenue d'accepter tous les services qui sont offerts.

Les représentants élus des districts à droit de vote (zones rurales et non constituées en personne morale) et les municipalités qui décident de ne pas accepter un service ne peuvent pas exercer leur droit de vote à l'égard de ce service en particulier au sein du conseil du district régional. Cette règle s'applique largement à ce qu'on appelle les services locaux et additionnels (discretionnaires). Le pouvoir d'offrir ces services est accordé à chaque district régional au moyen de lettres patentes délivrées par le gouvernement provincial.

Les districts régionaux sont financés par les administrations locales. Étant donné que le district régional offre un certain nombre de services divers et que toutes les zones ne reçoivent pas les mêmes services, il faut calculer, pour chaque municipalité, le coût de chaque service par rapport aux impôts fonciers perçus. C'est en se fondant sur les coûts et les avantages des services que les conseils municipaux décident s'il vaut la peine que le district leur fournisse le service.

Le district régional présente l'avantage de permettre un certain nombre de mécanismes organisationnels, fonctionnels et financiers grâce auxquels on peut réduire le nombre d'organismes spécialisés et déterminer une autre échelle à laquelle se fera la prestation des services. Les municipalités conservent leur fonction de contrôle sur les budgets locaux affectés aux services offerts par le district. Mais il présente certains inconvénients. Les districts régionaux n'ont aucun pouvoir de mise en œuvre de politiques. Par exemple, on a prétendu dans le cadre de la planification qu'aucune des municipalités n'étaient obligées de respecter le plan régional (voir Slack 1996, 33). Le projet de loi 11 (1995), intitulé *Growth Strategies Statutes Amendment Act*, a permis d'adopter des stratégies de croissance interrégionales et intrarégionales, en Colombie-Britannique, qui pourraient aplanir certains de ces problèmes.

3.1.2 Commissions de services régionales de l'Alberta

En Alberta, on recourt à des commissions de services régionales pour offrir un certain nombre de services publics, notamment l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées, la gestion des déchets et les égouts pluviaux, à l'échelle régionale. Ces commissions sont essentiellement financées par les frais d'utilisation perçus et elles sont habilitées à approuver leurs propres budgets. Les commissions de services régionales, constituées en vertu de *The Alberta Regional Municipal Services Act*, 1983, sont constituées sur une base volontaire et établies par décret.

Il en existe actuellement 14 en Alberta : six s'occupent du réseau de distribution d'eau; trois s'occupent du système d'égouts et une s'occupe des déchets solides. Les commissions doivent fonctionner selon le principe du recouvrement intégral des coûts. Des frais d'utilisation sont imposés directement aux consommateurs, et ils couvrent à la fois les coûts d'exploitation et les coûts d'immobilisation. Les commissions ne perçoivent pas les prélèvements fiscaux des municipalités. En effet, les commissions de services régionales sont des organismes indépendants et les municipalités ne peuvent se prononcer sur leurs budgets. Le gouvernement provincial leur verse des subventions pour faciliter leur établissement et leur fonctionnement.

3.1.3 Programme de coopération intercommunale de la Saskatchewan

Le programme de coopération intercommunale a été créé en 1993, pour encourager les administrations municipales à créer des partenariats pour la prestation des services. Le West Central Municipal Government Committee (Saskatchewan 1995) en est un exemple. Ce comité représente 29 administrations municipales qui se sont regroupées pour s'entraider dans l'accomplissement de leurs activités respectives. Chaque municipalité établit les ressources financières, humaines et mécaniques qu'elle peut partager, et ses ressources sont mises à la disposition des autres collectivités par voie de location.

Selon une enquête menée sur les partenariats réunissant des municipalités de la Saskatchewan (Saskatchewan 1993), la municipalité urbaine moyenne de cette province, en 1992, offrait six services grâce à une forme de coopération intermunicipale. Les villes semblaient avoir créé davantage de partenariats pour la prestation des services car, en général, elles ont davantage de services à offrir. Les services les plus fréquemment visés par une forme quelconque de coopération intermunicipale étaient l'approvisionnement en eau et les égouts, l'administration, l'entretien des routes et les décharges. Dans les cas où la province assurait une part du financement ou avait adopté une loi, les partenariats visaient des services comme les services ambulanciers, la planification d'urgence, les hôpitaux, les soins à domicile, les sociétés de développement rural, le logement pour les personnes âgées et les familles à faible revenu, les bibliothèques et les parcs régionaux. Dans 70 p. 100 des cas, des accords avaient été conclus par écrit.

3.1.4 Études de cas en Ontario

Les fractions urbanisées de l'Ontario sont dotées d'administrations régionales et métropolitaines qui procèdent au partage des dépenses et au partage fiscal de façon officielle. Dans ces structures publiques à deux paliers, le palier supérieur offre des services à la région tout entière. Ces services englobent généralement la composante municipale des services sociaux, des routes régionales et du réseau de distribution d'eau. Le palier supérieur n'est investi d'aucun pouvoir de taxation directe, mais il peut demander de toucher les impôts fonciers perçus au palier inférieur.

Le partage des dépenses à l'échelle locale est également un phénomène courant entre les municipalités ontariennes. Dans chacun des cas exposés ci-dessous, les problèmes dont le règlement a abouti à une forme de coopération intermunicipale étaient par exemple la nécessité de remplacer des installations désuètes, la nécessité de réduire les coûts d'exploitation tout en maintenant les niveaux de service et la prestation de services aux usagers qui traversent les frontières.

Cinq études de cas (1983) ont été réalisées sur le partage entre les municipalités. Il s'agissait des cas suivants :

- une coopérative d'achat, pour l'achat de petits articles (carburant, enveloppes, photocopieuses, etc.) mise sur pied en 1968 dans la ville de Peterborough. La coopérative a réuni la ville, un collègue, une université, des hôpitaux, une commission de services publics, des conseils scolaires et un organisme de conservation;
- le partage d'installations informatiques, instauré en 1993 entre la ville de Peterborough et la commission des services publics, pour des services de comptabilité, de paie et d'inventaire;
- l'utilisation, par les municipalités, d'installations universitaires, instaurée en 1979 entre la ville de Windsor, dans le comté Essex, et l'université de Windsor;
- des installations et des programmes récréatifs conjoints entre la ville de Pembroke et les cantons de Stafford et de Pembroke, en 1980;
- la nomination d'un secrétaire-trésorier pour les cantons de Atwook, Morson et McCrossan et Tovell.

Certes, ces études de cas ne sont plus très récentes, mais elles soulignent toutefois les avantages que peut offrir le partage des dépenses : économies au chapitre des coûts, amélioration des services, amélioration des relations communautaires ainsi que des conditions de travail.

Un exemple plus récent de collaboration est celui des conseils scolaires en Ontario. Le Metro Task Force on Cost Savings Through Cooperative Activities a été créé en 1994 pour concevoir des modèles de prestation conjointe des services en matière d'éducation. Le groupe de travail a conclu que dans le secteur de l'éducation, la collaboration était importante pour le transport des écoliers. En effet, il a constaté que plus de 90 p. 100 des conseils limitrophes appliquent déjà le principe du partage ou envisagent de le faire.

Le modèle de coopération le plus courant dans la province est celui qui amène deux conseils à partager les itinéraires d'autobus tout en conservant des services de transport distincts. Selon un deuxième modèle, deux conseils scolaires se regroupent pour créer un seul service de transport dans les locaux d'un conseil. Un troisième modèle consiste en le partage des itinéraires d'autobus par plus de deux conseils. Et selon un quatrième modèle, deux conseils se regroupent pour faire affaire avec une entreprise privée afin de faciliter la planification et la mise en place d'un réseau de transport intégré.

3.1.5 Ententes intermunicipales du Québec

Dans les grands centres urbains du Québec, les structures régionales servent à offrir des services de nature régionale. En dehors des grands centres urbains, de nombreuses municipalités québécoises sont trop petites et ne possèdent pas suffisamment de ressources pour offrir tous les services que réclament leurs habitants. C'est pourquoi les municipalités ont décidé de conclure des ententes intermunicipales, et celles-ci prennent trois formes : la prestation d'un service par une municipalité à une autre; le transfert de pouvoirs à une autre municipalité pour la prestation d'un service donné et la mise en place de commissions intermunicipales qui amènent les municipalités à offrir un service commun.

À l'exception de Magog, La Tuque et Sept-Îles, toutes les municipalités au Québec pratiquent une forme ou une autre de coopération intermunicipale. Dans la majorité des cas (78 sur 115), les services sont offerts par le centre urbain principal, ou il y a transfert de pouvoirs à celui-ci. Les 23 principaux centres urbains qui participent à une forme de coopération intermunicipale offrent des services à 260

municipalités locales. Parmi les services les plus courants, mentionnons le transport en commun, les services de police, l'approvisionnement en eau, les eaux usées, la protection incendie, la gestion des déchets, les installations récréatives, les parcs et les bibliothèques.

En outre, des organismes régionaux ont été mis en place pour exercer des fonctions régionales qui dépassent les frontières municipales. Ces organismes, que l'on appelle des municipalités régionales de comté (MRC), s'apparentent aux comtés des autres provinces. Les domaines qui leur sont généralement confiés sont le transport, le développement économique et le tourisme.

3.1.6 Nouvelle-Écosse : les régies de services à frais partagés

La Nouvelle-Écosse permet le partage direct des recettes entre les municipalités, par l'entremise de régies de services à frais partagés, créées aux termes d'une loi, intitulée *Assessment Act* (L.R.N.-É. 1989, ch. 23). Les articles pertinents (98 à 102) traitent de la répartition des frais partagés d'après la valeur fiscale totale de la propriété imposable, à laquelle s'ajoute une allocation au titre des propriétés pour lesquelles une subvention tient lieu d'impôt. Ainsi, le partage des coûts des services offerts conjointement dépend de la capacité financière de l'unité municipale, déterminée par son évaluation. Si une unité participante obtient une nouvelle évaluation, elle paiera une proportion supérieure des coûts des services fournis conjointement, et les autres unités en profiteront en accédant indirectement à la nouvelle assiette fiscale par l'entremise de la régie des services à frais partagés.

Il existe environ 20 régies de ce genre en Nouvelle-Écosse. La principale, au Cap-Breton, offre essentiellement des services d'assistance sociale. C'est d'ailleurs la seule à oeuvrer dans ce secteur. L'ex-autorité métropolitaine de Halifax fonctionnait principalement comme une régie des services à frais partagés avant la formation, en avril 1996, de la municipalité régionale fusionnée. Les régies de services à frais partagés assurent toute une gamme de services, entre autres le respect des lois, la protection-incendie et les services administratifs généraux. Bien que la plupart des dépenses soient absorbées grâce à des subventions conditionnelles versées par la province, les transferts inconditionnels qui proviennent d'autres administrations locales constituent un montant considérable.

3.2 Le partage des dépenses : quelques exemples américains

Le partage des dépenses et des recettes entre les municipalités est un phénomène plus répandu aux États-Unis qu'au Canada, et ce pour au moins deux raisons. Premièrement, l'établissement d'administrations métropolitaines dans les grands centres urbains est plus courant au Canada qu'aux États-Unis, et comme ces administrations métropolitaines ou régionales permettent la prestation des services à l'échelle régionale, par une administration, le besoin de collaboration des municipalités s'en trouve réduit. Deuxièmement, les subventions que les provinces canadiennes versent aux municipalités atténuent les disparités financières entre celles-ci et la nécessité de partager les recettes est donc moins grande. Dans les exemples américains donnés ci-dessous, on constate que le partage des dépenses s'accompagne souvent d'un partage des recettes fiscales; aussi, la plupart de ces exemples pourraient-ils s'inscrire dans la partie consacrée au partage des recettes fiscales.

3.2.1 Colorado : district des aménagements scientifiques et culturels (équipement régional) — région métropolitaine de Denver

En 1982, l'assemblée législative de l'État du Colorado a mis fin à l'aide financière directe accordée aux arts et aux sciences, obligeant ainsi les grandes institutions à prélever des droits d'entrée. La réduction de l'aide à ces institutions a donné lieu à la formation du district des aménagements scientifiques et culturels (DASC). Le financement public était majoritairement assuré par la ville de Denver, mais les enquêtes menées ont révélé que la plupart des visiteurs des installations scientifiques et culturelles habitaient en banlieue et dans d'autres régions de l'État. Les habitants de la région métropolitaine reconnaissent la place importante que ces institutions occupaient d'une part pour l'éducation et d'autre part pour une meilleure qualité de vie. Le DASC a vu le jour pour rendre l'aide publique plus équitable.

En novembre 1988, les électeurs de six comtés de la région métropolitaine de Denver ont approuvé une majoration de la taxe de vente de un dixième de 1 p. 100 afin de financer les installations scientifiques et culturelles de la région. Les recettes découlant de la taxe se chiffrent à environ 20 millions de dollars par an pour les milieux scientifiques et culturels de la région métropolitaine. En 1994, les électeurs ont réaffirmé leur appui au DASC pour une période de 10 ans.

Il existe d'autres districts semblables, ou il en a existé, dans la région de Denver, notamment pour le stade d'une ligue majeure de baseball et pour le réseau de transport régional (ces deux districts sont limitrophes). Le district régional du transport, qui date de 1969, est l'un des premiers du genre à avoir été mis en place; il couvre toute la zone urbanisée et son financement est assuré par le prélèvement d'un dixième de 1 p. 100 sur la taxe de vente perçue.

3.2.2 Pennsylvanie : district régional de l'équipement du comté d'Alleghany (région de Pittsburgh)

La loi adoptée en 1993 a permis de doter le comté d'Alleghany d'une administration publique chargée d'assurer le financement des équipements régionaux du sud-ouest de la Pennsylvanie et d'entreprendre la restructuration fiscale des administrations locales, y compris la ville de Pittsburgh (Turner 1995, 19). La loi permet au comté d'Alleghany de percevoir une taxe de vente locale basée sur l'option de 1 p. 100 et de créer une entité publique à vocation particulière connue sous le nom de district régional de l'équipement d'Alleghany, dont le mandat est de financer, de coordonner et d'assurer la mise en place et l'exploitation efficaces et efficientes des équipements régionaux (Fisher 1995, 19). Les parcs régionaux, les bibliothèques, les installations sportives et des installations spéciales comme les zoos bénéficient de la majorité du financement.

En vertu de la loi, la moitié des recettes découlant de la taxe locale basée sur l'option de 1 p. 100 va au district, qui s'en sert pour financer les installations dont il est question ci-haut : 25 p. 100 des recettes vont au comté, qui les utilise pour réduire les impôts fonciers et éliminer la cote mobilière perçue par le comté, et 25 p. 100 vont aux administrations locales du comté, d'après une formule redistributive. L'allocation municipale est calculée à l'aide d'une formule s'apparentant au partage des recettes et à distribution pondérée, fondée sur l'effort fiscal courant et le potentiel financier de l'assiette fiscale (d'après la valeur marchande par habitant des biens immobiliers imposables).

3.2.3 Ohio : villes de Norton et de Barberton (activités conjointes de développement économique)

L'assemblée législative de l'État de l'Ohio a adopté un certain nombre de dispositions législatives qui autorisent les collectivités à conclure des ententes de partage des recettes afin de financer des activités spéciales comme la création de districts offrant des services communs, par exemple la protection-incendie, des installations hospitalières et le développement économique. Les districts de développement économique, dont la création a été autorisée en vertu de l'article 715.69 du code révisé de l'Ohio (Ohio Revised Code) sont particulièrement importants.

Les villes de Norton (12 200 habitants) et de Barberton (27 900 habitants) ont négocié une série d'ententes pour le développement économique conjoint. Depuis 1985, elles ont établi cinq zones de développement économique conjoint, et les recettes qu'elles rapportent sont partagées. Chacune des zones est située sur le territoire de Norton et desservie par les services publics de Barberton.

En échange des services publics qu'elle reçoit de Barberton, la ville de Norton a accepté de verser à Barberton, une fois par trimestre, la moitié de l'impôt sur le revenu que paient les employés des nouvelles entreprises installées dans la zone desservie par Barberton, et les employés des entreprises qui existaient déjà dans la zone, après que celles-ci ont été reliées à Barberton. En outre, elle remet toute augmentation des profits nets des entreprises qui existaient avant la conclusion de l'entente. L'entente, qui peut être renouvelée, couvre une période de 50 ans, compte tenu du besoin des entreprises d'accéder aux services publics de Barberton et de la suffisance de ceux-ci.

3.3 Résumé des études de cas sur le partage des dépenses au Canada et aux États-Unis

Le tableau 1 résume les études de cas canadiennes qui sont présentées dans le rapport. Il ne constitue en aucun cas une liste exhaustive des accords de partage des dépenses, mais vise plutôt à mettre en valeur les diverses formes que le partage des dépenses peut prendre. Dans les zones très urbanisées du pays, les municipalités sont portées à conclure des ententes plus officielles visant la prestation des services à l'échelle régionale. Dans certains cas, il s'agit d'administrations métropolitaines ou régionales intégrales (par exemple en Ontario et au Québec) et dans d'autres, d'organismes régionaux volontaires (comme en Colombie-Britannique).

Il existe de nombreuses autres formes d'ententes intergouvernementales pour la prestation des services dans les municipalités au Canada -- achats en commun, partage de l'équipement, partage des installations, des stocks ou des services, et coordination des fonctions -- et elles peuvent être très formelles ou se limiter à une poignée de main. À l'exception des ententes informelles, la plupart des exemples de partage des dépenses donnés ont amené la province à adopter une loi. Les districts régionaux, les commissions ou les administrations, qui sont des mécanismes plus officiels, ont été créés en vertu d'une loi provinciale.

Le partage des dépenses entre les municipalités est un phénomène plus courant aux États-Unis qu'au Canada. Comme on l'a déjà dit, l'absence d'administrations régionales et métropolitaines au sein des États américains et l'absence de transferts des États aux municipalités pour réduire les disparités financières sont les deux principales raisons qui expliquent ce phénomène. En général, le partage des dépenses pratiqué aux États-Unis s'applique aux services qui dépassent les frontières municipales, en particulier le développement économique, qui exige une présence à l'échelle régionale. Dans les trois exemples donnés, l'État a adopté une loi pour instaurer des plans de partage des dépenses/recettes fiscales.

En général, les municipalités américaines qui pratiquent le partage des dépenses pratiquent également le partage des recettes fiscales. Le partage des recettes fiscales est beaucoup plus courant dans les villes américaines où les administrations locales ont accès à l'impôt sur le revenu et à la taxe de vente. Au Canada, les accords de partage sont tributaires des impôts fonciers et des frais d'utilisation.

Tableau 1 : Exemples de partage des dépenses dans les municipalités canadiennes

<i>Province</i>	<i>Entente</i>	<i>Services</i>	<i>Financement</i>
Colombie-Britannique	districts régionaux	gamme de fonctions	assiette de calcul
Alberta	commissions de services régionales	services publics	frais d'utilisation
Saskatchewan	programme de coopération intercommunale	gamme de fonctions	services loués aux municipalités
Ontario	administrations métropolitaines et régionales achats et services en commun, partage des installations, du personnel	essentiellement des routes, des services policiers et des services sociaux gamme de fonctions, y compris l'éducation	assiette de calcul assiette de calcul
Québec	collectivités urbaines coopération intermunicipale : prestation de services par une municipalité à une autre, transfert des pouvoirs, commissions	gamme de fonctions corps policier, service d'incendie, transport en commun, approvisionnement en eau, eaux usées, gestion des déchets, installations récréatives, parcs, bibliothèques	assiette de calcul à frais partagés
Nouvelle-Écosse	régies de services à frais partagés	gamme de fonctions de recherches	subventions provinciales et subventions provenant des municipalités, en fonction de la capacité contributive

3.4 Questions relatives au partage des dépenses

Comme on l'a déjà dit, la coopération intermunicipale peut prendre de nombreuses formes, allant de la simple poignée de main à des ententes plus officielles. Lorsqu'elles concluent ce genre d'ententes, les municipalités doivent tenir compte des aspects suivants (NATaT 1989, 7) :

- Il faut décrire le service envisagé et préciser le niveau de service souhaité. Il convient, dans la description, de préciser les activités qui seront menées, les fonctions qui seront exercées, l'équipement qui sera utilisé ainsi que d'autres facteurs connexes.
- Les responsabilités financières de chaque partie doivent être précisées. Plus précisément, il importe d'indiquer comment les coûts seront répartis entre les administrations locales. Comme il en est question en détail dans les paragraphes qui suivent, les coûts sont généralement répartis en fonction de la population, des services reçus, de la capacité utilisée, de la valeur fiscale et d'une combinaison quelconque de ces divers éléments. Il faut également préciser les contributions non financières, par exemple l'utilisation de l'équipement et de la main-d'oeuvre.
- Il faut indiquer à qui revient la responsabilité des dommages susceptibles d'être causés par la prestation des services. L'entrepreneur devrait être tenu de souscrire à une assurance-responsabilité.
- Des questions d'acquisition et de propriété se posent lorsque les ententes prennent la forme d'une production ou d'achats en commun. Il convient en outre de prévoir l'affectation de la propriété et de l'équipement utilisés conjointement, une fois l'entente terminée.
- La durée de l'entente et les modalités de résiliation doivent être établies dès le départ.

3.4.1 Répartition des coûts

Voici quelques précisions sur la question de la répartition des coûts entre les municipalités participantes. Dans la mesure du possible, il convient d'adopter la méthode de la facturation directe des services. Cette méthode permet une affectation efficace des ressources. Les consommateurs savent à combien revient le service qui leur est fourni et ils peuvent décider de l'acquiescer ou non, en connaissance de cause. Quant aux fournisseurs, en connaissant la demande des consommateurs et ce qu'ils sont disposés à payer, ils savent quel volume offrir. Il est des cas où il ne convient pas d'imposer des frais, par exemple lorsqu'il est difficile d'identifier les bénéficiaires ou lorsqu'il est trop coûteux de les exclure. En pareil cas, les services sont financés par les recettes municipales générales.

Les services financièrement indépendants, comme les réseaux de distribution d'eau et d'égouts, les inspections au regard du code du bâtiment et du logement ou encore la collecte et l'élimination des déchets solides, peuvent être facturés directement. On peut établir une structure tarifaire qui permet de récupérer tous les coûts et de rembourser la dette existante. Lorsque les services sont financés au moyen des recettes municipales générales, les coûts peuvent être partagés équitablement ou en fonction de la population ou encore de la valeur fiscale. Dans certains cas, on peut opter pour le prélèvement d'un impôt foncier additionnel

Comme le fait remarquer Kurtz (1990, 13-14), le mode de partage des coûts dépend du mode de partage des avantages que procurent les services.

- Le partage égal des coûts entre les municipalités convient lorsque les municipalités sont de la même taille et que les avantages reçus sont à peu près comparables. Les frais généraux sont souvent imputés de cette façon.
- Le partage des coûts en fonction de la taille de la population est une méthode qui convient lorsque la population de chaque municipalité bénéficie à parts égales du programme.
- La valeur fiscale mesure la taille de l'assiette fiscale et la capacité de chaque municipalité à absorber le coût du service. Lorsqu'il est possible d'identifier les bénéficiaires directs, c'est-à-dire de déterminer leur lieu de résidence, la valeur fiscale (péréquée pour tenir compte des différences dans les techniques d'évaluation utilisées par les municipalités) est une méthode convenable. C'est par exemple le cas pour les installations récréatives, les bibliothèques et le transport en commun.
- Le prélèvement d'un impôt foncier additionnel, par exemple une taxe d'améliorations locales ou une taxe foncière spéciale, est une autre méthode qui permet de faire en sorte que les bénéficiaires des services en paient le coût. Ce genre de prélèvement spécial convient pour les dépenses en capital qui profitent directement aux propriétaires fonciers (trottoirs ou éclairage des rues).

3.5 Évaluation du partage des dépenses

Les ouvrages qui traitent du partage des dépenses présentent un certain nombre d'arguments en faveur de cette méthode, mais en soulignent également certaines imperfections.

3.5.1 Avantages du partage des dépenses

Kurtz (1990) présente trois raisons en faveur de la coopération intermunicipale : l'interdépendance, l'efficacité et l'efficience. Pour ce qui est de l'interdépendance, il prétend que les frontières politiques correspondent rarement aux frontières qui permettent une prestation efficace des services. En d'autres termes, la taille de la population et la zone géographique la plus propice à des gains d'efficience ne sont généralement pas les mêmes que celles qui correspondent aux sphères de compétence politiques. On pourrait ajouter à l'argument de Kurtz que même s'il y a concordance pour un service donné, il est improbable que ce soit le cas pour un autre service. Il est peu probable que le territoire optimal pour l'approvisionnement en eau soit le même que pour la protection-incendie, les routes ou d'autres services. La coopération intermunicipale permet d'offrir des services de façon efficace, sans égard aux frontières municipales.

Au chapitre de l'efficience, Kurtz prétend que la coopération intergouvernementale permet de réaliser des économies d'échelle. Tout d'abord, les municipalités peuvent réaliser des économies en effectuant des achats en grandes quantités. Pour atteindre le seuil exigé pour bénéficier de rabais des prix, les municipalités peuvent devoir se regrouper pour acquérir les services. La coopération leur permet en outre d'atteindre le minimum exigé à des fins d'investissements et d'emprunts municipaux. Le regroupement à des fins d'investissement peut aussi donner lieu à de meilleurs rendements et le regroupement à des fins d'emprunts peut être une façon de réduire les frais d'intérêt.

Kurtz décrit deux autres avantages de la coopération intermunicipale liés à l'efficience : la distribution des frais généraux et l'utilisation maximale du capital. La coopération permet en effet aux municipalités de partager les frais de personnel. Par exemple, seule une municipalité peut ne pas avoir les moyens de payer un gestionnaire. Par contre, en se mettant à deux ou à plusieurs, elles peuvent absorber les coûts et

les services d'un gestionnaire. De la même façon, elles peuvent partager les biens d'équipement et les installations.

Enfin, Kurtz aborde le sujet de l'efficacité, qu'il définit comme tout ce qui doit être mis en oeuvre pour que le travail se fasse. La coopération intermunicipale est favorable à l'efficacité lorsque le travail à accomplir exige une main-d'oeuvre importante, que le problème à régler dépasse les frontières municipales, qu'il faut obtenir du matériel ou du personnel spécialisé ou encore que les besoins d'urgence dépassent les besoins fondamentaux.

3.5.2 Inconvénients du partage des dépenses

Skelly (1995, 10) présente certains inconvénients que la coopération intermunicipale peut comporter, comme le risque de perturbation des services si les modalités de l'entente ne sont pas convenablement remplies. Un véritable problème se pose lorsque la municipalité n'offre pas elle-même le service, mais compte sur d'autres pour le faire. Il mentionne le malaise que ressentent les habitants, qui pourraient croire que si leur propre municipalité leur offrait le service, celui-ci répondrait davantage à leurs besoins.

Lorsqu'un organisme spécialisé est mis en place pour offrir le service, des problèmes de responsabilisation et de coordination peuvent surgir (voir par exemple O'Brien 1994, Kitchen 1993 et Slack 1993). Comme le fait remarquer Slack (1993, 120-21), le manque de responsabilisation au niveau politique de la plupart des régies et des commissions créées peut entraîner une mauvaise répartition de ressources. Dans le secteur privé, l'efficacité est dictée par la maximisation des profits et la concurrence. Les services municipaux, eux, sont contraints par le processus politique, car si les électeurs ne sont pas satisfaits de la prestation (ou du coût) des services, ils ne rééliront pas le gouvernement. Les organismes spécialisés, en particulier ceux qui fonctionnent de façon autonome, ne sont pas soumis à de telles contraintes et, par conséquent, rien ne les incite à faire preuve d'efficacité.

O'Brien (1994, 99) présente trois imperfections liées à la responsabilisation et à la coordination. Les membres des comités ou des régies se préoccupent généralement des travaux à accomplir dans leurs propres municipalités et, à cette fin, ils comptent énormément sur la compétence du personnel. Ils n'ont pas à rendre compte au public des décisions prises par l'organisme. S'il s'agit d'un organisme intermunicipal à vocation particulière, de sérieux efforts de coordination s'imposent. Dans le cas contraire, personne n'est chargé des compromis à faire entre les divers services. Par ailleurs, s'il s'agit d'un organisme à fonctions multiples, il commence à ressembler sérieusement à une municipalité. O'Brien en arrive à la conclusion que la responsabilisation et la coordination sont essentielles à l'autonomie locale. Les principes démocratiques sont extrêmement importants pour les citoyens, et la mise à exécution efficace de la volonté du peuple n'est possible que si la coordination est efficace.

Chapitre 4

Le partage de type fiscal

D'après la définition qu'en donnent Pammer et Dustin (1993, 57), le partage de type fiscal est un concept qui amène les administrations locales à verser à un fonds régional une partie des recettes fiscales que leur procure la croissance, lesquelles recettes sont ensuite réparties entre les administrations participantes. La perception et la distribution des recettes fiscales s'effectuent selon des formules préétablies. Les études de cas dont il est question dans les paragraphes qui suivent montrent que le partage des recettes fiscales est pratiqué même en l'absence de croissance. Le partage de type fiscal repose sur des bases juridiques et il doit être soumis à un agent central des recettes. Pour le pratiquer, on peut adopter des moyens législatifs ou procéder par accord volontaire.

Deux grandes raisons expliquent le partage des type fiscal : les disparités financières d'une part et les retombées d'autre part. L'existence de disparités financières entre les administrations locales peut conduire à des politiques inefficaces pour la région dans son ensemble. Par exemple, le traitement fiscal favorable offert dans une municipalité peut attirer une industrie et l'amener à s'y établir, au détriment d'une autre collectivité. Le partage de l'assiette fiscale à l'échelle interrégionale freine la concurrence fiscale entre les municipalités au sens où tout le monde profite de l'installation d'une industrie dans la région. Le partage de type fiscal permet aux municipalités d'atteindre des objectifs de développement économique et d'aménagement du territoire de façon coordonnée au lieu de se livrer une concurrence mutuelle pour l'obtention de nouveaux projets de développement. Le partage fiscal à l'échelle régionale permet aussi aux municipalités de conserver leur autonomie locale tout en partageant les recettes qui découlent de la croissance économique.

Pour ce qui est des retombées, bien souvent, les coûts et les retombées d'un nouveau projet de développement ne se limitent pas aux frontières municipales. Par exemple, une nouvelle usine peut apporter des recettes additionnelles à la municipalité sur le territoire de laquelle elle est installée. Par contre, les coûts municipaux qui en découlent peuvent être supportés par d'autres municipalités. Les travailleurs peuvent vivre dans des municipalités avoisinantes, ce qui amènent ces dernières à engager des dépenses pour les routes, les écoles, les installations récréatives et d'autres services. Le partage de type fiscal est également un moyen qui sert à dédommager les municipalités avoisinantes pour les dépenses additionnelles que le nouveau projet de développement les amène à effectuer.

Le partage de type fiscal peut prendre trois formes (voir B.C. 1982, 55).

- *Le partage des biens fondé sur l'échange* : ce mode de partage amène deux municipalités (ou plus) à diviser leurs biens respectifs de façon arbitraire. C'est par exemple le mode de partage utilisé lorsque deux mines appartiennent à deux municipalités distinctes et que les recettes provenant de leur exploitation ne reflètent pas les capacités ou les besoins en matière de dépenses distincts des municipalités, ou encore l'importance des actifs miniers. Les mines font l'objet d'une évaluation globale, et chaque municipalité en bénéficie selon des critères autres que l'emplacement des mines. Par exemple, le critère retenu aux fins de la répartition peut être les besoins en matière de dépenses ou la capacité d'offrir des services, d'après l'assiette de calcul globale de chaque municipalité.

- *Le partage localisé des recettes* : lorsque des biens sont sur le territoire d'une des deux municipalités, une entente est conclue sur la façon de partager les recettes fiscales. Un taux d'impôt est établi pour les biens en question et la municipalité d'accueil prélève l'impôt. Les recettes sont regroupées, puis redistribuées.
- *Le partage de l'assiette fiscale* : selon le principe de la mise en commun : dans ce cas, l'assiette de calcul est partagée en créant une base d'évaluation commune répartie entre les municipalités participantes en fonction d'une formule de partage préétablie. Les municipalités participantes fixent un taux d'impôt unique uniforme qui s'applique à la base d'évaluation commune, et les recettes sont redistribuées entre elles selon une formule.

En ce qui touche ce dernier mode de partage, on peut s'y prendre de plusieurs façons pour redistribuer la valeur fiscale, selon l'objectif visé par la mise en commun.

- Selon une approche géographique, la valeur fiscale est attribuée en fonction de la proximité du site industriel, et la municipalité hôte conserve la plus grande proportion des fonds.
- La valeur fiscale pourrait être également répartie en fonction de la population : en d'autres termes, les municipalités plus grandes se verraient accorder une plus grande part de la valeur fiscale car on suppose que les dépenses à engager sont plus grandes lorsque la population est plus importante.
- La valeur fiscale pourrait aussi être attribuée en fonction du lieu de résidence des travailleurs. Ce mode de distribution s'appuie sur le principe que l'incidence financière sur les municipalités hôtes est proportionnelle à la répartition des travailleurs selon leur lieu de résidence. Dans ce cas, la valeur fiscale est répartie proportionnellement à la distribution géographique de la main-d'oeuvre.
- Un autre mécanisme consiste à répartir la valeur fiscale en fonction des coûts municipaux liés aux dépenses que les municipalités doivent engager pour offrir des services.
- Enfin, la capacité contributive peut être le critère de répartition (mesurée en fonction de l'assiette de calcul de la municipalité). En d'autres termes, il y aurait un lien direct entre les coûts incombant à la municipalité et la capacité de payer de cette dernière.

Le partage de l'assiette fiscale basé sur la mise en commun est un moyen communément utilisé pour financer l'éducation au Canada. Dans certaines provinces, par exemple l'Alberta, le gouvernement provincial établit des taux par mille uniformes qu'il applique aux propriétés résidentielles et non résidentielles, et les recettes sont mises en commun. L'Alberta School Foundation Fund (ASFF) en est un exemple. La province de l'Alberta répartit les fonds entre les conseils scolaires d'après une formule qui tient compte de la capacité de payer. D'autres provinces appliquent des mécanismes de partage de l'assiette fiscale similaires au système de l'éducation. Le raisonnement sous-jacent à cette approche est de faire en sorte que tout le monde ait accès à un niveau d'éducation comparable, partout dans la province, sans égard à la taille de l'assiette fiscale de la municipalité choisie comme lieu de résidence.

4.1 Le partage de type fiscal : études de cas canadiennes

Le partage de type fiscal n'est pas un mécanisme couramment utilisé par les municipalités au Canada. Si des municipalités pratiquent ce type de partage, c'est que le gouvernement provincial leur a demandé de le faire ou bien qu'il en a facilité l'application; les ententes strictement «volontaires» entre les municipalités sont quasi inexistantes. Cette partie du document présente quelques exemples de partage de type fiscal au Canada.

4.1.2 Colombie-Britannique

Le fait qu'il existe des districts régionaux en Colombie-Britannique explique que les municipalités de ces districts pratiquent automatiquement le mode de partage fiscal. Les dépenses effectuées au nom des municipalités du district sont financées par des demandes de paiement imputées sur les assiettes fiscales des zones bénéficiaires.

Il existe d'autres formes de partage des recettes fiscales ou de l'assiette fiscale en Colombie-Britannique, mais elles ont toutes en commun la présence d'une assiette fiscale industrielle importante à l'échelle régionale, par exemple une mine, établie dans une municipalité donnée, mais dont les retombées profitent à au moins une autre municipalité. Ce genre de situation se présente dans les régions rurales éloignées de la Colombie-Britannique, où les districts régionaux sont tentaculaires, mais généralement moins bien organisés en ce qui concerne l'accès aux services qu'ils offrent et la portée de ceux-ci. L'ampleur de la coopération dont les municipalités font preuve aux fins du partage de type fiscal varie : on a constaté que la province et les industries étaient dans la plupart des cas les principaux intervenants.

4.1.2.1 Partage localisé des recettes entre le village de Taylor et la ville de Fort St. John

Le premier mode de partage institué en Colombie-Britannique, qui remonte à 1975, consistait en un partage des recettes fiscales entre le village de Taylor et la ville de Fort St. John. Le village de Taylor connaît des développements industriels dans le secteur pétrochimique et la ville de Fort St. John, située à proximité, est le lieu de résidence d'une grande partie des travailleurs industriels. Comme pour la plupart des mécanismes de partage existant en Colombie-Britannique, il a été facilité par la province qui, au moyen de lettres patentes, dote la municipalité d'une «constitution» sur mesure n'ayant aucun rapport avec la loi habilitante standard. Au départ, le village de Taylor devait verser 50 p. 100 des 20 premiers millièmes de recettes fiscales découlant de la taxe municipale générale versée par les industries à la ville de Fort St. John. Par la suite, le taux de partage a été ramené à 23 p. 100. L'entente de partage fait actuellement l'objet d'un examen, qui s'inscrit dans le cadre de la toute dernière initiative de partage de type fiscal entreprise en Colombie-Britannique, et à laquelle participe le district régional de Peace River dans son ensemble (dont il est question ci-dessous).

4.1.2.2 District régional de Peace River

L'initiative la plus récente se situe dans le district régional de Peace River. En vertu de l'entente, la province verse au district des fonds pour l'amélioration d'infrastructures désignées, qui proviennent d'un impôt provincial spécial. Sont assujetties à cet impôt certaines catégories d'activités industrielles et de services publics dans les zones sans personnalité morale du district régional. Le prélèvement représente une forme de partage des recettes de source industrielle entre la province et le district régional. De plus, la province verse une subvention d'un montant égal au district régional, qui le distribue selon une assiette fiscale par habitant assujettie à la péréquation.

La province préconise ce genre d'ententes, car elle reconnaît l'accès limité du district à l'évaluation relative aux activités d'exploitation gazière et pétrolière, qui sont largement dispersées dans la zone rurale de la région. Les municipalités qui appartiennent au district sont des centres de services qui desservent l'industrie installée dans la région, en veillant à lui fournir l'infrastructure dont ils ont besoin, elle et ses travailleurs, dont la majorité habite dans les municipalités. On se rend compte aussi que la croissance

enregistrée récemment par l'industrie se traduit par des exigences additionnelles auxquelles une infrastructure municipale qui se détériore doit répondre. Aux termes de l'entente conclue, les municipalités du district bénéficient de l'évaluation relative aux activités industrielles menées dans la région, afin de fournir l'infrastructure requise.

4.1.2.3 Partage de l'assiette fiscale relative aux activités industrielles de la vallée de l'Elk

L'entente de partage de l'assiette fiscale de la vallée de l'Elk est la première entente complexe du genre conclue en Colombie-Britannique; elle date de 1982. L'objectif de l'entente est de faire profiter les principales municipalités (les districts de Elkford et de Sparwood, et la ville de Fernie) de plusieurs exploitations houillères dans la vallée de la rivière Elk. La province participe à l'établissement d'un taux d'impôt «pondéré» qui fait en sorte que toutes les concessions minières reçoivent un traitement fiscal identique, même si elles ne sont pas situées dans les mêmes municipalités. Elles sont toutes assujetties au même taux d'impôt, ce qui témoigne de la responsabilité collective des sociétés minières envers les municipalités hôtes, tout en veillant à ce que leur contribution respective soit fonction de leur capacité de payer.

Les municipalités en profitent dans la mesure où les travailleurs des mines les ont choisies pour y habiter. Il s'agissait au départ d'une simple entente de partage de l'assiette fiscale, liée à une mesure des besoins financiers des municipalités, mais ces dernières années la province est intervenue pour limiter le montant total des recettes fiscales des municipalités, issues des activités d'exploitation minière. On peut donc dire qu'il s'agit maintenant d'une entente de partage des recettes fiscales, contrôlée par la province.

4.1.2.4 Entente de financement des services régionaux de Greater Trail

Greater Trail est une sous-région distincte qui se trouve dans l'extrême Sud-Ouest du district régional de Kootenay Boundary. La composante principale de l'assiette fiscale est liée aux concessions minières de la société Cominco, dans la ville de Trail. Les premières ententes avaient pour objectif de permettre à tous les secteurs municipaux et électoraux de la sous-région correspondant approximativement au lieu de résidence des travailleurs de la société Cominco de profiter de l'évaluation fiscale des machines et de l'équipement utilisés pour les activités d'exploitation minière de Cominco à Trail. À l'époque (1981), contrairement aux districts régionaux, les municipalités ne pouvaient compter sur cette base d'imposition. On a remédié à cette situation lorsqu'il a été décidé de «régionaliser» le financement du coût aux fins de l'impôt de six fonctions de service local dans cinq municipalités et deux secteurs électoraux, les plus importantes étant la protection-incendie et les activités récréatives.

4.1.2.5 Autres ententes intermunicipales

La ville de Prince Rupert et le district de Port Edward ont conclu une entente intermunicipale identique à celle dont il a été question précédemment entre Tayler et Fort St. John. Une entente a été instaurée en 1980 relativement aux installations charbonnières et céréalières portuaires de Ridley Island. Des ententes de partage des recettes ont été conclues plus récemment entre le district du lac Logan et le village d'Ashcroft relativement à la mine de cuivre de Highland Valley (en 1989) et entre le village et le district de New Hazelton relativement à l'exploitation de la scierie de Recap Carnaby (en 1990).

Toutes ces ententes ont eu un effet déclencheur identique au sens où elles ont amené une municipalité à demander une modification des frontières. En pareil cas, la province intervient, en s'appuyant sur une disposition supplémentaire de lettres patentes qui exige que la partie bénéficiaire principale verse à l'autre partie une fraction des recettes fiscales de source industrielle. En outre, dans tous les cas il s'agit d'ententes de partage des recettes fiscales assez restreintes, et non d'ententes de partage de l'assiette fiscale, qui tendent à limiter l'assujettissement de l'industrie imposée.

4.1.3 Alberta

De façon générale, les ententes conclues en Alberta se répartissent en deux catégories : celles qui s'inscrivent dans l'ancien système de districts en voie d'organisation de l'Alberta, et celles qui sont liées à des conflits en matière d'annexion dans la région métropolitaine d'Edmonton. La répartition géographique des ententes se joue entre le Nord et l'Ouest, soit les régions de la province dont le peuplement est plus récent, mais dont la population est encore relativement clairsemée.

En Alberta, le droit municipal revêt un caractère unique au sens où il autorise clairement la conclusion d'ententes de partage de type fiscal entre les municipalités, mais où l'exercice de cette autorisation a été négligeable. Pendant un certain temps, le programme de transfert fiscal à l'industrie a occupé une place importante; il était géré par le ministre des Affaires municipales, en sa qualité de premier dirigeant (agent politique en chef) de chaque district en voie d'organisation. Au départ, les districts en voie d'organisation possédaient leurs propres lois, qui permettaient au ministre d'imposer le transfert fiscal à l'industrie, mais ce ne fut le cas que dans environ un tiers des districts en question. Ce genre de transfert ne pouvait se faire que dans les districts en voie d'organisation car la loi qui régit les municipalités constituées en personne morale ne permet pas à celles-ci de percevoir des impôts spéciaux sur des propriétés industrielles choisies.

En vertu du programme, on désignait les districts en voie d'organisation marqués par une importante concentration des composantes industrielles de l'assiette fiscale et comptant des centres urbains offrant des services à l'industrie de «districts en voie d'amélioration à vocation industrielle». Cette réalité explique le prélèvement d'une surtaxe sur les propriétés industrielles, qui servait à financer les paiements à effectuer aux municipalités urbaines du district, de l'ordre de 60 \$ par travailleur (et les personnes à leur charge) vivant dans la municipalité urbaine, mais travaillant pour l'industrie établie au sein du district en voie d'organisation.

La récente constitution en personne morale des districts en voie d'organisation a mis fin au programme, bien que certains des premiers districts en voie d'organisation (aujourd'hui appelés districts municipaux) aient continué d'effectuer des paiements aux municipalités urbaines sur leur territoire. C'est ce qui s'est produit dans plusieurs des cas exposés dans les paragraphes qui suivent. À noter toutefois qu'il est évident qu'il faille les considérer comme des ententes de partage de type fiscal, car les contributions des districts municipaux semblent maintenant provenir des recettes municipales générales plutôt que des recettes issues d'une surtaxe imposée à l'industrie.

Il est des cas où l'on a adopté d'autres types de structure administrative locale aux fins du partage des recettes. La loi albertaine *Municipal Government Act* autorise la création de municipalités spécialisées. Cette loi permet à des hameaux comme Fort McMurray et Strathcona (qui comptent plus de 25 000 habitants) de partager l'assiette fiscale des municipalités rurales sur lesquelles ils se situent. Ces municipalités peuvent également prélever des taxes locales spéciales pour financer la prestation de services aux hameaux. De nombreux villages ont choisi de s'intégrer aux municipalités rurales pour partager l'assiette fiscale.

4.1.3.1 Entente de «redevance d'accès» du district municipal de Clearwater

Le district municipal de Clearwater est l'un des premiers districts en voie d'organisation à s'être constitué en personne morale, pendant la récente période de restructuration, en 1987. Il est doté d'importants champs de pétrole et de gaz, dont l'entretien et l'exploitation tendent à être assurés par des travailleurs qui habitent dans les centres urbains. Le nouveau district municipal a choisi, de son plein gré, de continuer de verser de l'argent à la ville de Rocky Mountain House et au village de Caroline aux termes des nouvelles ententes de «redevance d'accès aux services.»

Les montants de base prévus par les ententes tiennent compte de la dernière série de transferts en vertu du programme de transfert fiscal à l'industrie, mais les ententes prévoient que les paiements ultérieurs augmenteront (ou baisseront) en proportion du changement annuel, en pourcentage, de l'évaluation totale des propriétés industrielles du district municipal, y compris l'évaluation relative aux installations électriques et aux pipelines. En contrepartie, les ententes prévoient explicitement que les habitants du district municipal ont accès aux installations de la ville ou du village au même titre que leurs propres habitants. Il reste que ces ententes revêtent toujours un caractère spécial, renforcé par le fait que le district municipal conclut également des ententes distinctes et axées sur des fonctions bien précises avec les municipalités urbaines, par exemple pour la protection contre-incendie, les installations récréatives, les bibliothèques, les services ambulanciers et les services de sinistre.

4.1.3.2 Entente de partage de type fiscal du district municipal de Greenview

Une situation plus ou moins semblable existe à Greenview (constitué en personne morale en 1995) entre le district municipal et les villes de Valleyview, Grande Cache et Fox Creek. Les transferts fiscaux sont fondés sur une surtaxe de base d'un millième à laquelle sont assujetties les propriétés industrielles. Une formule de répartition spéciale sert à déterminer le montant des fonds destinés à chaque ville, la proportion étant fondée sur une combinaison des parts antérieures au titre du programme de transfert fiscal à l'industrie et de la population. Les ententes de partage de type fiscal entre les municipalités s'appuient sur la loi habilitante de la province et s'ajoutent aux autres ententes de partage des coûts de services spéciaux entre le district municipal et chaque ville. Les ententes constituent l'un des rares exemples de partage des recettes fiscales de source industrielle au Canada, auxquelles des municipalités choisissent de participer de leur plein gré.

4.1.3.3 Entente de «redevance d'accès aux services» du district municipal de Woodlands

Le nouveau district municipal de Woodlands a remplacé le transfert fiscal à l'industrie qu'il versait à la ville de Whitecourt par une entente générale de «redevance d'accès aux services» qui semble s'inspirer de l'entente du district de Clearwater. L'entente conclue entre Woodlands et Whitecourt est une entente-cadre multiservice en vertu de laquelle le district municipal absorbe une partie des coûts de la ville pour certains services, en échange de quoi les habitants du district municipal ont accès à ces services au même titre que les autres. Un montant annuel fixe est versé; la contribution du district municipal provient des recettes générales (essentiellement issues de l'imposition des propriétés industrielles). Les zones de service pertinentes sont nombreuses. Il s'agit non pas d'une entente de partage de l'assiette fiscale ou des recettes fiscales, mais plutôt d'une entente de partage des dépenses, car la formule ne tient pas compte des différences en matière de besoins et de capacité de payer.

4.1.3.4 Entente de partage des coûts entre Big Lakes et la ville de Swan Hills

Il existe une entente semblable de partage des coûts entre le district municipal de Big Lakes et la ville de Swan Hills. Le district municipal a tout fait pour éviter d'être amené à conclure des ententes semblables avec d'autres municipalités urbaines sur son territoire. Il n'est fait allusion à aucune assiette fiscale spéciale; seuls sont mentionnés des paiements forfaitaires décroissants sur une période de cinq ans. Le montant cumulatif semble avoir été fixé en fonction des coûts directs et indirects de la ville, y compris les frais de la dette, pour des services qui, on pourrait penser, profiteraient aux contribuables de la région avoisinante du district. Toutefois, personne n'habite dans cette région, qui n'abrite que des installations

industrielles dont les travailleurs habitent à Swan Hills. Les paiements effectués par le district municipal représentent 35 p. 100 (aucune donnée justificative n'est fournie) des dépenses prévues de la ville au titre des services. L'entente remplace toutes les ententes conclues antérieurement entre les parties pour le partage des coûts.

4.1.3.5 Entente-cadre intermunicipale de la ville de Slave Lake

Avant que le district municipal ne se constitue en personne morale, en 1995, alors qu'il faisait partie d'un grand district en voie d'organisation, la ville de Slave Lake s'était efforcée, mais en vain, de restructurer l'administration locale dans la région afin de bénéficier de l'apport fiscal de l'industrie dans son arrière-pays. L'entente-cadre a vu le jour en 1993 après de vaines tentatives pour réorganiser l'administration locale. L'entente prévoit non seulement le partage des recettes, mais aussi des «structures de coopération intermunicipale» et la «stratégie de constitution en personne morale du district en voie d'organisation». Ces deux derniers éléments traduisent l'intérêt constamment manifesté de la ville à l'égard d'une fusion avec le nouveau district municipal ou, du moins, la partie qui se trouve à proximité de Slave Lake. La ville reconnaît que certains des avantages que lui apporte l'établissement d'une base d'imposition axée sur les activités commerciales et le commerce de détail, à titre de centre de service de la région, devraient être partagés. Il est donc manifeste que, par leurs achats, les habitants du district en voie d'organisation contribuent à l'établissement d'une telle base d'imposition.

4.1.4 Saskatchewan

4.1.4.1 Entente de partage des recettes fiscales provenant de l'imposition des mines de potasse de la Saskatchewan

La mise en valeur des mines de potasse en Saskatchewan date des années 60, et l'on s'est vite rendu compte que les quelques municipalités qui avaient des exploitations minières sur leur territoire bénéficiaient d'une importante source de recettes. Les centres urbains situés dans les environs prétendaient qu'ils devaient engager des dépenses additionnelles en raison des mines et, par conséquent, qu'une partie des recettes fiscales provenant de l'imposition des mines de potasse devait leur être versée. Au départ, le gouvernement provincial avait proposé de percevoir toutes les taxes municipales liées à l'exploitation minière et de les verser dans le fonds des recettes générales de la province.

À ce moment-là, seule la fraction municipale de l'impôt foncier devait faire l'objet d'un partage, les recettes provenant de l'imposition des établissements scolaires et des hôpitaux étant considérées comme impartageables. On s'attendait à des coûts additionnels pour les municipalités urbaines situées à proximité d'une mine, mais seulement les petites collectivités (comptant moins de 5 000 habitants) ont été visées par le plan de partage. Partant du principe que le coût des services accrus devait diminuer à mesure que l'on s'éloignait des installations minières, la zone d'incidence maximale couvrait la région dans un rayon de 20 miles, et des considérations spéciales entraient en ligne de compte dans un rayon de 10 miles. La gestion du plan de partage a été confiée à un conseil réunissant trois personnes, dont deux provenant de la Saskatchewan Association of Rural Municipalities (SARM) et une, nommée par le gouvernement provincial pour le représenter. Le directeur exécutif de la SARM fait office de secrétaire-trésorier du conseil.

Les taxes municipales perçues par les municipalités rurales sur lesquelles des mines sont exploitées sont remises au conseil, qui se charge de les répartir entre les municipalités bénéficiaires. Les montants perçus sont calculés d'après un taux pondéré par mille, établi par le conseil pour chacune des trois mines de potasse reconnues (Pense, Esterhazy et Saskatoon-Lanigan). Le conseil établit le taux par mille conformément à l'article 8 de la loi, en commençant par déterminer la superficie, en miles carrés, de la partie de chaque municipalité rurale comprise dans le rayon de 20 miles. La superficie en miles carrés de chaque municipalité est ensuite multipliée par le taux par mille applicable à la municipalité pour l'année précédente. La somme obtenue est ensuite divisée par la superficie, en miles carrés, de la zone d'incidence globale, et le taux par mille qui en résulte est appliqué par les municipalités rurales taxatrices.

aux évaluations relatives aux mines de potasse, pour l'année pour laquelle le calcul est établi. Le montant net des recettes fiscales partageables pour chacune des trois régions minières est fixé en tenant compte de certains escomptes prévus par la loi et de modestes frais administratifs.

Le conseil répartit ensuite les recettes partageables entre les municipalités bénéficiaires (41 municipalités rurales et 46 petites villes et villages dispersés dans les trois régions, en 1994). Le processus de répartition est prescrit par un règlement, le premier datant du 28 août 1968 (règlement 318/68).

4.1.4.2 Ville de Hudson Bay/municipalité rurale de Hudson Bay

L'annexion, en 1988, par la ville de Hudson Bay, d'une partie de la municipalité rurale adjacente du même nom a donné lieu à la prise d'un arrêté ministériel ordonnant le partage des taxes municipales provenant de deux scieries (Samson Timber Company Ltd. et Saskatchewan Forest Products) établies dans la région annexée. Le protocole d'entente qui en a résulté entre la ville et la municipalité rurale pourvoit au partage, à parts égales, des taxes municipales prélevées annuellement, ou des subventions tenant lieu de taxes, provenant des «complexes industriels» constitués par les deux sociétés nommées. Certaines exceptions sont explicitement prévues, en raison de certains coûts particuliers de la ville.

Les impôts sont établis d'après les taux applicables de la ville; la valeur équivalant à 10 millièmes est retranchée et le montant correspondant conservé par la ville pour l'exercice de la fonction policière. Un autre prélèvement spécial équivalent à 11 millièmes est également déduit avant d'établir le montant final qui doit être réparti à parts égales. Toutefois, le prélèvement spécial est lié au versement d'une contribution pour un projet d'aménagement de patinoire, et il est affecté au remboursement de la débenture qui s'y rattache. Le montant obtenu est versé par la ville à la municipalité rurale, laquelle remet le même montant à la ville sous la forme d'une contribution annuelle pour l'aménagement d'une patinoire (et ce jusqu'à échéance de la débenture, en 1999).

4.1.5 Ontario

4.1.5.1 Loi sur les impôts municipaux extraterritoriaux de 1988 à laquelle sont assujettis la ville de Marathon et le canton de Manitowadge

Les champs aurifères de Hemlo, dont l'exploitation a commencé en 1985 dans le nord-ouest de l'Ontario, se situent dans un canton non organisé. Les mines se trouvent dans un rayon de 50 miles des collectivités établies, notamment la ville de Marathon et le canton de Manitowadge. Le maire de la ville a exercé des pressions auprès du gouvernement provincial pour faire en sorte que la ville bénéficie de l'évaluation fiscale des mines d'or, où bon nombre de ses nouveaux habitants travaillent. La province a réagi en adoptant une loi habilitante unique et sans précédent en Ontario, la *Loi sur les impôts municipaux extraterritoriaux*.

Les dispositions de la *Loi sur les impôts municipaux extraterritoriaux* peuvent entrer en vigueur lorsqu'une municipalité demande expressément l'application de la loi et, aux termes de celle-ci, «s'il (le ministre des Affaires municipales) estime qu'une municipalité a connu ou connaîtra une augmentation importante de ses dépenses en raison du nombre considérable d'employés d'entreprises situées dans le secteur d'imposition municipale qui résident dans la municipalité...»

La loi donne les moyens de déterminer l'évaluation fiscale des mines à laquelle les municipalités peuvent prétendre et quelle municipalité peut effectivement en bénéficier. L'évaluation attribuable est imposable comme s'il s'agissait d'une entreprise au sein de la municipalité. La formule, prévue par la loi, pour calculer, chaque année, «l'évaluation relative aux activités commerciales attribuable de chaque entreprise désignée» s'accompagne d'un facteur de péréquation. L'évaluation péréquée pour chaque mine est répartie entre les municipalités admissibles en proportion du pourcentage de leurs habitants travaillant comme mineurs. Un autre facteur de péréquation s'applique avant d'ajouter le montant à l'assiette de calcul de la municipalité à des fins de budgétisation et de calcul du taux par mille.

Le seul règlement traitant des désignations aux termes de la loi est celui qui désigne les trois mines de Hemlo et les deux municipalités, Marathon et Manitouwadge (il s'agit du règlement 623/88 de l'Ontario). En théorie, la loi pourrait s'appliquer dans d'autres régions qui ont connu une croissance rapide ou prévoit une croissance rapide en raison de développements commerciaux dans le canton non organisé adjacent. Néanmoins, il n'y a pas d'autres exemples d'application de la loi à ce jour (en dépit d'une étude d'une administration locale du nord de Timiskaming effectuée en 1989, qui y fait allusion à plusieurs reprises).

4.1.6 Québec

4.1.6.1 Taxe de transport régionale

La taxe régionale sur le transport en commun au Québec constitue un exemple intéressant du partage des recettes fiscales. En 1991, la province a assujéti les automobilistes à une taxe régionale de 30 \$, les recettes fiscales afférentes étant affectées au transport en commun. Les habitants de six régions métropolitaines de recensement doivent verser la somme additionnelle de 30 \$, outre leurs droits de permis. C'est la société provinciale d'assurance-automobile qui s'occupe de percevoir les recettes dans ces municipalités régionales, qu'elle remet ensuite à la société de transport en commun, qui s'occupe du transport dans ces municipalités. Cette taxe oblige les automobilistes à contribuer aux coûts du transport en commun dont ils profitent indirectement au sens où les voies de circulation sont moins encombrées, la vitesse, accrue et la pollution, réduite.

4.1.7 Nouvelle-Écosse

4.1.7.1 Ville de Windsor/district de West Hants (Parc industriel conjoint)

La ville de Windsor et le district de West Hants, dans la partie centrale de la Nouvelle-Écosse, collaborent depuis 1980 à l'exploitation d'un parc industriel aménagé par la province le long d'une partie de leur frontière commune. Une loi provinciale spéciale, adoptée en juin 1980, prévoit le prélèvement d'un impôt à taux uniforme sur les propriétés du parc industriel. Toutes les recettes qui en découlent sont ensuite partagées, à parts égales, entre la ville et le district, quel que soit l'emplacement des propriétés industrielles. Cette entente s'appuyait sur l'opinion que les industries installées dans le parc bénéficieraient d'un taux d'impôt qui, dans les régions rurales est en général inférieur au taux imposé dans les régions urbaines.

Bien que le gouvernement provincial ait adopté une loi permettant la création de commissions industrielles, par au moins deux unités municipales, aux fins du partage des recettes fiscales provenant des industries établies dans la région, la commission industrielle dont il est question ici est la seule commission mixte (sur à peu près 10) en Nouvelle-Écosse qui pratique le partage de type fiscal.

En vertu d'une modification apportée à la loi de 1980 en 1994, les dispositions concernant les taux d'impôt applicables sont maintenant plus détaillées. Le parc est traversé par la route provinciale 101. Les dispositions législatives initiales continuent de s'appliquer aux propriétés industrielles situées du côté *est* de la route; par contre, les propriétés industrielles situées du côté *ouest* de la route sont assujétiées au taux *le plus élevé* des deux municipalités en cause (fort probablement le taux de la ville de Windsor). Cette modification a facilité les projets d'expansion dans la partie du parc industriel situé dans les limites de la ville, qui se prête surtout au commerce de détail et aux activités commerciales. L'impôt perçu est versé dans une cagnotte pour être ensuite partagé, à parts égales, entre les deux municipalités.

4.2 Le partage de type fiscal : quelques exemples américains

Le partage fiscal se pratique également aux États-Unis, comme en témoignent les exemples notables fournis ci-dessous.

4.2.1 Minnesota : partage de l'assiette fiscale Minneapolis et Saint-Paul

L'exemple de partage fiscal qui a mobilisé l'attention aux États-Unis est celui de l'État du Minnesota. La *Minnesota Fiscal Disparities Act*, adoptée en 1971 et mise en application en 1975, instaure un programme de partage de l'assiette fiscale dans une région qui regroupe sept comtés, dans l'agglomération métropolitaine de Minneapolis/Saint-Paul. En vertu de ce programme, une partie de l'assiette fiscale de chaque municipalité est destinée à un fonds commun, où elle est assujettie à un taux d'impôt applicable à la région dans son ensemble. Dans le fonds commun sont déposées les recettes d'une taxe sur 40 p. 100 de la *croissance* de la valeur foncière des propriétés industrielles et commerciales du territoire; les 60 p. 100 résiduels restent sous le contrôle de chaque municipalité locale. Les fonds ainsi mis en commun sont distribués entre les municipalités participantes en fonction de leurs besoins. Les propriétés résidentielles ne sont pas visées par ce programme.

Le taux d'impôt unique, applicable à la région, vise à réduire l'importance accordée aux écarts concernant les impôts locaux dans les décisions prises en matière d'emplacement par les contribuables exerçant des activités commerciales et industrielles. La loi adoptée sur le partage de l'assiette fiscale a en fin de compte reçu l'appui de toutes les collectivités. Comme l'ont fait remarquer Richman et Wilkinson (1993), l'appui manifeste tient probablement au fait qu'il paraissait mieux que les solutions consistant en un gouvernement régional ou en le partage de l'évaluation fiscale de l'ensemble des propriétés commerciales et industrielles.

Le fonds commun établi aux fins du partage de l'assiette fiscale reçoit 40 p. 100 de la croissance de la valeur foncière des propriétés industrielles et commerciales, à partir de l'année de référence 1971. Chaque propriété commerciale et industrielle est imposée selon deux taux : un taux applicable, à l'échelle de la région dans son ensemble, à la partie de l'évaluation foncière qui est destinée au fonds commun, et un taux d'impôt local, appliqué à la valeur fiscale résiduelle. Les fonds mis en commun sont distribués aux municipalités participantes d'après une formule qui tient compte des écarts dans l'évaluation péréquée globale par habitant, comparativement à la moyenne applicable à toutes les municipalités participant au programme.

On a dit que le partage de l'assiette fiscale permettait de réduire les disparités au titre de l'évaluation fiscale des propriétés commerciales et industrielles entre les collectivités de la région métropolitaine. De plus, cette pratique a rendu un peu plus équitable la concurrence qui se livre sur le plan régional. Mais, étant donné qu'une partie de l'évaluation foncière des propriétés commerciales et industrielles est partagée, certaines inégalités demeurent au sein du système. Par exemple, les villes qui comptent des propriétés résidentielles de grande valeur et peu de complexes commerciaux bénéficient d'une évaluation élevée par ménage, mais contribuent peu au fonds commun. Elles touchent néanmoins une partie des recettes qui y sont versées.

4.2.2 Ohio : programme de développement économique/participation publique du comté de Montgomery

L'assemblée législative de l'État de l'Ohio a adopté plusieurs dispositions législatives qui autorisent les localités à instaurer des ententes intermunicipales de partage des recettes. Plus précisément, certaines dispositions permettent la conclusion d'ententes de partage des recettes conjointement avec la création de districts conjoints de service des incendies, d'hôpitaux et de développement économique. Les districts conjoints de développement économique, autorisés en vertu de l'article 715.69 du code révisé de l'Ohio, sont particulièrement importants.

Le comté de Montgomery est un exemple du partage des recettes fiscales sur une base volontaire. Instauré en 1989 et mis en oeuvre en 1992, le programme du comté de Montgomery est une initiative entreprise à l'échelle du comté pour favoriser un effort collectif de développement économique et instaurer un mécanisme de partage des recettes entre tous les cantons, villages et villes du comté. Le programme présente une double facette : le fonds de développement économique (DE) et la participation publique (PP). Le comté de Montgomery s'est engagé à verser 5 millions de dollars par an au fonds de DE, imputés sur les recettes de la taxe de vente prélevée dans tout le comté, lequel montant est distribué entre les municipalités admissibles pour la réalisation de projets de développement économique approuvés par le comté. Pour pouvoir faire une demande de subvention, les municipalités doivent accepter de participer au programme de partage des recettes établi à l'échelle du comté.

Selon la méthode de calcul de la contribution, on prend un tiers de la croissance totale, à l'échelle du comté, des recettes tirées de l'impôt foncier et de l'impôt sur le revenu, que l'on divise par la croissance de l'évaluation fiscale totale pour le comté. On fixe ainsi un taux de contribution uniforme pour toutes les municipalités. Pour établir la contribution de chaque collectivité, le taux est multiplié par la somme que représentent la croissance de l'évaluation fiscale des propriétés commerciales et industrielle, 25 p. 100 de l'augmentation de l'évaluation imposable des immeubles résidentiels et 50 p. 100 de l'augmentation de la taxe foncière et de l'impôt sur le revenu pendant l'année de base. Ce montant se limite à 13 p. 100 de l'augmentation de la taxe foncière et de l'impôt sur le revenu dans le comté. Quant au fonds commun établi à l'échelle de la région, il équivaut à la somme des contributions municipales. La répartition du fonds entre les collectivités est proportionnelle à la population relative de chaque municipalité par rapport à la population globale du comté. Les municipalités qui ne contribuent pas au fonds commun parce que leur évaluation fiscale ou leurs recettes fiscales n'ont pas augmenté, peuvent quand même recevoir une partie des fonds mis en commun.

Les paiements imputés sur le fonds de DE constituent également une forme de partage des recettes. En effet, les recettes du comté déposées dans le fonds de DE proviennent de la taxe de vente prélevée dans tout le comté. Étant donné que les fonds sont ensuite répartis par habitant, les municipalités qui comptent peu de propriétés commerciales sont des bénéficiaires nets du programme. On s'attend à ce qu'un grand nombre des projets financés par des subventions imputées sur le fonds de DE aient des retombées à l'échelle du comté.

Le programme du comté de Montgomery repose sur une base volontaire et il a le double objectif de résoudre les problèmes de disparité financière entre les municipalités et d'anéantir la concurrence inefficace qui se livre. En fait, le programme allie le développement économique au partage des recettes fiscales.

4.2.3 Colorado : entente de partage des recettes entre la ville de Westminster et la ville de Thornton

Au Colorado, les municipalités comptent énormément sur les recettes issues de la taxe de vente, ce qui veut dire que le lieu de réalisation des nouveaux projets de développement commercial, par exemple un grand centre commercial, est lourd de conséquences. En vertu d'une loi habilitante adoptée par l'État, certaines municipalités ont conclu des ententes intermunicipales qui prévoient le partage des recettes. L'entente la plus notable est celle conclue en mai 1986 par les villes de Westminster et de Thornton. Il s'agit d'une entente à facettes multiples qui pourvoit à la réglementation du développement et les recettes générées dans une région d'environ 4 miles carrés contiguë à la route interétatique 25, dans les environs de Denver. L'entente prévoit que Westminster annexe la partie de la région qui se situe à l'ouest de la route et que Thornton annexe la partie qui se trouve à l'est de la route. Les deux villes ont dû préparer conjointement et adopter un plan directeur pour le développement, qui prévoit la prestation de services publics et la construction d'installations dans la zone de 4 miles carrés. Aucune ville ne peut approuver un projet de développement si celui-ci n'est pas compatible avec le plan, à moins que les conseils respectifs des deux villes ne donnent leur approbation par écrit.

Au chapitre du partage des recettes, l'entente prévoit que les deux municipalités partagent les recettes tirées de l'impôt foncier, de la taxe de vente, de la taxe d'utilisation, de la taxe d'hébergement et de la taxe d'entrée perçus dans la région considérée. Les recettes issues de l'impôt foncier sont divisées en fonction du pourcentage que le taux d'impôt foncier de chaque ville représente par rapport au total des deux taux réunis. Quant aux recettes tirées de la taxe de vente, de la taxe d'utilisation et de la taxe d'entrée, un tiers de celles-ci reste à la municipalité qui prélève l'impôt, les deux autres tiers étant partagés comme dans le cas des recettes tirées de l'impôt foncier. Toutes les recettes perçues au titre de la taxe d'hébergement dans la région sont partagées de la même façon que les autres recettes, sauf si une municipalité n'instaure pas le prélèvement d'une telle taxe. En pareil cas, la ville qui prélève la taxe conserve les deux tiers des recettes perçues et le troisième tiers est destiné à la ville qui ne prélève pas de taxe d'hébergement.

4.2.4 État du Michigan

L'État du Michigan a facilité l'instauration de plusieurs programmes intermunicipaux de partage des recettes en vertu de la *Urban Cooperation Act*, adoptée en 1967. Entre autres ententes conclues en vertu de cette loi, mentionnons une initiative de développement économique conjointe, prise en 1981 par les villes de Detroit et de Hamtramck. Cette initiative consiste en la démolition d'une usine automobile désuète qui occupe un terrain situé à cheval sur les deux municipalités, et une entente de partage des recettes en vertu de laquelle un tiers des rentrées au titre de l'impôt sur le revenu et de l'impôt foncier est destiné à Hamtramck, le solde étant remis à Détroit.

En 1984, l'assemblée législative de l'État du Michigan a instauré une autre mesure qui a considérablement élargi les possibilités, pour les municipalités, de conclure des ententes de développement économique et de partage des recettes. Les municipalités peuvent conclure des ententes qui prévoient le transfert conditionnel de propriétés d'une municipalité à l'autre, pour une période pouvant aller jusqu'à 50 ans. Elles peuvent négocier et s'entendre sur une diversité de questions, notamment la taille de la propriété à céder, l'application d'arrêtés municipaux et l'exercice d'autres pouvoirs de réglementation, la délégation de la responsabilité de la prestation des services, la collaboration à la planification, le pouvoir d'accorder un abattement et des exonérations d'impôt, un mécanisme de règlement des différends et l'utilisation des terrains à la fin de la période visée par l'entente. Sur ce dernier point, les ententes peuvent autoriser la prolongation du transfert, le retour de la propriété à la municipalité qui l'a cédée initialement ou le transfert permanent à la localité d'accueil. En juillet 1991, il existait environ 35 ententes intermunicipales, conclues aux termes de la loi de 1984. Presque toutes ces ententes prévoient un mécanisme de partage des recettes.

4.3 Résumé des études de cas sur le partage de type fiscal au Canada et aux États-Unis

Plusieurs exemples du partage de type fiscal sont présentés pour les municipalités canadiennes, mais de telles ententes ne sont pas courantes au Canada. Le tableau 2 en donne un état récapitulatif. De façon générale, il semble que les municipalités provinciales plus urbanisées aient opté pour des structures régionales bien que quelques municipalités moins urbanisées aient penché en faveur de fusions des municipalités à grande échelle comme forme d'intervention stratégique. Ces approches ont pour effet «d'institutionnaliser» le partage de type fiscal.

Le partage de type fiscal est un phénomène peu courant au Canada, partiellement en raison du fait que les gouvernements provinciaux versent des transferts aux municipalités ayant une faible capacité contributive. Ces transferts atténuent pas conséquent la nécessité, pour les municipalités, de procéder à une forme de partage fiscal. Toutefois, les transferts provinciaux aux municipalités ont été réduits ces dernières années et on s'attend à d'autres réductions dans l'avenir; le phénomène du partage de type fiscal pourrait donc bien prendre une importance accrue comme moyen de remédier aux disparités financières.

Lorsqu'il existe des ententes de partage fiscal au Canada, c'est en général pour résoudre les problèmes qui découlent de l'établissement d'une industrie unique dans une municipalité, qui emploie une main-d'oeuvre résidant dans une autre municipalité ou dans un secteur non érigé en municipalité. Dans tous les cas, une loi provinciale a été adoptée pour faciliter la mise en place d'un mécanisme de partage de type fiscal, et le gouvernement provincial a été amené à jouer un rôle important à cet égard. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un partage des recettes fiscales et, dans quelques cas, d'un partage des assiettes fiscales.

Le phénomène du partage de type fiscal est plus courant aux États-Unis, en raison de l'absence d'administrations régionales, comme nous l'avons déjà dit. Contrairement au cas étudiés au Canada, le partage de type fiscal aux États-Unis s'accompagne généralement du partage des dépenses, par exemple au titre du développement économique. Un objectif important du partage de type fiscal aux États-Unis consiste à atténuer le comportement concurrentiel des municipalités, lesquelles cherchent à attirer les projets de développement en allégeant leurs ponctions foncières. La plupart des ententes de partage conclues aux États-Unis consistent en un partage des recettes fiscales; l'entente de Minneapolis/Saint-Paul, qui s'applique à l'assiette fiscale, constitue l'exception notable.

Tableau 2 : Exemples d'ententes de partage de type fiscal entre les municipalités canadiennes

<i>Province</i>	<i>Programme</i>	<i>Type de partage</i>	<i>Dispositions</i>
Colombie-Britannique	village de Taylor/ville de Fort St. John	partage des recettes fiscales	le village partage 23 p. 100 des 20 premiers millièmes de recettes fiscales
Colombie-Britannique	district régional de Peace River	partage des recettes de source industrielle entre la province et le district	impôt provincial prélevé sur l'évaluation fiscale des installations industrielles de services publics dans des zones non érigées en municipalités
Colombie-Britannique	partage de l'assiette fiscale relative aux activités industrielles de la vallée de la rivière Elk	partage de l'assiette fiscale relative aux activités industrielles	la province établit un taux d'impôt pondéré uniforme, appliqué aux concessions minières
Colombie-Britannique	entente régionale de financement des services régionaux de Greater Trail	impôt prélevé sur les mines	recettes utilisées pour financer six fonctions locales dans cinq municipalités et deux secteurs électoraux
Alberta	entente de redevance d'accès du district municipal de Clearwater	partage des recettes fiscales	le district municipal verse des fonds aux municipalités en fonction des frais de service
Alberta	entente de partage de type fiscal du district municipal de Greenview	partage des recettes fiscales	application d'une surtaxe d'un millième aux propriétés industrielles, répartie d'après une formule préétablie
Alberta	entente de redevance d'accès aux services du district municipal de Woodlands	partage des recettes fiscales/dépenses	le district municipal absorbe une partie des coûts de la ville et, en échange, les habitants ont accès aux services
Alberta	partage des coûts entre Big Lakes et la ville de Swan Hills	Partage des recettes fiscales/dépenses	le district municipal effectue des paiements couvrant une partie des coûts de la ville
Alberta	entente-cadre intermunicipale de la ville de Slave Lake	partage des recettes fiscales	les avantages inhérents à une base d'imposition axée sur les activités commerciales et le commerce de détail avec les habitants du district en voie d'organisation
Saskatchewan	entente de partage des recettes fiscales issues de l'imposition des mines de potasse	partage des recettes fiscales	partage des taxes municipales prélevées sur les mines avec les municipalités bénéficiaires
Saskatchewan	ville de Hudson Bay/municipalité rurale de Hudson Bay	partage de l'assiette fiscale	partage, à parts égales, des taxes municipales annuelles
Ontario	<i>Loi sur les impôts municipaux extraterritoriaux</i> appliquée au cas de Marathon et de Manitouwadge	partage des recettes fiscales	évaluation péréquée répartie entre les municipalités en proportion de la population employée par les mines
Nouvelle-Écosse	parc industriel conjoint, ville de Windsor/district de West Hants		taux d'impôt uniforme prélevé sur le parc industriel aménagé le long d'une partie de la frontière commune

4.4 Évaluation du partage de type fiscal

Le partage de type fiscal présente des avantages et des inconvénients.

4.4.1 Avantages du partage de type fiscal

Parmi les nombreux avantages inhérents au partage de type fiscal relevés dans la littérature (consulter par exemple Johnson 1984, 67), mentionnons ceux qui suivent.

- On a prétendu, en particulier dans les villes américaines, que les impôts relativement élevés dans le centre des zones urbaines amènent les contribuables à revenu élevé à délaisser le centre au profit des banlieues. Le mécanisme de partage entre la ville et les banlieues réduit ce genre d'exode.
- Le partage fiscal élimine la nécessité de recourir au zonage fiscal -- le zonage destiné à favoriser l'aménagement urbain qui génère les taxes les plus élevées et les dépenses les moins élevées. Toutes les municipalités en profitent lorsqu'un contribuable qui représente une importante source de recettes et nécessite peu de dépenses s'établit dans une des municipalités qui participent au plan de partage fiscal.
- Le partage fiscal réduit la nécessité de recourir à l'annexion, car les disparités financières entre les municipalités peuvent être atténuées et la facturation des services aux habitants de la municipalité autre que celle qui offre les services est maintenant possible. Plus précisément, lorsqu'une industrie unique s'établit dans une municipalité et génère des recettes fiscales, mais que ses travailleurs habitent dans une autre municipalité et demandent qu'on leur fournisse des services locaux, le partage de type fiscal est une option possible.
- Le partage fiscal offre des avantages importants au sens où il intensifie la coopération inter-municipale.

En bref, le partage de type fiscal est très propice à la coopération intermunicipale sans pour autant équivaloir à l'option de la fusion des municipalités comme mesure d'intérêt public pour remédier aux inégalités financières des municipalités.

4.4.2 Inconvénients du partage de type fiscal

Les principaux inconvénients que présente le partage de type fiscal se manifestent lorsque des impôts sont prélevés dans une municipalité pour payer les services offerts dans une autre municipalité. Ce genre d'entente affaiblit la responsabilisation car certains habitants reçoivent des services qui sont payés par les contribuables d'une autre municipalité. L'un des principaux inconvénients réside dans le manque d'intérêt pour le partage des recettes ou des assiettes fiscales de la part des éventuels perdants. Comme le font remarquer Chernick et Reschovsky (1995, 20), les représentants politiques des collectivités qui seraient des «perdants» nets en vertu d'un plan de partage de l'assiette fiscale, ou qui pensent qu'ils ont tout à perdre dans un proche avenir, s'opposent au partage de l'assiette fiscale. En fait, dans les quelques cas canadiens qui sont cités, le gouvernement provincial a joué un rôle de premier plan dans la mise en oeuvre du partage de type fiscal. Les exemples américains montrent que certaines ententes ont été conclues volontairement, mais sont en général liées à une entente de partage des dépenses, par exemple au titre du développement économique.

Chapitre 5

Résumé et conclusions

Le présent document a permis de passer en revue un certain nombre d'études de cas portant sur la coopération intermunicipale au Canada et aux États-Unis. La coopération intermunicipale peut prendre la forme d'une part d'un partage des dépenses, qui amène les municipalités à collaborer à la prestation des services et, de façon générale, à partager les frais qui s'y rattachent, et d'autre part d'un partage fiscal, qui amène les municipalités à partager soit l'assiette soit les recettes fiscales, même lorsqu'il n'y a aucun partage des dépenses.

L'idée maîtresse sous-jacente au partage des dépenses est de réduire les coûts. En collaborant à la prestation des services, les municipalités peuvent réaliser des économies d'échelle, lorsque les services offerts s'adressent à une population importante. La coopération intermunicipale a également pris la forme d'achats en commun, de partage des installations et des équipements, voire de partage du personnel. Non seulement les municipalités offrent des services à un coût moins élevé, mais aussi elles sont en mesure d'améliorer la qualité des services ou encore d'offrir des services qu'elles n'auraient pu fournir seules.

Le partage de type fiscal n'est pas un phénomène courant entre les municipalités canadiennes, et ce, pour deux grandes raisons : d'une part, les transferts provinciaux aux municipalités contribuent largement à réduire les inégalités financières et, d'autre part, les structures publiques régionales sont un phénomène courant dans les grandes régions urbaines. Le partage fiscal existe déjà entre les administrations régionales et les municipalités qui les composent. En outre, le partage fiscal sur une base volontaire n'est pas particulièrement bien accueilli par les municipalités qui sont obligées de renoncer à des recettes fiscales. Lorsqu'il existe un mécanisme de partage fiscal, il s'applique en général aux villes à industrie unique, qui partagent les recettes découlant de l'imposition des propriétés industrielles avec les municipalités avoisinantes.

Le principal problème que présente la coopération intermunicipale -- partage des dépenses et partage de type fiscal -- réside dans l'absence possible de responsabilisation lorsque les décisions en matière fiscale et les décisions concernant les dépenses ne sont pas prises par la même autorité compétente. Lorsqu'une commission ou un comité intermunicipal est mis sur pied pour prendre les décisions concernant la prestation des services, on ne sait pas très bien dans quelle mesure il doit rendre compte aux contribuables et aux consommateurs de chacune des municipalités participantes. Comparativement aux solutions de l'annexion ou de la fusion, qui se traduisent automatiquement par le partage des dépenses et des recettes, la coopération intermunicipale est une solution préférable sur certains plans, mais laisse à désirer sur d'autres plans. En ce qui touche les économies au chapitre des coûts, il est intéressant de noter que la plupart des études portant sur la fusion en arrivent à la conclusion que cette option fait monter le coût des services -- soit le contraire de la raison d'être de la coopération intermunicipale. En d'autres termes, il est probable que la coopération intermunicipale réponde mieux aux critères de l'efficacité et de l'efficacité que la fusion.

Par contre, l'annexion et la fusion permettent une répartition plus équitable du fardeau fiscal entre les municipalités participantes, un objectif difficile à atteindre sur une base volontaire. Aussi, ces solutions répondent-elles mieux au critère de l'équité. Lorsque les avantages que procurent les services dépassent les frontières municipales, la modification des frontières peut être un moyen plus efficace que l'approche volontaire pour mettre en place le niveau de coopération voulu. Enfin, au regard du critère de la responsabilisation, l'annexion et la fusion sont probablement plus efficaces au sens où ceux qui prennent les décisions en matière de dépenses et de fiscalité sont élus par les contribuables locaux.

D'autres recherches empiriques comparant les économies au niveau des coûts que permettent d'une part la fusion et d'autre part la coopération intermunicipale seraient fort utiles aux municipalités qui visent à rendre la prestation des services plus efficace. Il serait également utile de comparer ces deux options avec le mode de prestation des services par le secteur privé, pour déterminer le mécanisme le plus efficace au chapitre des coûts.

À l'avenir, le partage fiscal pourrait intéresser davantage les municipalités canadiennes, car les transferts provinciaux sont à la baisse. Il est à noter néanmoins que de nombreuses restructurations se sont déjà traduites par la fusion des petites municipalités. Dans certaines provinces, et tout particulièrement l'Ontario, le déchargement qui s'opère sur le dos des municipalités fait qu'on s'intéresse davantage aux restructurations municipales qu'au partage fiscal comme moyen d'étaler le fardeau fiscal accru. Le partage fiscal semble intéressant lorsqu'une municipalité dotée d'une industrie reçoit les services d'une municipalité adjacente en échange desquels elle est tenue de lui verser une partie de ses recettes fiscales. Lorsque plusieurs municipalités partagent des services, celles-ci semblent davantage portées à adopter une structure administrative plus officielle.

En conclusion, les ententes de partage des dépenses et de partage fiscal sont des options valables dans certaines situations, mais il est peu probable qu'elles deviennent les seuls mécanismes de prestation des services et d'équité fiscale à l'avenir. Les possibilités de partage des dépenses semblent plus grandes que les possibilités de partage fiscal faute de structure administrative délibérante. Enfin, il conviendrait que les travaux se poursuivent sur les moyens de faire des ententes de partage des dépenses un mécanisme plus propice à la reddition de comptes et plus équitable à l'endroit de tous les intéressés; les municipalités qui cherchent à mener des activités collectivement ne pourraient qu'en tirer profit.

Bibliographie

Alberta, Provincial-Municipal Finance Council. "A Proposal for Property Tax Growth-Sharing: An Investigation of Inter-Municipal Sharing of Commercial-Industrial Property Tax Assessment Growth in Alberta."

Association of Ontario Road Superintendents, Municipal Engineers Association, Ontario Good Roads Association, Ministère des transports de l'Ontario. 1994. "Cooperation Pays Campaign: Tool Kit."

Auld, Douglas et Harry Kitchen. 1988. *The Supply of Government Services*. Vancouver: The Fraser Institute.

Colombie-Britannique, Ministère des affaires municipales. 1982. "Municipal Boundaries and the Taxation of Large Scale Industrial Enterprises."

Caprinello, George F. et Patricia E. Salkin. 1990. "Legal Processes for Facilitating Consolidation and Cooperation among Local Governments: Models from Other States." Government Law Center of Albany Law School.

Chernick, Howard et Andrew Reschovsky. 1995. *Government Finance Review*. Vol. 11, n° 4. août.

Connecticut Advisory Commission on Intergovernmental Relations. 1990. *Local Government Cooperative Ventures in Connecticut*.

Governor's Task Force on Local Partnerships. 1992. "The Challenge of Local Partnerships." État du New Jersey.

Hirsch, W.Z. 1959. "Expenditure Implications of Metropolitan Growth and Consolidation." *Review of Economics and Statistics*. Vol. 41.

ICMA. 1992. "Regional Strategies for Local Government Management." *MIS Report*. Vol. 24, n° 3.

Johnson, Gary T. 1984. "Tax Base Sharing and Fiscal Disparities: A Retrospective." *Municipal Management*. Fall: 67-72.

Kitchen, Harry. 1993. *Efficient Delivery of Local Government Services*. Document de travail 93-15. Kingston: School for Policy Studies, Queen's University.

Kurtz, Thomas S. 1990. *Intergovernmental Cooperation Handbook*. Bureau of Local Government Services, Pennsylvania Department of Community Affairs. Première édition.

Kushner, J, I. Masse, L. Soroka and T. Peters. 1996. "Determinants of Municipal Expenditures in Ontario." *Canadian Tax Journal*. Vol. 44, n° 2.

National Association of Counties Research Foundation. 1982. "Interlocal Service Delivery. A Practical Guide to Intergovernmental Agreements/Contracts for Local Officials." Washington, D.C. National Association of Towns and Townships. 1989. *Reporter*. Numéro 94.

- O'Brien, Allan. 1994. *Municipal Consolidation in Canada and its Alternatives*. Toronto: Les Presses du CIRUR.
- Ontario. Ministère des affaires municipales et du logement. 1983. "Joint Services in Municipalities. Five Case Studies: A Guide for Municipalities in Ontario."
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government*. New York: Penguin Books.
- Pammer, William, Jr. and Jack L. Dustin. 1993. "Fostering Economic Development through County Tax Sharing." *State and Local Government Review*, Vol. 25, n° 1: 57-71.
- Sancton, Andrew. 1994. *Governing Canada's City-Regions: Adapting Form to Function*. Montréal: Institut de recherches en politiques publiques.
- Saskatchewan, Ministère des administrations municipales. 1993. "Partnerships for Municipal Service Delivery: A Review of Intermunicipal Arrangements in Saskatchewan."
- Saskatchewan, Ministère des administrations municipales. 1994. "Inter-Municipal Service Districts." Document de travail.
- Saskatchewan, Ministère des administrations municipales. 1995. "Inter-Community Cooperation Program Projects Show Positive Results." Inter-Community Cooperation program, Bulletin n° 1.
- Saskatchewan. 1993. *Report of the Minister's Advisory Committee on Inter-Community Cooperation and Community Quality of Life*.
- Schwab, Jim. 1990. "Hanging Together." *Planning*. Janvier: 24-25.
- Schwab, Jim. 1993. "When Cities and Counties Cooperate." *Zoning News*. American Planning Association. Novembre.
- Singer, Jerry A. 1985. *Cooperative Purchasing: A Guide for Local Governments*. Deuxième édition. The University of Georgia: Carl Vinson Institute of Government.
- Skelly, Michael. 1996. *Alternative Service Delivery in Canadian Municipalities*. Toronto: Les Presses du CIRUR.
- Slack, Enid. 1993. "Comments on Efficiency of Delivering Local Government Services under Alternative Organizational Modes." In Crowley, Ronald, ed. *Competitiveness and Delivery of Public Services*. Kingston: Government and Competitiveness Project, School of Policy Studies, Queen's University.
- Slack, Enid. 1996 "Finance and Governance: The Case of the Greater Toronto Area." Rapport préparé pour l'Institut de recherches en politiques publiques. Montréal.
- The Special Task Force on Cost Savings through Cooperative Transportation by Coterminous Boards. 1996. *Report*. Toronto.

Tindal, C. Richard. 1996. "Municipal Restructuring: The Myth and the Reality." *Municipal World*. Mars.

Tindal, C. Richard et Susan Nobes Tindal. 1995. *Local Government in Canada*. Quatrième édition. Toronto: McGraw-Hill Ryerson Limited.

Turner, James. 1995. "The Allegheny Regional Asset District: Communities Thinking and Acting Like a Region." *Government Finance Review*. Vol. 11, n° 3, juin.

Youngman, Joan. 1996. "Local Property Tax Reform: Prospects and Politics." *Assessment Journal*. Vol. 3, n° 5, septembre/octobre.



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**