



LA FISCALITÉ MUNICIPALE ET LE
DÉVELOPPEMENT IMMOBILIER
AU QUÉBEC
À LA RECHERCHE DU GAIN FISCAL

JEAN-PHILIPPE MELOCHE

Les **cahiers de la série scientifique** visent à rendre accessibles les résultats des recherches effectuées par des chercheurs membres du CIRANO afin de susciter échanges et commentaires. Ces cahiers sont rédigés dans le style des publications scientifiques et n’engagent que leurs auteurs.

The purpose of the Working Papers is to disseminate the results of research conducted by CIRANO research members in order to solicit exchanges and comments. These reports are written in the style of scientific publications. The ideas and opinions expressed in these documents are solely those of the authors.

Le **CIRANO** est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d’une subvention d’infrastructure du gouvernement du Québec, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Quebec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the government of Quebec, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO – CIRANO Partners

Partenaires Corporatifs - Corporate Partners

Autorité des marchés financiers
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Nationale du Canada
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Énergir
Hydro-Québec
Intact Corporation Financière
Investissements PSP
Manuvie
Mouvement Desjardins
Power Corporation du Canada
VIA Rail Canada

Partenaires gouvernementaux - Governmental partners

Ministère des Finances du Québec
Ministère de l’Économie, de l’Innovation et de l’Énergie
Innovation, Sciences et Développement Économique
Canada
Ville de Montréal

Partenaires universitaires - University Partners

École de technologie supérieure
École nationale d’administration publique
de Montréal
HEC Montreal
Institut national de la recherche scientifique
Polytechnique Montréal
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval
Université McGill

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.
CIRANO collaborates with many centers and university research chairs; list available on its website.

© Mars 2025. Jean-Philippe Meloche. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©. *Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.*

Les idées et les opinions émises dans cette publication sont sous l’unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas les positions du CIRANO ou de ses partenaires. *The observations and viewpoints expressed in this publication are the sole responsibility of the authors; they do not represent the positions of CIRANO or its partners.*

La fiscalité municipale et le développement immobilier au Québec

*À la recherche du gain fiscal**

Jean-Philippe Meloche[†]

Résumé/Abstract

Ce rapport s'intéresse au lien entre le développement immobilier et la fiscalité municipale au Québec. Il mesure la corrélation entre la croissance immobilière ou démographique et la variation des taux de taxation des municipalités. Les estimations permettent de vérifier qu'il existe un gain fiscal associé à la croissance municipale au Québec. Les municipalités de 1 000 habitants et plus ayant connu une croissance plus élevée de leur population ou de leur nombre d'unités immobilières entre 2008 et 2018 affichent une croissance de leur taux de taxation plus faible (ou une décroissance plus forte). Ces municipalités affichent également des croissances plus faibles de leurs dépenses courantes par habitant au cours de la période. Elles génèrent aussi une part plus importante de leurs recettes à partir de droits, permis et contributions de promoteurs, couvrant possiblement une partie de leurs dépenses courantes. Le gain fiscal de la croissance demeure toutefois éphémère. À terme, notre analyse montre que les municipalités ayant une population plus élevée ont des dépenses par habitant plus élevées. Ces dépenses sont toutefois financées par des valeurs foncières conséquentes, ce qui suggère que l'impôt foncier est bien adapté à la croissance municipale. Il n'est pas possible, selon notre analyse, de conclure que la quête incessante de croissance immobilière par les municipalités a nécessairement un impact négatif sur le bien-être de la collectivité. Le gain qu'elles retirent de la croissance est temporaire et il apparaît pertinent pour éviter qu'elles ne favorisent les coalitions axées sur la valorisation foncière. L'absence de gain pourrait avoir pour conséquence de ralentir le développement immobilier dans un contexte où l'accès au logement est de plus en plus difficile.

This report focuses on the link between real estate development and municipal finance in Quebec. It investigates the relation between real estate or demographic growth and municipal tax rates. Our estimations validate the existence of a fiscal gain associated with municipal growth in Quebec. Municipalities with 1,000 inhabitants or more that experienced higher population growth or higher increase in their number of real estate units between 2008 and 2018 show

* Je remercie Antoine Le Guerrier, auxiliaire de recherche à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal, pour sa contribution à la recherche. Je remercie également Brigitte Milord, professionnelle de recherche au CIRANO et François Vaillancourt, professeur émérite en sciences économiques de l'Université de Montréal pour leurs précieux commentaires.

[†] Professeur titulaire à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal et chercheur principal du thème Territoires au CIRANO.

lower progression in tax rates on property values. They also collected a larger share of their revenues from fees, permits and development charges, possibly financing part of their current expenses. But the fiscal gain from growth remains ephemeral. Ultimately, our analysis shows that municipalities with a higher population have higher per capita spending. However, these higher expenses are financed by substantial property values, which suggests that property tax is well suited to municipal growth. It is not possible, according to our analysis, to conclude that the incessant quest for growth by municipalities necessarily has negative impacts on social well-being. The gains from growth are temporary and relevant. They provide incentive for municipalities to prevent homevoters' coalitions from slowing down real estate development in a context where access to housing is becoming increasingly difficult.

Mots-clés/Keywords : Finances municipales, croissance immobilière, impôt foncier, coalitions axées sur la croissance, Québec / Municipal finance, real estate development, property tax, growth machines, Quebec

Pour citer ce document / To quote this document

Meloche, J.-P. (2025). La fiscalité municipale et le développement immobilier au Québec (2025s-06, Cahiers scientifiques, CIRANO.) <https://doi.org/10.54932/IUBF5935>

Table des matières

1. Introduction	1
2. La rentabilité fiscale du développement immobilier	3
2.1 Croissance ou valorisation des propriétés ?	3
2.2 Mesurer l'impact fiscal du développement immobilier	4
2.3 Un reversement des gains à long terme	5
2.4 Les effets délétères de la dépendance à l'impôt foncier	7
3. La relation entre les taux de taxation et le développement immobilier	9
3.1 Un modèle d'analyse spécifique aux municipalités du Québec	9
3.2 Les données du MAMH	11
3.3 Les résultats des estimations	15
4. Réconcilier les effets dynamiques et l'état stationnaire	19
4.1 Distinguer les effets de taille des effets de croissance	19
4.2 Les recettes spécifiques à la croissance	21
5. Conclusion	23
Références	25
Annexes	28

Tableaux et figures

Liste des tableaux

Tableau 1 Statistiques des variables utilisées dans l'analyse	12
Tableau 2 Régressions simples et coefficients de corrélation de la variation du nombre d'unités d'évaluation sur la variation de diverses variables financières pour les municipalités du Québec de 1 000 habitants et plus entre 2008 et 2018	15
Tableau 3 Régressions simples et coefficients de corrélation de la variation de la population sur la variation de diverses variables financières pour l'ensemble de municipalités du Québec de 1 000 habitants et plus entre 2008 et 2018	16
Tableau 4 Résultats des régressions pour expliquer la variation du TGTU des municipalités du Québec de 1 000 habitants et plus sur la période 2008-2018.....	17
Tableau 5 Régressions simples de la population sur les dépenses par habitant et le TGTU des municipalités du Québec de 1 000 habitants et plus pour les années 2008 et 2018.....	20
Tableau A1 Coefficients relatifs aux effets fixes des régions administratives du Québec dans les régressions du tableau 4	28
Tableau A2 Coefficients relatifs aux effets fixes des régions métropolitaines de recensement dans les régressions du tableau 4.....	29

Liste des figures

Figure 1 Part des recettes tirées des droits et permis et des contributions de promoteur en proportion des recettes de taxation des municipalités selon les quintiles de croissance de population entre 2008 et 2018	22
--	----

1. Introduction

L'impôt foncier est considéré par plusieurs experts comme la source de revenus la mieux adaptée au financement des infrastructures et des services publics offerts par des entités locales comme les municipalités (Kitchen, McMillan et Shah 2019). Pour cette raison, et parce que le contexte historique et institutionnel y est favorable, l'impôt sur les valeurs des propriétés constitue au Canada la principale source de financement des municipalités (Kitchen 2013, Slack 2011). Parmi les provinces canadiennes, le Québec et la Nouvelle-Écosse sont celles où cette source de financement occupe la plus grande part des recettes autonomes, soit plus de 70 % des recettes municipales avant transferts (Meloche et Vaillancourt 2021). Certains auteurs croient que ce niveau de dépendance à une seule source de revenus fragilise la santé financière des municipalités (Slack 2011), mais aucune preuve empirique ne montre la saturation de cet impôt dans le contexte des villes canadiennes (Tassonyi, Bird et Slack, 2015).

Au cours des dernières années, plusieurs municipalités du Québec se sont plaintes que leur niveau de dépendance à l'impôt foncier constituait un frein au développement de leurs services (Ferraris 2018, Ouellette-Vézina, 2020). Selon elles, cette dépendance à l'impôt foncier les entraîne à favoriser la croissance de leur assiette fiscale afin d'éviter des hausses de taux de taxation. Cela suppose l'existence d'un avantage fiscal lié à la croissance immobilière. Cette posture n'est pas nouvelle. Elle rappelle la théorie des coalitions axées sur la croissance développée aux États-Unis par Molotch (1976). Selon cette théorie, les municipalités agissent comme des organismes voués à la croissance immobilière (des machines de croissance)¹. Elles sont contrôlées par des acteurs favorables au développement immobilier, ce qui les pousse à trouver des arguments pour soutenir à tout prix la croissance immobilière. Plusieurs recherches ont pourtant montré que la croissance urbaine entraîne des coûts pour les communautés locales (Leo et Anderson 2006, Ladd 1994), et que ces coûts ne sont pas nécessairement compensés par des gains fiscaux associés au développement immobilier (Clapp et al. 2018, Kotchen et Schulte 2009, Dekel 1994). Sur quelle base alors les municipalités du Québec prétendent-elles tirer profit du développement immobilier ?

Comme le font remarquer Kushner et Ogwang (2017a et 2017b), et Ladd (1994), le lien entre le développement immobilier et le coût des dépenses municipales n'est pas nécessairement stable à travers le temps. Selon eux, la croissance de population à court terme, qui se concrétise par la construction de nouveaux bâtiments, peut aider l'amortissement de dépenses d'infrastructures surdimensionnées ou entraîner une baisse de la qualité des services, ce qui peut procurer des gains fiscaux temporaires. Des recettes spécifiques à la croissance comme les permis de bâtir, les droits de mutation ou les contributions de promoteurs peuvent également générer des recettes temporaires qui permettent aux municipalités en croissance d'alléger les taux sur les impôts généraux (Shu et al. 2018, Solé-Ollé et Viladescas-Marsal 2007). Les subventions au développement pour les infrastructures peuvent aussi générer un tel gain temporaire (Paulsen 2014). À long terme, toutefois, la croissance de population entraîne une pression sur les services et son ralentissement réduit les recettes temporaires qui en sont retirées, ce qui contribue à détériorer les conditions fiscales. Suivant cette logique, on peut dire que les municipalités québécoises adoptent une posture myope lorsqu'elles prétendent améliorer leur situation fiscale par le développement immobilier. Ce type de myopie a déjà été documenté par Solé-Ollé et Viladescas-Marsal (2007) dans le cas des municipalités espagnoles et par Shu et al. (2018) pour des municipalités chinoises. À notre

¹ La théorie développée par Molotch (1976) est identifiée comme la *Growth machine theory* en anglais.

connaissance, il n'existe aucune étude empirique sur les gains fiscaux à court terme et à long terme du développement immobilier pour les municipalités québécoises.

Ce rapport s'intéresse au lien entre le développement immobilier et la fiscalité municipale au Québec. Il s'inspire des travaux de Ladd (1994) aux États-Unis et de Kushner et Ogowang (2017a et 2017b) en Ontario. Ces derniers mesurent toutefois la situation financière des municipalités à l'aide des dépenses par habitant (ou par ménage) plutôt que par l'évolution des taux de taxation. Cela s'explique par le fait que des données comparables sur les taux ne sont pas disponibles à l'échelle des municipalités américaines ou ontariennes. Au Québec, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) produit une donnée de taux global de taxation uniformisé (TGTU). Cette donnée permet de comparer l'évolution de la charge fiscale des municipalités et d'avoir un meilleur portrait des effets de la croissance sur leur situation financière. Les études de Ladd (1994) et Kushner et Ogowang (2017a) mesurent également la croissance municipale par l'évolution de la population, du nombre de ménages et de la richesse foncière, alors que nous utilisons ici la variation du nombre d'unités inscrites au rôle d'évaluation en plus de la population pour mesurer cette croissance. Cela donne un meilleur portrait de l'évolution du développement immobilier, indépendamment des effets d'inflation dans le prix des immeubles qui gonflent la richesse foncière.

Les données financières mobilisées dans ce rapport sont produites par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation du Québec (MAMH). Elles couvrent la période 2008 à 2018. Les estimations visent à vérifier si les municipalités dont la croissance a été plus forte au cours de cette période affichent effectivement une augmentation plus faible de leur taux de taxation (ou une réduction plus prononcée) que les municipalités dont la croissance a été plus faible (voire négative) au cours de la période. Elles visent également à vérifier si les municipalités plus grandes en population ont des dépenses par habitant plus faibles et si les recettes tirées de la croissance comme les droits et permis et les contributions de promoteurs peuvent expliquer en partie les gains fiscaux tirés de la croissance.

La deuxième partie de ce rapport présente la revue de littérature et les concepts mobilisés pour étudier le lien entre le développement immobilier et la fiscalité municipale. La troisième partie présente l'analyse du lien entre la variation des taux de taxation et la croissance. On y présente le modèle d'analyse, les données et les principaux résultats des estimations. La quatrième partie reprend la discussion sur la dissonance entre les effets dynamiques et statique de la croissance. Elle souligne également l'importance des recettes tirées de la croissance dans la perception des gains fiscaux associés au développement immobilier. La conclusion reprend les principaux éléments de l'analyse et revient sur la question de la dépendance à l'impôt foncier et sur la pertinence de récompenser le développement immobilier.

2. La rentabilité fiscale du développement immobilier

Il n'existe pas de consensus clair dans la littérature sur le lien entre le développement immobilier et la fiscalité municipale. Les prétentions des municipalités québécoises, qui se disent dans l'obligation d'accroître leur assiette fiscale pour garantir leur santé financière (Ferraris 2018, Ouellette-Vézina, 2020), reposent sur un cadre conceptuel imprécis et parfois contradictoire. Ce cadre louvoie entre les coalitions axées sur la croissance de Molotch (1976) et celles axées sur la valorisation des propriétés de Fischel (2002). Il est difficile de trouver des preuves claires dans la littérature scientifique d'un lien positif et systématique entre le développement immobilier et la bonne ou mauvaise santé financière des municipalités. Il est également difficile de trouver des preuves de la présence de rendements d'échelle dans les dépenses municipales. Les grandes villes ne semblent pas être avantagées dans leur fiscalité (Hortas-Rico et Rios 2020, Kushner et Ogowang 2017b, Hanes 2015), ce qui soulève des questions sur le désir de croissance des plus petites. Les municipalités québécoises identifient la dépendance à l'impôt foncier comme étant à l'origine de leurs difficultés financières et du recours incessant au développement immobilier (Ferraris 2018, Ouellette-Vézina, 2020), mais très peu d'études permettent de valider cette affirmation. Les études pointent davantage vers les recettes temporaires tirées du développement pour expliquer l'impact positif, et temporaire, de la croissance sur les finances municipales (Shu et al. 2018, Solé-Ollé et Viladescas-Marsal 2007).

2.1 Croissance ou valorisation des propriétés ?

Le recours à des politiques favorisant le développement immobilier par les municipalités s'inspire de la théorie des coalitions axées sur la croissance de Molotch (1976). Cette théorie suppose que les municipalités agissent comme des organismes voués à la croissance immobilière (des machines de croissance). Elles sont contrôlées par des acteurs favorables au développement immobilier comme les promoteurs, les propriétaires des terrains à développer ou les acteurs du développement économique. Ces derniers investissent les conseils municipaux ou influencent les élus locaux et les poussent à trouver des arguments pour soutenir la croissance immobilière. La perception de la nécessité de la croissance urbaine empêche la conception d'alternatives au développement et crée une peur du déclin démographique ou économique et de ses conséquences (Leo et Anderson 2006, Dekel 1994). Selon Solé-Ollé et Viladecan-Marsal (2007), les gains fiscaux associés au développement immobilier peuvent encourager la formation de coalitions axées sur la croissance.

Toutes les municipalités ne cherchent pourtant pas le développement à tout prix. Selon Fischel (2002), il existe également des coalitions de propriétaires électeurs (*homevoters*) qui vont agir sur les élections locales de manière à faire élire des gouvernements locaux qui vont limiter la croissance urbaine. En limitant les possibilités de développement immobilier dans les municipalités où la demande est forte, les coalitions de propriétaires accentuent la rareté des immeubles. Cette rareté a pour conséquence d'augmenter le prix des loyers ou la valeur des actifs fonciers des propriétaires électeurs (Hilber et Robert-Nicoud 2013). Pour cette raison, plusieurs municipalités vont choisir de ralentir la croissance urbaine plutôt que de l'accélérer.

Des études empiriques montrent que les deux types de coalitions existent et qu'elles peuvent cohabiter (Been, Madar et McDonnell 2014). On retrouve même plus récemment davantage d'études montrant la présence d'effets restrictifs sur le développement immobilier aux États-Unis

que l'on a de preuves de la présence de coalitions axées sur la croissance (Been 2018, Glaeser et Gyourko 2018). La croissance immobilière n'est pas non plus systématique. Elle ne repose pas uniquement sur la présence de coalitions axées sur la croissance. Plusieurs municipalités ont une demande relativement faible pour le développement immobilier (Meloche et al. 2018, Leo et Anderson 2006). Ce contexte remet en question l'attitude des municipalités du Québec face à la croissance. La présence d'un gain fiscal justifie-t-elle vraiment qu'elles adoptent une attitude favorable au développement immobilier ?

2.2 Mesurer l'impact fiscal du développement immobilier

Plusieurs auteurs se sont déjà penchés sur le lien entre le développement immobilier et les finances municipales aux États-Unis (Clapp et al. 2018, Kotchen et Schulte 2009, Ladd 1994) et au Canada (Kushner et Ogwang 2017a et 2017b, Dekel 1994). Dans ces pays, l'impôt sur les valeurs foncières constitue la principale source de revenus des municipalités et s'appuie sur la valeur marchande des propriétés immobilières (Kitchen, McMillan et Shah 2019). Le développement immobilier y a donc un impact direct sur l'assiette fiscale puisqu'il augmente la valeur des stocks de propriétés immobilières visés par cette source d'imposition. Cela dit, tout ajout à l'assiette foncière ne constitue pas systématiquement une amélioration des conditions financières des municipalités. Les nouvelles propriétés immobilières amènent de nouvelles activités et ces activités nécessitent des services municipaux. Pour avoir un impact positif sur les finances municipales, le développement immobilier doit donc accroître les recettes de l'impôt d'un montant supérieur aux dépenses associées aux services qui en découlent.

Les méthodes d'analyse d'impact fiscal développées dans les années 1970 par Burchell et Listokin (1978) permettent de déterminer si un projet immobilier a un impact positif ou négatif à long terme sur les finances municipales. Ce type d'analyse est encore aujourd'hui relativement répandu aux États-Unis. On en retrouve des recensions dans Kotchen et Schulte (2009) et Burchell, Listokin et Dolphin (1994). En se fondant sur ces méthodes, des auteurs catégorisent les développements ou les changements de zonage de manière à identifier le type de développement qui peut avoir le meilleur impact sur les finances municipales (Clapp et al. 2018).

Kotchen et Schulte (2009) ont produit une méta-analyse de 125 études d'impact fiscal portant sur différentes localités des États-Unis et publiées entre 1986 et 2007. Selon les données qu'ils ont récoltées, l'utilisation d'un terrain à des fins résidentielles engendre généralement plus de dépenses que de recettes pour les municipalités alors que les usages commerciaux, industriels ou agricoles ont souvent un impact positif sur la fiscalité municipale. Les résultats collectés par Kotchen et Schulte (2009) confirment ceux recensés précédemment par Burchell, Listokin et Dolphin (1994) et sont confirmés dans une étude plus récente menée par Clapp et al. (2018) sur les comtés de la Floride. Cette dernière étude utilise des régressions sur un ensemble de terrains qui ont changé d'usage. Leurs résultats montrent que les conversions de terres agricoles en développements immobiliers n'ont pas d'effets ou des effets mineurs sur la détérioration des finances municipales lorsqu'il s'agit d'ensembles résidentiels, mais que l'impact est légèrement positif lorsqu'il s'agit de bâtiments commerciaux. Les condos ou les bâtiments à logements multiples ont un impact moins dommageable sur les finances municipales que les maisons unifamiliales détachées, ce qui laisse croire que la densité influence la rentabilité fiscale des développements immobiliers.

Au Canada, les études d'analyse d'impact fiscal sont moins abondantes. On ne retrouve pas de recensions comme celles de Kotchen et Schulte (2009) ou Burchell, Listokin et Dolphin (1994). La seule étude que nous avons recensée pour le Canada utilisant l'analyse d'impact fiscal est celle de Dekel (1994). Cette dernière étudie la rentabilité fiscale à l'hectare de développements résidentiels, commerciaux et industriels de quatre municipalités rurales de l'Ontario. Elle montre que la majorité des développements immobiliers résidentiels dans ces municipalités ne génère pas de bénéfices fiscaux. Le manque à gagner de ces développements est pallié par la rentabilité des développements commerciaux et industriels, mais ces derniers sont également susceptibles de générer des déficits fiscaux. Dans l'ensemble, il semble donc faux de croire que le développement immobilier a systématiquement un impact positif sur les finances municipales. Du moins, les études empiriques fondées sur l'analyse d'impact fiscal aux États-Unis et au Canada suggèrent que les développements immobiliers ne contribuent pas toujours à l'amélioration de la situation financière des municipalités.

D'autres études s'intéressent à la relation entre la croissance démographique et le niveau des dépenses municipales, sans égard au type de développement immobilier. Ces analyses reposent sur des régressions utilisant des ensembles de données composés d'un grand nombre de municipalités plutôt que sur des cas spécifiques (comme le font les études d'impact fiscal). Parmi ces études, celle de Kushner et Ogwang (2017a) utilise un ensemble de 68 municipalités ontariennes entre 1996 et 2006, alors que celle de Ladd (1994) utilise 248 comtés de grande taille aux États-Unis durant la période 1978 à 1985. Leurs résultats montrent que la relation dynamique entre la croissance et l'évolution des dépenses par habitant est parfois négative, mais pour des taux de croissance faibles ou modérés (Ladd 1994) ou pour un certain type de dépenses seulement (Kushner et Ogwang 2017a). Selon Ladd (1994), la relation entre les deux variables n'est pas linéaire. Elle en conclut que les municipalités ayant une forte croissance ont tendance à augmenter davantage leurs dépenses pour soutenir cette croissance, alors que celles où la croissance est plus modérée en retirent des bénéfices fiscaux. Le seuil à partir duquel les bénéfices de la croissance s'estompent est établi par Ladd (1994) à 7 % sur une période de 7 ans, soit 1 % de croissance de population par année. Au-delà de ce seuil, la croissance démographique aurait pour conséquence de détériorer les conditions financières des municipalités.

2.3 Un reversement des gains à long terme

À plus long terme, la taille des municipalités semble détériorer les finances municipales. Plusieurs études au Canada ont observé que le niveau de dépenses par habitant ou par ménage est plus élevé pour les municipalités dont la population est plus grande (Boulenger et al. 2018, Kushner et Ogwang 2017b). Cela s'explique par le fait que très peu de services municipaux sont sujets à des économies d'échelle (Hortas-Rico et Rios 2020). Paulsen (2014) montre que les services municipaux plus lourds en infrastructures (eau, voirie, etc.) offrent un potentiel d'économies d'échelle, mais pas les services qui reposent davantage sur les salariés municipaux (éducation, sécurité publique, etc.). Selon Kushner et Ogwang (2017b), il n'y a pas d'économies d'échelle dans les dépenses générales des municipalités en Ontario, mais certaines dépenses spécifiques peuvent en bénéficier.

Quatre explications sont possibles pour comprendre pourquoi le développement immobilier peut améliorer l'état des finances municipales à court terme, mais contribuer à leur détérioration à plus long terme. La première explication, avancée par Kushner et Ogwang (2017a), repose sur l'idée

que les municipalités se dotent généralement d'infrastructures surdimensionnées afin d'accueillir les développements futurs sans devoir remettre à chaque fois les infrastructures à niveau. À mesure que la population augmente, le coût des infrastructures se répartit sur un nombre croissant de contribuables, ce qui permet de réduire progressivement la charge fiscale de chacun. Lorsque les municipalités croissent au-delà de leur taille optimale, la situation se dégrade toutefois et les charges fiscales doivent augmenter pour mettre à niveau les infrastructures. Il arrive également que les municipalités investissent de manière démesurée dans les infrastructures pour stimuler la croissance immobilière, ce qui affecterait à long terme leur santé financière lorsque la croissance ne vient pas (Kirkpatrick et Smith 2011).

La seconde explication se trouve dans le travail de Ladd (1994). Selon elle, la diminution des dépenses municipales par habitant à court terme refléterait la dégradation de la qualité des services dans les municipalités en croissance. Il y aurait une période d'adaptation pour les municipalités afin d'organiser les services pour les nouveaux arrivants. Durant cette période, les services ne seraient pas offerts au niveau souhaité, générant des dépenses plus faibles par habitant. À long terme, l'ajustement des services entraînerait une hausse de dépenses. Aucune mesure de la qualité des services n'est effectuée dans le travail de Ladd (1994), mais une étude menée par Zolnik (2011) montre que la satisfaction des résidents face aux services municipaux est généralement plus faible dans les municipalités qui ont connu une phase récente de développement immobilier. Cela confirme en partie l'hypothèse de la détérioration de la qualité des services à court terme avancée par Ladd (1994).

La troisième explication découle de la difficulté à prendre en compte les impacts indirects dans les prévisions de recettes et de dépenses associées aux projets de développement immobilier. Selon Paulsen (2014), un développement immobilier peut être conceptualisé comme un choc dans un environnement fiscal. Les impacts directs de ce choc sont bien couverts par les modèles d'analyse d'impact fiscal, alors que les impacts indirects sont habituellement exclus des analyses, notamment parce que le processus d'ajustement des prix se poursuit dans le temps de manière complexe. Prenons par exemple l'arrivée d'un grand centre commercial dans une municipalité. Celui-ci peut générer des bénéfices fiscaux à court terme, mais aussi favoriser le déclin de certains petits commerces de la rue principale ou d'un centre préexistant à plus long terme, ce qui contribuera à détériorer une partie de l'assiette fiscale.

La quatrième et dernière explication pour la dissonance entre les effets de court terme et de long terme des développements immobiliers sur les finances municipales est la présence de recettes temporaires liées au développement. Ces recettes peuvent prendre différentes formes : permis de construction, redevances de développement, transferts ou droits de mutation. Aux États-Unis, Paulsen (2014) mentionne que c'est le déclin des subventions accordées aux municipalités pour le financement des infrastructures qui a forcé les municipalités à mieux planifier les répercussions de la croissance et à investir dans des modèles de simulation des impacts fiscaux. À court terme, les subventions permettent aux municipalités de développer leurs infrastructures sans devoir les payer entièrement. À long terme, toutefois, les coûts d'entretien et de rénovation de ces mêmes infrastructures doivent être assumés en entier, ce qui contribue à la détérioration des finances municipales. L'impact des recettes tirées des permis de construction sur les dépenses de fonctionnement des municipalités a été étudié par Shu et al. (2018) en Chine et par Solé-Ollé et Viladecas-Marsal (2007) en Espagne. Les premiers appellent « financement foncier » le mécanisme par lequel pour les municipalités chinoises utilisent les recettes tirées des droits de

développement pour financer des dépenses courantes. Les seconds utilisent quant à eux l'expression « machine fiscale » pour décrire l'utilisation des recettes de développement pour nourrir la machine de croissance. Dans tous les cas, les recettes tirées du développement sont des recettes non récurrentes qui ne sont accessibles qu'au moment de la mise en chantier ou de la prise de possession des nouveaux bâtiments. Si elles servent à financer les dépenses courantes, elles contribuent à réduire les taux sur les impôts généraux à court terme. Tant que le développement se poursuit, ces recettes peuvent donner l'impression d'un gain fiscal. À long terme, toutefois, ces recettes ne peuvent se reproduire indéfiniment, ce qui fait que la situation financière des municipalités en croissance finira par se détériorer.

2.4 Les effets délétères de la dépendance à l'impôt foncier

La dépendance à l'impôt foncier est souvent considérée par les municipalités du Québec comme étant à l'origine de leur besoin de recourir au développement immobilier pour améliorer leur situation financière (Ferraris 2018, Ouellette-Vézina, 2020). Bien qu'il soit juste d'affirmer que le développement immobilier contribue à l'accroissement de l'assiette fiscale pour les municipalités québécoises, les recherches citées dans les paragraphes qui précèdent montrent que l'impact sur leur situation financière n'est pas systématiquement positif. Des études constatent d'ailleurs que les municipalités qui ont accès à d'autres sources de revenus que l'impôt foncier, en Europe notamment, se disent également incitées à recourir au développement immobilier pour attirer sur leur territoire des activités commerciales ou des ménages à revenus élevés afin d'améliorer leur situation financière (Götze et Hartmann 2021). La dépendance à l'impôt foncier ne serait donc pas un facteur déterminant des coalitions axées sur le développement.

La relation entre l'impôt foncier et le développement immobilier est également ambiguë. Même si le développement immobilier peut engendrer des gains fiscaux pour les municipalités qui se financent à partir de l'impôt foncier, plusieurs recherches montrent que l'impôt foncier a également pour conséquence de ralentir le développement immobilier (Lutz 2015, England, Zhao et Huang 2013). Il en va de même pour les recettes tirées de la croissance comme les permis, les droits ou les contributions des promoteurs. Bien qu'elles génèrent un gain fiscal direct pour les municipalités, il semble qu'elles contribuent davantage à réduire le développement qu'à le stimuler (Sancton 2021, Glaeser et Gyourko 2018). Cela s'explique par le fait que les promoteurs immobiliers, à la source des coalitions axées sur la croissance, sont beaucoup plus enclins à construire là où les charges fiscales sont les plus faibles, alors que les municipalités où les charges sont les plus élevées sont celles qui tirent généralement les meilleurs gains de la croissance. Dans les municipalités les plus attractives, le prix des permis ou des contributions des promoteurs peut être fixé de manière à maximiser les gains fiscaux plutôt qu'à stimuler le développement immobilier. Dans ce scénario, les municipalités agissent comme des monopoles. Leur objectif n'est pas de favoriser le développement immobilier, mais d'en fixer le rythme de manière à en maximiser les retombées. Selon Glaeser et Gyourko (2018), plusieurs municipalités de la Californie, à l'instar de San Francisco, adopteraient une telle posture. Les municipalités axées davantage sur la croissance auraient quant à elles tendance à tirer des recettes plus modestes du développement immobilier. Il est difficile, dans ces circonstances, de conclure que c'est la recherche du gain fiscal qui motive le développement immobilier.

On peut également croire que l'impôt foncier contribue à détériorer les finances publiques parce qu'il agit sur la densité du développement immobilier. Comme le soulignent Blöchliger

et al. (2017), plusieurs auteurs prétendent que le recours à l'impôt foncier contribue à l'étalement urbain. D'autres suggèrent que les services municipaux deviennent plus dispendieux dans les environnements fragmentés et à plus basse densité (Goodman 2019, Ihlanfeldt et Willardsen 2018, Carruthers et Úlfarsson 2008). Ces deux effets combinés poussent à croire que l'impôt foncier contribue à hausser les coûts des services municipaux. Les études sur la relation entre l'impôt foncier et l'étalement urbain montrent toutefois des résultats contradictoires (Brandt 2014). Selon Blöchliger et al. (2017), l'impôt foncier agit de deux manières sur l'étalement urbain. Parce que l'élasticité de l'offre des immeubles est plus élevée que celle des terrains, l'impôt foncier agit sur la quantité d'immeubles davantage que sur celle des terrains. Pour un même niveau d'activité économique, la présence d'impôt foncier engendre donc une réduction du développement immobilier par terrain, donc une diminution de la densité d'occupation du sol. Cela devrait se matérialiser par un développement urbain plus étalé. C'est ce que montrent les travaux de Brueckner et Kim (2003). D'un autre côté, les activités qui se tiennent dans les bâtiments sont généralement plus élastiques que l'offre de bâtiments. Dans ce cas, si les propriétés foncières sont taxées, les individus devraient utiliser plus efficacement les bâtiments. Cela fait en sorte qu'on aura besoin de moins de bâtiments pour soutenir un même niveau d'activité économique ou de terrains plus petits, ce qui devrait avoir pour conséquence de réduire éventuellement la demande pour l'espace, et donc l'étalement urbain. C'est ce que montrent les travaux de England, Zhao et Huang (2013) et Song et Zenou (2006).

À la lumière de ces informations, on comprend que le discours des municipalités du Québec se fonde sur des éléments conceptuels sujets à débat. Existe-t-il vraiment un lien entre la croissance immobilière ou démographique et l'évolution des taux de taxation sur les valeurs foncières pour les municipalités du Québec ? S'il existe un gain fiscal, se maintient-il à long terme ? Peut-on le valider par la relation entre la taille des municipalités et leur niveau de dépenses par habitant ? Et quels rôles jouent l'impôt foncier et les recettes spécifiques à la croissance dans les gains tirés du développement immobilier ? Les prochaines sections de ce rapport tentent de répondre à ces questions.

3. La relation entre les taux de taxation et le développement immobilier

Ce rapport utilise des données produites par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation du Québec (MAMH) sur les finances municipales pour analyser la relation entre la croissance immobilière et démographique et l'évolution des taux de taxation des municipalités du Québec de 1 000 habitants et plus sur la période 2008 à 2018. Cette section présente le modèle d'analyse, les données et les résultats des estimations.

3.1 Un modèle d'analyse spécifique aux municipalités du Québec

La base fiscale de l'impôt foncier des municipalités québécoises est mesurée par une estimation de la valeur marchande des propriétés à un moment précis dans le temps. Ces estimations sont inscrites dans un rôle d'évaluation mis à jour par les autorités locales². Le MAMH collecte ensuite ces données et les rend disponibles pour l'ensemble des municipalités du Québec. Ces données sont uniformisées pour tenir compte du fait que les rôles d'évaluation peuvent avoir des années de référence différentes selon les municipalités. Cette donnée uniformisée s'appelle la richesse foncière uniformisée (RFU). Tous les immeubles inclus dans le calcul de la RFU ne sont pas soumis à l'impôt foncier. Cela dit, pour ceux qui ne sont pas sujets à la taxation, les gouvernements versent des compensations tenant lieu de taxe. Pour cette raison, nous prenons la RFU comme mesure de l'assiette fiscale des municipalités.

Les revenus d'impôt des municipalités sont majoritairement fondés sur la valeur des propriétés. En 2018, l'impôt sur la valeur des propriétés représentait 52 % de toutes les recettes des municipalités du Québec (Gouvernement du Québec, 2020). Ce pourcentage s'élève à 56 % lorsqu'on tient compte des compensations tenant lieu de taxe pour les immeubles institutionnels inscrits au rôle d'évaluation. Les municipalités prélèvent également des recettes sous forme de tarification fiscale. Ces recettes servent surtout à financer l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées ainsi que la collecte et le traitement des matières résiduelles. Elles sont parfois prélevées sous la forme de tarifs, c'est-à-dire proportionnellement aux services consommés, mais également sous la forme de taux additionnel sur les valeurs foncières, ou même sous la forme d'une taxe forfaitaire par unité d'évaluation (Meloche, Vaillancourt et William 2020). Lorsqu'on tient compte de la tarification fiscale, les recettes de taxation des municipalités représentent près de 64 % de leurs recettes (Gouvernement du Québec 2020). Les autres recettes autonomes sont tirées de la vente de biens et services (la tarification directe), des droits et permis, des amendes et pénalités, ou d'activités financières. Toutes ces autres recettes comptent pour 24 % des recettes des municipalités du Québec en 2018. La balance, soit 12 % des recettes, provient des transferts du gouvernement du Québec (Gouvernement du Québec 2020).

Les dépenses des municipalités sont donc financées en grande partie par la taxation, qui elle s'appuie essentiellement sur la RFU. On peut décrire cette relation entre les recettes et les dépenses municipales de la manière suivante :

$$Dépenses = Taux \times RFU + autres\ recettes \quad (1)$$

² Au Québec, ce sont les municipalités régionales de comté (MRC) ou les entités équivalentes qui ont la responsabilité de tenir à jour les rôles d'évaluation des propriétés foncières encadrés par des normes provinciales.

où le taux appliqué sur la RFU génère les recettes de taxation. Le taux de taxation varie grandement d'une municipalité à l'autre selon la présence de tarification fiscale fondée sur d'autres considérations que la valeur des propriétés. Différents taux s'appliquent également selon différents usages des bâtiments (résidentiel, commercial, industriel ou agricole) ou selon le nombre de logements (immeuble de 6 logements et plus). Il est donc difficile de comparer les taux de taxation d'une municipalité à l'autre. Le MAMH calcule toutefois un taux global de taxation uniformisé (TGTU) qui englobe tous les revenus de taxation, incluant la tarification fiscale, rapportés sur la RFU. Ce taux peut servir de base de comparaison de l'effort fiscal entre les municipalités du Québec.

À partir de l'équation 1, on peut déduire que les dépenses municipales sont en partie fonction du taux (TGTU) et de la richesse foncière (RFU). Lorsque les dépenses municipales sont constantes, on peut même déduire qu'il existe une relation inverse entre ces deux variables. Pour un même niveau de dépenses, une dotation de base en RFU plus importante entraînera l'imposition de taux plus faibles, donc d'un TGTU plus faible. C'est sur cette base qu'on suppose qu'une municipalité qui arrive à améliorer sa richesse foncière devrait éventuellement pouvoir appliquer des taux de taxation plus faibles.

Le mécanisme généralement utilisé par les municipalités afin d'améliorer leur RFU est de stimuler le développement immobilier sur leur territoire. Les municipalités ne sont pas des promoteurs immobiliers, mais elles peuvent faciliter ou restreindre le développement immobilier en ajustant leur réglementation ou leurs prélèvements sur la construction immobilière. Notre survol de littérature montre que deux mécanismes peuvent être utilisés pour améliorer la RFU : 1) l'accroissement du nombre d'unités foncières, ou 2) l'accroissement de la valeur des unités foncières existantes. Le premier découle directement de la théorie des coalitions axées sur la croissance (Molotch 1976) alors que le second est associé davantage aux coalitions axées sur la valorisation des propriétés (Fischel 2002).

Mais le développement immobilier n'a pas seulement un impact sur la RFU. Les recherches fondées sur l'analyse d'impact fiscale présentées dans la section précédente montrent qu'il affecte également les dépenses. Ainsi, un développement immobilier qui contribuerait à augmenter les dépenses plus rapidement que les recettes affecteraient le TGTU à la hausse, alors qu'un développement immobilier qui contribuerait à accroître les dépenses à un rythme plus faible que celui des recettes permettrait de réduire le TGTU. Les municipalités du Québec prétendent pour la plupart que le développement immobilier permet d'améliorer leurs conditions financières. Cela voudrait dire qu'il existe, selon elles, une relation inverse entre la croissance immobilière et l'évolution du TGTU.

La relation que nous cherchons à estimer par rapport à l'évolution du TGTU peut s'exprimer par l'équation suivante :

$$\Delta TGTU_i = a + b_1 \Delta Unit_i + b_2 \Delta RFU/hab_i + B_3 X_{ij} + B_4 Reg_{ik} + e_i \quad (2)$$

où le symbole Δ représente la variation en pourcentage sur la période 2008 à 2018. Le coefficient b_1 correspond à la mesure de l'impact marginal de la variable $\Delta Unit_i$, soit la variation du nombre d'unités d'évaluation dans la municipalité i entre 2008 et 2018. Le coefficient b_2 correspond quant à lui à l'impact marginal de la variable $\Delta RFU/hab_i$, soit la variation de la valeur de la RFU par

habitant de la municipalité i entre 2008 et 2018. Lorsque la variation de la RFU par habitant est maintenue constante, le nombre d'unités permet de mesurer l'effet du développement immobilier, c'est-à-dire de l'ajout d'unités sans égard à la croissance de la valeur des propriétés. C'est la mesure la plus directe de la croissance immobilière dont nous disposons. Selon le discours des municipalités québécoises, présenté dans la section précédente, on devrait s'attendre à ce que le coefficient b_1 ait une valeur négative. Lorsque la variation du nombre d'unités est maintenue constante, une hausse de la variation de la RFU par habitant signifie quant à elle qu'il y a une valorisation des propriétés existantes. De manière assez évidente, on s'attend à ce que la valorisation des propriétés, pour une variation du niveau de dépenses donnée, ait pour conséquence de réduire le TGTU. On s'attend donc à ce que la valeur estimée du coefficient b_2 soit également négative.

Le vecteur B_3 contient les coefficients associés aux variables de contrôle j contenues dans la matrice X_{ij} . Les deux éléments de contrôle insérés dans notre analyse sont les effets de volume et les effets de convergence. Le premier effet est mesuré par une variable de population pour l'année initiale, soit l'année 2008. On suppose ici que les grandes villes arrivent moins à ajuster leurs taux à la baisse que les plus petites, ce qui voudrait dire que le coefficient correspondant serait positif. L'autre variable de contrôle utilisée mesure les effets de convergence. Il s'agit du TGTU à la période initiale (2008). Nous tentons de contrôler ici pour les effets de convergence sur la moyenne. Dans une distribution quelconque, on s'attend toujours à ce que les valeurs extrêmes se rapprochent éventuellement de la moyenne. Cet effet de convergence n'a pas de valeur explicative, mais peut affecter la relation entre les variables explicatives et la variation du TGTU entre 2008 et 2018. On s'attend à ce que le coefficient de convergence soit négatif.

Le vecteur B_4 contient quant à lui les coefficients associés aux effets régionaux k . Les effets régionaux sont mesurés par un ensemble de variables dichotomiques correspondant à deux types de régions : les régions métropolitaines de recensement (RMR) et les régions administratives du Québec. Le premier type de région permet de tenir compte des effets associés aux grandes villes et leur périphérie par rapport aux municipalités hors région métropolitaine. Le Québec compte six RMR : Montréal, Québec, Gatineau, Sherbrooke, Saguenay et Trois-Rivières. La définition des RMR utilisée est celle du recensement de 2016 pour toutes les années. Le deuxième type de régions correspond au découpage des régions administratives du Québec qui découpe le territoire en 17 régions (voir tableau A1 en annexe).

Par souci de cohérence avec les études antérieures et pour valider les résultats en lien avec les unités d'évaluation, la croissance immobilière est mesurée ici par deux variables distinctes. La première est celle qui apparaît dans l'équation 2 et décrite plus haut, soit la variation du nombre d'unités d'évaluation inscrites au rôle des municipalités en 2008 et en 2018. La deuxième est la variation de la population des municipalités entre 2008 et 2018. Ces deux variables sont utilisées dans nos estimations comme des mesures alternatives de la croissance municipale.

3.2 Les données du MAMH

Comme nous l'avons mentionné, les données utilisées pour les estimations proviennent des bases de données sur les finances municipales du MAMH. La période étudiée est celle de 2008 à 2018. Le nombre de municipalités est stable au cours de cette période dans la base de données, soit un total de 1087 municipalités. Pour éviter les valeurs extrêmes en lien avec la croissance des unités

ou de la population, nous avons toutefois retiré de nos analyses toutes les municipalités de moins de 1 000 habitants, selon leur population initiale de 2008. Cela se justifie par le fait que les pourcentages de variation de population affichent plus souvent des valeurs extrêmes dans les plus petites municipalités. Le nombre de 1 000 correspond également au seuil fixé par Statistique Canada pour qualifier les régions rurales (à l'extérieur des agglomérations urbaines)³. La plupart des municipalités de cette taille sont des communautés rurales. Leur nombre est important (environ 400 municipalités au Québec) et nous souhaitons éviter que leur effet ne vienne influencer démesurément les résultats de notre analyse qui porte surtout sur la question du développement urbain. Nous avons également éliminé toutes les municipalités dont l'une des données n'était pas disponible dans la base du MAMH ou qui affichaient des valeurs extrêmes. Ce sont environ 90 municipalités supplémentaires qui ont été retirées pour ces raisons, la plupart de petites tailles. Nous avons conservé finalement une base de données comprenant 597 municipalités. Les statistiques descriptives des données utilisées pour ces municipalités apparaissent dans le tableau 1.

Tableau 1 Statistiques des variables utilisées dans l'analyse

	Moyenne	Écart-type	Min	Max
Population en 2008 (n)	12 049	74 892	1 003	1 659 962
Unités d'évaluation en 2008 (n)	4 728	18 320	515	367 609
TGTU en 2008 (%)	1,31	0,43	0,36	3,29
RFU en 2008 (M\$)	970	6 609	30	150 402
Dépenses en 2008 (000\$)	24 290	197 205	688	4 517 275
RFU/hab. en 2008 (\$)	77 417	40 285	23 829	377 048
Dépenses/hab. en 2008 (\$)	1 471	738	585	7 493
Population en 2018 (n)	13 148	80 710	908	1 777 058
TGTU en 2018 (%)	1,10	0,34	0,33	2,67
Dépenses/hab. en 2018 (\$)	1 843	695	331	8 807
Var. population 2008-2018 (%)	5,7	14,6	-22,5	98,6
Var. unités d'évaluation 2008-2018 (%)	9,4	9,5	-14,3	69,6
Var. TGTU 2008-2018 (%)	-14,4	12,5	-44,1	36,1
Var. RFU 2008-2018 (%)	75,7	28,6	-19,3	236,2
Var. Dépenses 2008-2018 (%)	40,1	32,2	-67,6	172,1
Var. RFU/hab. 2008-2018 (%)	67,4	25,7	4,1	158,8
Var. Dépenses/hab. 2008-2018 (%)	34,2	33,6	-66,4	199,3

Source : Bases de données du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation du Québec.
<https://www.mamh.gouv.qc.ca/finances-et-fiscalite/information-financiere/profil-financier-et-autres-publications/>
 Nombre d'observations : 597

La partie supérieure du tableau 1 présente les statistiques brutes pour l'année initiale, soit l'année 2008, pour l'ensemble des variables, alors que la portion inférieure du tableau présente la variation en pourcentage entre 2008 et 2018 de ces mêmes variables. La variable population correspond au décret de population officiel du MAMH en date du 1^{er} juillet. Suivant les contraintes énumérées plus haut, la plus petite municipalité retenue affiche une population de 1 003 habitants en 2008,

³ Pour la définition des régions rurales par Statistique Canada : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/ref/dict/az/definition-fra.cfm?ID=geo042>

alors que la municipalité la plus grande, celle de Montréal, affiche une population de près de 1,7 million d'habitants. Les municipalités de petite taille sont largement dominantes dans la distribution. La population moyenne des municipalités retenues est d'environ 12 000 habitants en 2008, avec un écart type important, de près de 75 000 habitants. L'évolution de la population est également très hétérogène sur la période 2008-2018. La croissance moyenne est de 5,7 % sur 10 ans, mais une part importante des municipalités affiche un déclin de population au cours de la période, soit près de 40 % d'entre elles. Le plus faible taux de croissance observé est de - 22,5 %, alors que la municipalité ayant connu la plus forte croissance a pratiquement doublé sa population entre 2008 et 2018, avec une croissance de 98,6 % sur la période.

Le nombre d'unités d'évaluation correspond au nombre d'unités enregistrées au rôle d'évaluation des municipalités. Il ne s'agit pas d'une mesure parfaite du développement immobilier parce que des unités peuvent être fusionnées ou même divisées sans qu'il n'y ait ajout ou retrait de bâtiments, ce qui donne parfois une mauvaise évaluation du développement immobilier. C'est la raison pour laquelle la population et le nombre d'unités sont utilisés ici comme approximation du développement immobilier. Aucune des deux variables ne constitue une estimation parfaite, mais le fait de les utiliser toutes les deux permet de valider la stabilité des estimations aux différentes mesures de croissance. Le nombre d'unités d'évaluation est une variable moins volatile que la population. Cela s'explique par le caractère permanent du bâti. Le tableau 1 montre que la municipalité ayant le moins d'unités en comptait 515 sur son rôle d'évaluation en 2008, alors que la plus grande en comptait 367 609. Le nombre d'unités varie également moins dans le temps que la population. Très peu de municipalités de notre distribution ont vu le nombre de leurs unités d'évaluation diminuer entre 2008 et 2018, seulement 6 %. Dans le pire des cas, ce sont 14,3 % des unités qui auraient été éliminées sur la période 2008-2018, alors que le taux de croissance maximal du nombre d'unités atteint 69,6 % sur la même période.

Les variables de la population et du nombre d'unités sont étroitement liées l'une à l'autre. Elles affichent des proportions similaires et des variations similaires par municipalité. L'étude de ces deux variables montre que la croissance entre 2008 et 2018 est surtout forte dans les municipalités situées aux limites périphériques des régions métropolitaines de Montréal et de Québec. Quant aux municipalités ayant connu un déclin démographique ou une très faible croissance immobilière, elles se trouvent davantage dans les régions périphériques du Québec, éloignées des grands centres de Montréal et de Québec. Certaines sont qualifiées de régions ressources, d'autres sont connues comme étant des zones de villégiature. Certaines banlieues vieillissantes de la région métropolitaine de Montréal apparaissent également parmi les régions à plus faible croissance.

La variable dépendante dans notre analyse est celle du taux de taxation des municipalités (TGTU). Elle est décrite dans la section précédente. Elle constitue une mesure de la valeur des prélèvements fiscaux des municipalités en proportion de leur richesse foncière (RFU). Selon la composition des dépenses et du niveau de richesse foncière correspondant, les taux annuels peuvent varier considérablement d'une municipalité à l'autre. Le tableau 1 montre qu'ils passent de 0,36 % à 3,29 % au sein de notre distribution pour l'année 2008. Le TGTU moyen de cette même année se situe à 1,31 %, ce qui signifie que l'ensemble des taxes payées sur le territoire d'une municipalité en 2008 correspondait en moyenne à 1,31 % de la RFU. La RFU constitue, par définition, le dénominateur du TGTU. Les deux mesures sont donc étroitement liées. Par conséquent, le niveau de TGTU d'une municipalité s'explique en grande partie par le niveau plus ou moins élevé de RFU sur un territoire. Il en va de même pour l'évolution des deux variables dans le temps. La variation

moyenne du TGTU des municipalités de notre distribution entre 2008 et 2018 se situe à -14,4 %. Cela s'explique par le fait que les taux sont constamment ajustés à la baisse pour compenser l'accroissement des valeurs foncières. Malgré cette tendance, on constate toutefois qu'il est en hausse pour environ 11 % des municipalités entre 2008 et 2018. La croissance maximale observée est de 36,1 % sur la période.

Dans le tableau 1, la variable de la RFU apparaît en valeur absolue et en valeur relative. La valeur relative est calculée par rapport à la population, soit la RFU par habitant. La valeur absolue de RFU est à la fois une mesure de richesse et une mesure de taille de la municipalité. Au niveau de la taille, elle reflète une proportion équivalente à celle de la population ou du nombre d'unités d'évaluation. Pour avoir une meilleure idée de la richesse relative des municipalités, on utilise plutôt la RFU par habitant. Cette donnée permet de constater que la richesse foncière diverge entre les municipalités. La municipalité la mieux dotée en RFU par habitant de notre étude affiche une richesse foncière de 377 000 \$ par habitant, soit plus de 15 fois celle de la municipalité la moins bien dotée. Cette dernière ne compte que 24 000 \$ de RFU par habitant. Le tableau 1 montre que la RFU par habitant est également la seule variable qui ne diminue pour aucune municipalité entre 2008 et 2018. Même dans les municipalités où la RFU a reculé au cours de la période – certaines municipalités ont effectivement connu une perte de richesse foncière entre 2008 et 2018 –, les pertes de population ont été plus importantes que les pertes de RFU, ce qui fait que la RFU par habitant n'a pas reculé.

La variable de dépenses présentée dans le tableau 1 correspond aux charges de fonctionnement annuelles des municipalités (ce qui exclut les dépenses en investissement). Comme pour la RFU, cette variable apparaît en valeur absolue et en valeur relative dans le tableau 1. La mesure relative est celle des dépenses par habitant. Bien que cette variable ne soit pas identifiée dans l'équation 2, elle est considérée par certains auteurs comme une mesure relative de l'effort fiscal des municipalités (Ladd 1994, Kushner et Ogowang 2017a). Par souci de cohérence avec ces études, nous l'utilisons également comme alternative au TGTU pour mesurer l'évolution de la charge fiscale des municipalités. Comme le montre le tableau 1, les dépenses par habitant varient considérablement parmi les municipalités de notre distribution. Pour l'année 2008, la dépense moyenne était de 1 471 \$ par habitant. La municipalité avec les dépenses les plus faibles avait alors dépensé 585 \$ par habitant, alors que la municipalité ayant les dépenses les plus élevées dépensait 7 413 \$ par habitant cette même année. Ces divergences s'expliquent par le fait que toutes les municipalités ne fournissent pas les mêmes services et que certaines municipalités fournissent une part importante de leurs services aux entreprises localisées sur leur territoire et non à la population. Parce que ce sont surtout les variations entre 2008 et 2018 qui nous intéressent et non le niveau de dépenses par habitant, nous ne cherchons pas à contrôler les facteurs explicatifs des divergences transversales dans les dépenses par habitant entre les municipalités (il en va de même pour la composition de la RFU). La variation moyenne des dépenses par habitant entre 2008 et 2018 est de 34,2 %, avec un écart type de 33,6. La municipalité ayant réduit le plus ses dépenses au cours de la période a vu ses dépenses par habitant se réduire de 66,4 %, alors que celle où les dépenses ont augmenté le plus a presque triplé ses dépenses par habitant en 10 ans, avec une croissance de 199 %. Ces cas demeurent toutefois exceptionnels. Moins de 3 % des municipalités ont plus que doublé leurs dépenses par habitant entre 2008 et 2018, toutes de petites municipalités. Ce sont également à peine 12 % des municipalités qui ont réduit leurs dépenses par habitant entre 2008 et 2018.

3.3 Les résultats des estimations

Notre objectif est de valider l'hypothèse selon laquelle le développement immobilier induit un gain fiscal pour les municipalités en croissance. La première étape pour valider cette hypothèse consiste à vérifier s'il existe une corrélation entre la croissance immobilière et l'évolution des certaines variables fiscales comme les dépenses municipales, la RFU et le TGTU. Les tableaux 2 et 3 présentent les coefficients de corrélation et coefficients de régressions simples estimés par les moindres carrés ordinaires pour les deux variables de croissance par rapport à différentes variables fiscales. Toutes les variables dans ces tableaux réfèrent à la variation sur la période 2008-2018. Le tableau 2 montre que la croissance du nombre d'unités d'évaluation dans les municipalités de 1 000 habitants et plus au Québec entre 2008 et 2018 est corrélée positivement avec la variation des dépenses municipales et la RFU. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'objectif du développement immobilier est d'accroître l'assiette fiscale. La relation positive entre la croissance du nombre d'unités d'évaluation et l'accroissement de la RFU illustre tout simplement cette réalité. Nous avons également souligné que le développement immobilier ne contribue pas seulement à l'accroissement de la RFU, mais qu'il contribuait également à accroître les dépenses. La relation positive entre l'évolution du nombre d'unités et celle des dépenses illustre cette réalité.

Tableau 2 Régressions simples et coefficients de corrélation de la variation du nombre d'unités d'évaluation sur la variation de diverses variables financières pour les municipalités du Québec de 1 000 habitants et plus entre 2008 et 2018

	Dépenses	RFU	TGTU	Dépenses/hab.	RFU/hab.
Unités d'évaluation	0,605	1,667	-0,197	-0,638	-0,138
Probabilité (<i>P-Value</i>)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	0,215
R ²	0,029	0,306	0,020	0,030	0,001
Coefficient de corrélation	0,176	0,554	-0,149	-0,179	-0,051

Note : Toutes les variables réfèrent à leur variation entre 2008 et 2018 en pourcentage. Les variables dépendantes sont différentes pour chacune des colonnes. La variable indépendante est partout la variation du nombre d'unités d'évaluation. Les régressions simples sont calculées par les moindres carrés ordinaires (MCO). Les valeurs de probabilité (*P-Value*) apparaissent entre parenthèses sous les coefficients. Les coefficients significativement différents de 0 pour un seuil de confiance de 95 % sont en caractère gras.

Nombre d'observations : 597

Les trois dernières colonnes du tableau 2 sont les plus intéressantes. Comme nous l'avons mentionné, pour qu'il se dégage un gain fiscal du développement immobilier, il faut que la contribution à la RFU soit plus importante que l'effet de la croissance sur les dépenses. Le fait qu'on trouve une relation négative et significative entre la croissance du nombre d'unités et le TGTU montre que cette condition semble être remplie pour les municipalités de 1 000 habitants et plus du Québec sur la période 2008-2018. Cela ne serait toutefois pas dû à un effet de richesse puisque les municipalités en croissance n'ont pas accru leur richesse foncière relative davantage que les autres municipalités sur la période. Le coefficient associé à la RFU par habitant n'est pas significatif dans le tableau 2 (et il est négatif). En contrepartie, l'impact sur les dépenses relatives est négatif et significatif, ce qui veut dire que les municipalités de 1 000 habitants et plus du Québec en plus forte croissance entre 2008 et 2018 ont vu leurs dépenses par habitant augmenter plus lentement au cours de la période. Ces résultats suggèrent que le développement immobilier engendrerait un meilleur contrôle des dépenses.

Le tableau 3 montre des résultats similaires au tableau 2, mais le coefficient de la relation entre la croissance de la population et le TGTU n’y est pas significatif. S’il y a un gain fiscal tiré de la croissance de la population, ce dernier ne se reflète pas directement dans le taux de taxation. Cela dit, la croissance de population est tout de même associée de manière significative à une augmentation des dépenses municipales plus faible sur la période 2008-2018. Il semble donc que la croissance de population aide à réduire les dépenses par habitant. Cela s’observe malgré le fait que le tableau 3 montre une relation négative entre la croissance de population et la croissance de la RFU par habitant. Ce résultat soulève des questions sur les arguments avancés par les municipalités du Québec qui prétendent que le développement immobilier permet d’enrichir les municipalités. Ici, on observe plutôt que la croissance de population dégrade la richesse foncière relative des municipalités de 1 000 habitants et plus au Québec entre 2008 et 2018.

Tableau 3 Régressions simples et coefficients de corrélation de la variation de la population sur la variation de diverses variables financières pour l’ensemble de municipalités du Québec de 1 000 habitants et plus entre 2008 et 2018

	Dépenses	RFU	TGTU	Dépenses/hab.	RFU/hab.
Population	0,293	0,944	-0,049	-0,846	-0,646
Probabilité (<i>P-Value</i>)	(0,001)	(0,000)	(0,165)	(0,000)	(0,000)
R ²	0,016	0,232	0,002	0,132	0,132
Coefficient de corrélation	0,131	0,483	-0,057	-0,365	-0,365

Note : Toutes les variables réfèrent à leur variation entre 2008 et 2018 en pourcentage. Les variables dépendantes sont différentes pour chacune des colonnes. La variable indépendante est partout la croissance de la population. Les régressions simples sont calculées par les moindres carrés ordinaires (MCO). Les valeurs de probabilité (*P-Value*) apparaissent entre parenthèses sous les coefficients. Les coefficients significativement différents de 0 pour un seuil de confiance de 95 % sont en caractère gras.

Nombre d’observations : 597

Le pouvoir explicatif des corrélations simples étant limité, nous avons également estimé l’équation 2 présentée plus haut avec les variables du tableau 1 en utilisant la méthode des moindres carrés ordinaires. Les résultats des régressions multiples apparaissent dans le tableau 4. La variable dépendante pour toutes les régressions est la variation du TGTU sur la période 2008-2018. Dans les trois premières colonnes du tableau 4 (colonnes 1, 2 et 3), la croissance des municipalités est mesurée par la variation du nombre d’unités d’évaluation. Dans les trois dernières colonnes (colonnes 4, 5 et 6), la croissance est mesurée par la variation de la population. Dans tous les cas, l’impact marginal de la croissance municipale sur le TGTU est considéré comme non linéaire. C’est la raison pour laquelle le carré de la variable de croissance est ajouté aux régressions pour toutes les estimations⁴. Les régressions (2) et (5) prennent en compte les effets régionaux qui correspondent aux régions administratives du Québec. Les coefficients de ces effets régionaux ne sont pas rapportés dans le tableau 4. Ils sont rapportés en annexe dans le tableau A1. Les régressions (3) et (6) prennent en compte les effets des régions métropolitaines (RMR). Les coefficients pour ces variables ne sont pas rapportés dans le tableau 4, mais apparaissent dans le tableau A2 en annexe.

⁴ Ladd (1994) et Kushner et Ogwang (2017a) utilisent également une forme non linéaire.

Les coefficients estimés pour les deux types de variable de croissance sont relativement similaires. Peu importe si la croissance est mesurée par la variation du nombre d'unités ou par la variation de la population, les coefficients estimés sont de l'ordre de -0,4 pour le TGTU et de 0,004 pour le carré du TGTU. Ces résultats confirment la corrélation négative entre la croissance et l'évolution du TGTU sur la période 2008-2018 pour les municipalités du Québec de 1 000 habitants et plus. L'effet s'estompe toutefois avec la vitalité de la croissance. Cela dit, il faut une croissance de près de 85 % sur la période pour le nombre d'unités d'évaluation ou de près de 100 % pour la population pour que l'impact de la croissance contribue à hausser le TGTU plutôt qu'à le réduire. Le point optimal est estimé à 42,6 % pour le nombre d'unités et à 54,8 % pour la population. Ces valeurs dépassent largement les moyennes de croissance observées dans le tableau 1 pour ces deux variables et aucune municipalité ne dépasse le point où la croissance pourrait avoir un impact positif sur le TGTU. On conclut donc que les municipalités en plus forte croissance ont vu leur TGTU reculer davantage sur la période que les municipalités ayant connu une croissance plus faible ou de la décroissance.

Tableau 4 Résultats des régressions pour expliquer la variation du TGTU des municipalités du Québec de 1 000 habitants et plus sur la période 2008-2018

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Var. unités d'évaluation	-0,4387 (0,000)	-0,4132 (0,000)	-0,4259 (0,000)			
Var. unités d'éval. ^2	0,0048 (0,072)	0,0049 (0,040)	0,0054 (0,041)			
Var. population				-0,4038 (0,000)	-0,3828 (0,000)	-0,3972 (0,000)
Var. population ^2				0,0036 (0,001)	0,0033 (0,000)	0,0039 (0,001)
Var. RFU/hab.	-0,1518 (0,000)	-0,1750 (0,000)	-0,1623 (0,000)	-0,2051 (0,000)	-0,2351 (0,000)	-0,2135 (0,000)
Population 2008	-0,000004 (0,326)	0,000003 (0,136)	0,000000 (0,864)	-0,000005 (0,122)	0,000002 (0,250)	-0,000002 (0,493)
TGTU 2008	-9,044 (0,000)	-14,377 (0,000)	-9,496 (0,000)	-10,997 (0,000)	-15,730 (0,000)	-11,221 (0,000)
Constante	10,926 (0,000)	26,672 (0,000)	12,736 (0,000)	15,260 (0,000)	29,940 (0,000)	16,478 (0,000)
R ²	0,270	0,364	0,294	0,318	0,402	0,335

Note : Les régressions sont calculées par les moindres carrés ordinaires (MCO). Les intervalles de confiance sont robustes à l'hétéroscédasticité. La variable dépendante est la variation du TGTU entre 2008 et 2018. Toutes les variables mesurées en variation (Var.) correspondent à la variation entre 2008 et 2018. Les estimations (2) et (5) comprennent des variables fixes pour les effets des régions administratives du Québec. Les estimations (3) et (6) contiennent des variables fixes pour les effets des régions métropolitaines de recensement (voir tableaux A1 et A3 en annexe). Les valeurs de probabilité (P-Value) apparaissent entre parenthèses sous les coefficients. Les coefficients significativement différents de 0 pour un seuil de confiance de 95 % sont en caractère gras.

Nombre d'observation : 597

Cette relation prend en compte l'effet de richesse causé par l'accroissement de la RFU. Autrement dit, lorsque la croissance de la RFU par habitant est maintenue constante, la croissance du nombre

d'unités ou de la population entraîne un recul du TGTU. Ce n'est donc pas l'accroissement de richesse qui permet au TGTU de reculer, mais la croissance municipale en soi. L'effet de richesse est quant à lui capté par la variable RFU/hab dans le modèle. Sans surprise, cette variable affiche un coefficient négatif et significatif dans toutes les régressions. Même en séparant l'effet marginal de l'accroissement de la richesse foncière de celui de la croissance municipale, on s'aperçoit que les deux effets marginaux sont négatifs et significatifs.

La variable de contrôle de la population en 2008 n'est pas significative. Cela veut dire qu'il n'y a pas d'impact de la taille des municipalités en 2008 sur l'évolution des TGTU entre 2008 et 2018. La variable initiale du TGTU de 2008 a quant à elle un impact négatif et significatif. Ce résultat montre que les municipalités ont tendance à ajuster leurs taux vers la moyenne, comme attendu (phénomène de régression vers la moyenne). Quant aux variables régionales, les tableaux A1 et A2 en annexe montrent que ce sont surtout les municipalités de la région métropolitaine de Montréal qui ont vu leurs taux se réduire davantage au cours de la période⁵. Il s'agit d'un effet régional indépendant de la dynamique de croissance municipale ou de l'évolution de la richesse. Il permet de capter les effets territoriaux associés aux variables non prises en compte dans le modèle.

Nos résultats sont relativement différents de ceux obtenus par Ladd (1994) pour les États-Unis et Kushner et Ogowang (2017a) pour l'Ontario. Cela s'explique par le fait que l'on ne mesure pas exactement la même chose. Pour Ladd (1994), la croissance démographique permet de réduire les dépenses municipales, mais pour des taux de croissance modérés seulement. Autrement, la croissance démographique contribue à gonfler les dépenses. L'étude de Ladd (1994) n'analyse pas les taux de taxation directement, mais elle suggère une dégradation des conditions fiscales causée par cette croissance. Pour Kushner et Ogowang (2017a), la croissance démographique ou celle de la richesse foncière n'ont pas d'impact sur les dépenses totales, mais elles contribuent à réduire les dépenses par habitant en sécurité publique. Leur étude n'analyse pas non plus le taux de taxation. Lorsqu'on prend ce taux comme variable dépendante, on trouve un impact négatif et significatif de la croissance des unités foncières ou de la population sur le niveau de taxation. C'est ce que montre notre analyse. Mesuré de cette manière, il existerait donc un gain fiscal à promouvoir le développement immobilier pour les municipalités, du moins au Québec.

Même dans un contexte où la croissance démographique peut augmenter les dépenses publiques par habitant, comme le suggèrent les résultats de Ladd (1994) ou n'avoir aucun impact sur ces dépenses, comme le suggèrent ceux de Kushner et Ogowang (2017a), il est permis de croire que la charge fiscale des municipalités peut tout de même être réduite. Il suffit pour cela que le développement immobilier augmente les recettes tirées de l'assiette foncière dans une proportion plus grande que la croissance des dépenses qui y sont associées. Dans ce contexte, il n'est pas impossible qu'un développement immobilier contribue à la fois à hausser les dépenses par habitant d'une municipalité tout en réduisant sa charge fiscale relative. Nos résultats ne réfutent donc pas nécessairement ceux de Ladd (1994) et Kushner et Ogowang (2017a).

⁵ Dans le cas des régions administratives, ce sont les régions de Laval, de Montréal et de la Montérégie, toutes situées dans la RMR de Montréal, qui affichent les écarts négatifs les plus importants.

4. Réconcilier les effets dynamiques et l'état stationnaire

Les résultats de nos estimations montrent que les municipalités québécoises de 1 000 habitants et plus ayant connu une croissance immobilière ou démographique plus forte entre 2008 et 2018 sont également celles où les taux de taxation ont augmenté le moins (ou ont diminué le plus) sur la période. Cela suggère, comme le prétendent les municipalités, qu'il existe bel et bien un gain fiscal associé au développement immobilier. Les impacts divergents de la croissance et de la taille sur les finances locales remettent toutefois en question la durabilité de ce gain. Plusieurs études au Canada ont observé que le niveau de dépenses par habitant est plus élevé pour les municipalités dont la population est plus grande (Kushner et Ogowang 2017b, Boulenger et al. 2018). Kushner et Ogowang (2017b) observent cette ambiguïté pour les municipalités ontariennes. Ils trouvent un lien négatif entre la croissance et les dépenses par ménage, confirmant le bonus de croissance des municipalités, mais également un lien positif entre la taille des municipalités (mesurée par leur niveau de population) et les dépenses par ménage. Ces résultats laissent perplexes. À terme, la croissance mène vers une taille plus grande. Les municipalités seraient avantagées par leur croissance, mais pénalisées par le résultat de cette croissance, c'est-à-dire par l'atteinte d'une population plus grande. Comment réconcilier ces deux résultats ?

On se penche ici sur ce paradoxe pour les municipalités du Québec de 1 000 habitants et plus en 2008 et en 2018. Des régressions simples permettent de valider le lien entre la taille des municipalités et leur situation financière. Cette situation financière réfère ici aux dépenses par habitant et au taux de taxation (TGTU). Après avoir discuté quelques hypothèses tirées de la section 2.3, notre analyse focalise sur la contribution des recettes temporaires tirées de la croissance immobilière au financement des municipalités du Québec.

4.1 Distinguer les effets de taille des effets de croissance

Le tableau 5 présente les résultats des régressions simples pour la taille des municipalités de 1 000 habitants et plus du Québec (mesurée par la population totale) sur leurs dépenses courantes par habitant et sur leurs TGTU pour les années 2008 et 2018. Les données utilisées sont présentées dans le tableau 1. Les résultats sont relativement similaires pour les deux années étudiées. Les deux premières colonnes présentent la corrélation entre la taille des municipalités et leurs dépenses par habitant. Les résultats sont similaires à ceux obtenus par Kushner et Ogowang (2017b) pour l'Ontario. On constate que les villes les plus grandes en population ont des dépenses par habitant significativement plus élevées que les municipalités plus petites, autant en 2008 qu'en 2018.

Les deux dernières colonnes du tableau 5 présentent les résultats d'estimation des régressions simples de la population totale des municipalités sur leur TGTU pour 2008 et 2018. Le tableau montre que les coefficients estimés sont négatifs, mais qu'ils ne sont pas significatifs. Ainsi, les municipalités ayant une population plus grande n'affichent pas nécessairement des taux de taxation supérieurs. Sachant qu'ils doivent financer des dépenses par habitant plus importantes, on en déduit que les municipalités plus peuplées ont également une richesse foncière plus importante, ce qui fait qu'elles arrivent à financer leurs dépenses avec des taux de taxation similaires aux plus petites municipalités. Dans le cas des taux de taxation, la dissonance entre les impacts de court terme et de long terme est moins grande que pour les dépenses par habitant. Il y a un effet dynamique de la croissance sur l'évolution des taux de taxation, mais à long terme, les taux finissent par s'égaliser

entre les grandes et les petites municipalités. L'effet de la croissance serait là encore éphémère, mais sans qu'il y ait un renversement de situation comme le suggèrent les estimations fondées sur les dépenses par habitant.

Tableau 5 Régressions simples de la population sur les dépenses par habitant et le TGTU des municipalités du Québec de 1 000 habitants et plus pour les années 2008 et 2018.

	Dépenses par habitant 2008	Dépenses par habitant 2018	TGTU 2008	TGTU 2018
Population	0,00114 (0,009)	0,00141 (0,000)	-0,00000003 (0,912)	-0,00000006 (0,709)
Constante	1469,6 (0,000)	1825,4 (0,000)	1,307 (0,000)	1,099 (0,000)
R ² -ajusté	0,0097	0,0250	-0,0017	-0,0014

Note : Les variables dépendantes sont identifiées dans le haut des colonnes. La variable indépendante est partout le niveau de population. Les estimations portent sur les données de 2008 et de 2018. Les régressions simples sont calculées par les moindres carrés ordinaires (MCO). Les valeurs de probabilité (P-Value) apparaissent entre parenthèses sous les coefficients. Les coefficients significativement différents de 0 pour un seuil de confiance de 95 % sont en caractère gras.

Nombre d'observations : 597

Comme nous l'avons spécifié dans notre revue de la littérature, il existe différentes explications pour justifier l'effet de la croissance municipale sur les finances municipales à court terme. Selon Ladd (1994), le gain fiscal s'expliquerait par une dégradation de la qualité des services dans les municipalités en croissance. Il existerait un délai d'ajustement des services qui ferait en sorte que pendant la période de croissance le niveau de service deviendrait temporairement insuffisant par rapport aux besoins. Dans le cas des municipalités québécoises, il ne nous est pas possible de valider cette hypothèse. Nous n'avons pas de données sur la qualité des services.

Dans Kushner et Ogwang (2017a), on suppose que les effets de surdimensionnement des infrastructures peuvent réduire les coûts lorsque la croissance survient. Les infrastructures étant planifiées pour accueillir la croissance, leur coût se fait plus lourd lorsque cette croissance ne vient pas. On comprend toutefois difficilement comment les gains disparaissent à plus long terme. Le revirement du gain fiscal à long terme s'expliquerait par le fait que les municipalités finissent par croître au-delà de leur taille optimale. Les données dont nous disposons ne permettent cependant pas de valider ou d'invalider cette hypothèse. Nous n'avons pas d'estimation du surdimensionnement des infrastructures, ni de la taille optimale des municipalités.

Une autre explication, avancée par Paulsen (2014), suggère que les impacts indirects négatifs associés au développement immobilier prendraient plus de temps à se matérialiser que les impacts directs positifs. On peut effectivement supposer que l'ajout de nouveaux habitants est associé à la production de nouvelles infrastructures. Or, à court terme, les infrastructures neuves requièrent moins de dépenses courantes. Les dépenses d'entretien vont toutefois croître avec le vieillissement des infrastructures, ce qui expliquerait le caractère éphémère des gains fiscaux de la croissance municipale. Bien que cette hypothèse nous paraisse plausible pour expliquer la situation des municipalités du Québec, les données dont nous disposons ne nous permettent pas de la valider.

4.2 Les recettes spécifiques à la croissance

Un autre argument avancé dans la littérature pour justifier le gain à court terme de la croissance municipale réside dans les gains tirés des recettes spécifiques à la croissance. Plusieurs auteurs ont montré que ces gains ne servaient pas qu'à financer les immobilisations, mais servaient également à réduire le financement associé aux dépenses courantes (Shu et al. 2018, Solé-Ollé et Viladecás-Marsal 2007). Cela permet d'expliquer pourquoi les municipalités en croissance affichent des croissances de taux de taxation plus faibles (ou une réduction de taux plus importante), mais ne permet pas d'expliquer nécessairement pourquoi le niveau de dépenses par habitant y est également plus faible comme le suggèrent Kushner et Ogwang (2017b). Il est possible toutefois de supposer qu'une partie des dépenses courantes est absorbée dans les dépenses d'immobilisation pour les municipalités en croissance, ce qui expliquerait pourquoi le gain fiscal des recettes tirées de la croissance pourrait contribuer à réduire les dépenses par habitant.

Au Québec, il existe différentes recettes qui peuvent être attribuées à la croissance immobilière. Les droits et permis comprennent plusieurs composantes. Parmi ces composantes, deux nous intéressent plus particulièrement : les permis de construction et les droits de mutation. Les permis de construction sont des tarifs imposés par les municipalités pour couvrir les coûts administratifs associés à la supervision de la construction (coûts des services d'urbanisme). Il n'existe toutefois pas de normes claires sur le prix de ces permis. Ceux-ci varient considérablement d'une municipalité à l'autre (Meloche, Vaillancourt et William 2020). Les permis de construction représentent une fraction relativement faible des recettes des municipalités. La catégorie « licence et permis », dans laquelle se trouvent les permis de construction, constituait 0,6 % du total des recettes des municipalités du Québec en 2018, soit l'équivalent de 1 % des recettes tirées de la taxation⁶. Les droits de mutation sont plus importants. Ils constituaient 3 % des recettes municipales en 2018, ou l'équivalent de 5,5 % des recettes de taxation⁷. Ces droits ne sont toutefois pas exclusifs aux municipalités en croissance. Les droits de mutation sont prélevés chaque fois qu'une propriété change de propriétaire. Comme ce ne sont pas seulement que les nouvelles propriétés qui sont vendues, les droits de mutation sont répartis dans toutes les municipalités, mais ils sont plus importants dans les municipalités en croissance. C'est ce que montre la figure 1. La catégorie « droits et permis », qui englobe les permis de construction et les droits de mutation, constituait l'équivalent de 5,2 % des recettes de taxation des municipalités pour l'ensemble des municipalités de 1 000 habitants et plus du Québec sur la période étudiée. Ces mêmes dépenses constituaient cependant 6,2 % des recettes de taxation dans le quintile des municipalités ayant connu les croissances de population les plus importantes, alors qu'ils correspondaient à moins de 3 % des recettes de taxation dans le quintile des municipalités avec les croissances de population les plus faibles.

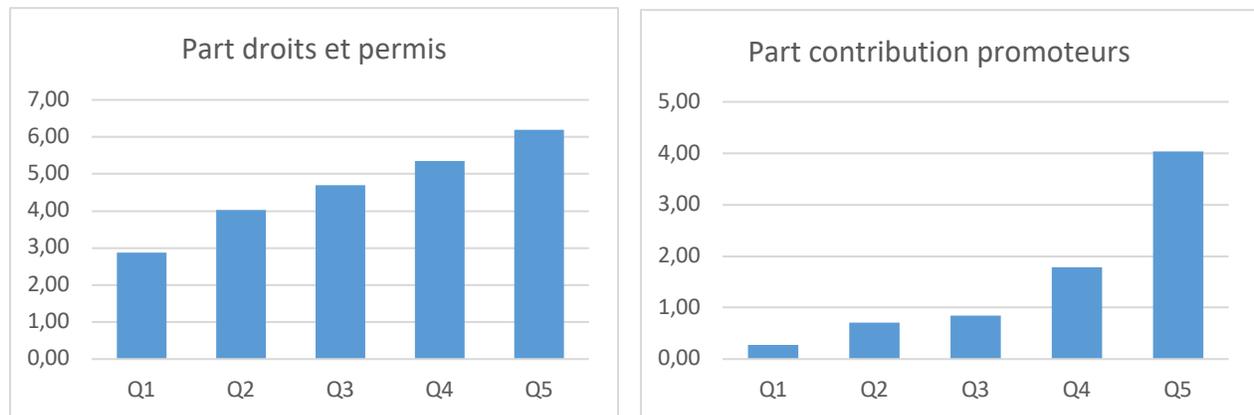
Une autre forme de recettes tirées de la croissance immobilière est la contribution des promoteurs au développement immobilier. Ces contributions prennent différentes formes. Elles peuvent être en nature (infrastructures locales, parcs, etc.) ou en argent. Dans la mesure où elles sont constituées

⁶ Pourcentages calculés à partir de la Somme des données financières des municipalités locales du MAMH - https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/information_financiere/rapports_financiers_organismes_municipaux/2018/B1_Munloc_RF2018_Somme.pdf

⁷ Ibid.

de contributions financières, elles apparaissent dans les recettes des municipalités. Ces recettes sont relativement modestes. Elles constituent environ 2 % des recettes de taxation des municipalités de 1 000 habitants et plus au Québec, mais cette proportion s'élève à 4 % pour le quintile des municipalités dont la croissance de population a été la plus élevée entre 2008 et 2018, alors qu'elles sont presque inexistantes dans les municipalités ayant une croissance plus faible (voir figure 1).

Figure 1 Part des recettes tirées des droits et permis et des contributions de promoteur en proportion des recettes de taxation des municipalités selon les quintiles de croissance de population entre 2008 et 2018



Note : Les parts des recettes sont calculées à partir de la moyenne des années 2013 à 2015. Les municipalités sont classées par quintile selon la croissance de leur population entre 2008 et 2018.

Source : Calcul de l'auteur à partir des données financières des municipalités de MAMH.

Même si les recettes tirées de la croissance demeurent modestes dans l'ensemble des recettes municipales au Québec, leur impact sur les municipalités en plus forte croissance n'est pas négligeable. Notre analyse montre que les recettes tirées de la croissance pour les municipalités situées dans le quintile supérieur sont plus élevées par rapport aux municipalités ayant peu de croissance. L'écart équivaut à 3 % des recettes de taxation pour les droits et permis et à près de 4 % pour les contributions des promoteurs. Les municipalités en croissance disposent donc de recettes supplémentaires équivalentes à près de 7 % de leurs recettes de taxation par rapport à celles qui ne sont pas en croissance. Ces recettes sont censées couvrir des coûts associés à la croissance comme la construction de nouvelles infrastructures ou les services d'urbanisme, mais il est possible qu'elles contribuent également à payer des dépenses courantes. Cela expliquerait pourquoi les municipalités en plus forte croissance arrivent à réduire leurs taux de taxation pendant la période de croissance. Ces recettes étant éphémères, il est toutefois attendu que les taux des impôts généraux remontent une fois la croissance terminée, ce qui permettrait également d'expliquer pourquoi les effets de croissance sont temporaires.

5. Conclusion

Ce rapport s'intéresse au lien entre la croissance urbaine et la situation financière des municipalités du Québec. Il mobilise les données financières du MAMH pour les municipalités québécoises de 1 000 habitants et plus sur la période de 2008 à 2018 afin de vérifier si les municipalités en plus forte croissance au cours de cette période affichent une augmentation de leurs taux de taxation plus faibles que les autres (ou une diminution plus forte). La croissance est mesurée par la variation de la population et par la variation du nombre d'unités inscrites au rôle d'évaluation. Nos résultats montrent que les municipalités ayant connu une plus forte croissance selon ces deux variables affichent effectivement une réduction de taux de taxation (TGTU) plus prononcée au cours de la période étudiée (ou une croissance plus faible). Il semble donc y avoir un gain fiscal à la croissance immobilière pour les municipalités du Québec au cours de cette période.

Nos estimations montrent également un lien positif entre la taille des municipalités et les dépenses municipales. Cela montre que les gains tirés de la croissance municipale demeurent éphémères au Québec. S'il est vrai que le fait d'être en croissance génère des gains fiscaux pour les municipalités, le fait d'atteindre une taille plus importante (le résultat de la croissance) entraîne toutefois des dépenses par habitant plus importantes. Le niveau de taxation semble toutefois moins affecté par cet effet de taille. Cela découle probablement du fait que les dépenses municipales se complexifient avec la taille, mais que cette complexité est soutenue par l'évolution des valeurs foncières au sein de la municipalité. Ce résultat peut indiquer que la base fiscale de l'impôt foncier demeure appropriée pour les dépenses municipales du Québec puisqu'elle s'accroît dans des proportions similaires à l'évolution des besoins pour les municipalités en croissance.

Notre étude montre également que les municipalités en croissance bénéficient de manière significative de recettes spécifiques à la croissance comme les permis de bâtir, les droits de mutation et les contributions de promoteurs. La part de recettes qu'elles tirent de ces différentes sources est conséquente. En proportion de leurs recettes de taxation, cela représente une part d'environ 7 % de recettes supplémentaires pour les municipalités en forte croissance (1^{er} quintile) par rapport à celle ayant peu de croissance (dernier quintile). Il est difficile de savoir à quel point ce gain fiscal est compensé par des dépenses supplémentaires associées à la croissance (immobilisations, services d'urbanisme, etc.) ou s'il peut couvrir également des dépenses courantes. Notre analyse ne permet pas d'identifier la part des dépenses courantes qui peuvent être absorbées par la croissance. Il s'agit toutefois d'une piste à explorer pour expliquer les gains fiscaux de court terme associés à la croissance au Québec.

S'il est vrai que la croissance semble donner un avantage fiscal aux municipalités, notre étude ne permet pas de conclure que cette situation s'explique par le recours important des municipalités à l'impôt foncier. Il est vrai qu'il existe un lien entre l'assiette fiscale des municipalités et le développement immobilier, mais il est difficile d'imaginer comment les municipalités pourraient accroître leur assiette fiscale autrement que par le développement immobilier même si elles avaient accès à d'autres sources de taxation. Les hypothèses de surdimensionnement des infrastructures avancée par Kushner et Ogowang (2017a) ou de dégradation de la qualité des services avancée par Ladd (1994) pour justifier le gain fiscal de court terme associé à la croissance peuvent très bien demeurer pertinents dans un contexte où les municipalités seraient financées par d'autres sources de financement que l'impôt foncier. Il en va de même pour les recettes tirées directement de la

croissance comme les droits, les permis et les contributions des promoteurs. En principe, ces prélèvements sont distincts des impôts généraux. Ils ne sont donc pas liés à l'impôt foncier. Les études de Shu et al. (2018) et Solé-Ollé et Viladescas-Masal (2007) montrent que les effets des recettes tirées de la croissance peuvent couvrir des dépenses courantes, même dans des contextes où l'impôt foncier n'est pas aussi important qu'au Québec. L'étude de Götze et Hartmann (2021) montre également que la recherche de gain tiré de la croissance municipale s'observe dans des municipalités où l'impôt foncier a peu d'importance dans les recettes municipales. Cela remet en question l'hypothèse selon laquelle la dépendance à l'impôt foncier serait à la base de la création de coalitions axées sur la croissance au Québec. Même sans l'impôt foncier, il est fort probable que ces coalitions existent et que les gains tirés de la croissance à court terme soient les mêmes.

En terminant, on peut se demander si la recherche incessante d'un gain fiscal par les municipalités du Québec constitue en soi un problème d'un point de vue des politiques publiques. Au moment d'écrire ce rapport, le Québec connaît une forte hausse des prix des logements. Le marché peine à s'ajuster à la croissance démographique (SCHL 2024). Le fait que les municipalités puissent tirer un gain fiscal du développement immobilier, ne serait-ce qu'à court terme, constitue un incitatif pour adapter leur comportement de manière à réduire les barrières à la croissance immobilière et éviter la formation de coalitions axées sur la valorisation des propriétés. De ce point de vue, le comportement des municipalités, qui se disent obligées de recourir au développement immobilier pour assurer leur santé financière, n'est pas une mauvaise chose. Cela dit, comme le montrent Meloche et Vaillancourt (2021), la part qu'occupent les recettes tirées de la croissance est beaucoup plus importante pour les municipalités de la Colombie-Britannique et de l'Ontario qu'elles ne le sont pour les municipalités du Québec, ce qui n'empêche pas que l'accès au logement soit plus difficile encore dans ces provinces. Comme le défend Sancton (2021), le gouvernement de l'Ontario a mis en place des mécanismes pour favoriser la croissance dans les municipalités où les populations locales sont plutôt réfractaires à la croissance, si bien que le prix imposé sur les redevances des promoteurs devient dissuasif. Les municipalités ontariennes adopteraient ainsi un comportement monopolistique sur la distribution des droits de construction. La vente des permis par le truchement des contributions de promoteur se fait dans un but de maximiser les recettes et non pas de stimuler la croissance. Il n'est donc pas certain, même en ayant des outils de financement axés directement sur la croissance, que cela aura comme conséquence de stimuler davantage le développement immobilier (Sancton 2021).

Références

- Been, V. 2018. City NIMBYs. *Journal of Land Use & Environmental Law*, 33(2), 217-250.
- Been, V., Madar, J., et McDonnell, S. 2014. Urban Land-Use Regulation: Are Homevoters Overtaking the Growth Machine? *Journal of Empirical Legal Studies*, 11(2), 227-265.
- Blöchliger, H., Hilber, C., Schöni, O. et Von Ehrlich, M. 2017. *Local taxation, land use regulation, and land use: A survey of the evidence*. OECD Economics Department Working Papers, No. 1375, OECD Publishing, Paris.
- Boulenger, S., Meloche, J.-P., Milord, B. et Vaillancourt, F. 2018. *Adéquation des transferts aux besoins des municipalités : Quelques réflexions sur les enjeux d'équité et d'efficacité*, Rapport de projet 2018RP-06, CIRANO.
- Brandt, N. 2014. *Greening the Property Tax*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism. No. 17, OECD Publishing, Paris.
- Brueckner, J., et Kim, H.-A. 2003. Urban Sprawl and the Property Tax. *International Tax and Public Finance*, 10, 5-23.
- Burchell, R., et Listokin, D. 1978. *The Fiscal Impact Handbook: Estimating Local Costs and Revenues of Land Development*. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research.
- Burchell, R., D. Listokin et W. Dolphin. 1994. *Development Impact Assessment Handbook*, Urban Land Institute, Washington, DC.
- Carruthers, J. I., et Úlfarsson, G. F. 2008. Does smart growth matter to public finance? *Urban studies*, 45(9), 1791-1823.
- Clapp, C. M., Freeland, J., Ihlanfeldt, K., et Willardsen, K. 2018. The fiscal impacts of alternative land uses: An empirical investigation of cost of community services studies. *Public Finance Review*, 46(5), 850-878.
- Dekel, G. P. 1994. The fiscal impact of development - A regional perspective in Canada. *Land Use Policy*, 11(2), 128-141.
- England, R., Zhao, M. Q., et Huang, J.-C. 2013. Impacts of property taxation on residential real estate development. *Journal of Housing Economics*, 22, 45-53.
- Ferraris, F. G. 2018. Le paradoxe environnemental de la fiscalité municipale. *Le Devoir*. 22 octobre 2018.
- Fischel, W. A. 2002. *The homevoter hypothesis: How home values influence local government taxation, school finance, and land-use policies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Glaeser, E., et Gyourko, J. 2018. The economic implications of housing supply. *Journal of economic perspectives*, 32(1), 3-30.
- Goodman, C. B. 2019. The fiscal impacts of urban sprawl: Evidence from US county areas. *Public Budgeting & Finance*, 39(4), 3-27.
- Gouvernement du Québec. 2020. *Le Financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*. Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.
- Götze, V., et Hartmann, T. (2021). Why municipalities grow: The influence of fiscal incentives on municipal land policies in Germany and the Netherlands. *Land Use Policy*, 109, 105681, 1-7.
- Hanes, N. (2015). Amalgamation impacts on local public expenditures in Sweden. *Local Government Studies*, 41(1), 63-77.
- Hilber, C. A., et Robert-Nicoud, F. (2013). On the origins of land use regulations: Theory and evidence from US metro areas. *Journal of Urban Economics*, 75, 29-43.

- Hortas-Rico, M., et Rios, V. 2020. Is there an optimal size for local governments? A spatial panel data model approach. *Regional Studies*, 54(7), 958-973.
- Ihlanfeldt, K., et Willardsen, K. 2018. Local public services costs and the geography of development: Evidence from Florida counties. *Journal of Regional Science*, 58(1), 5-37.
- Kirkpatrick, L. O., et Smith, M. P. 2011. The infrastructural limits to growth: Rethinking the urban growth machine in times of fiscal crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(3), 477-503.
- Kitchen, H. 2013. Property tax: A situation analysis and overview. In McCluskey, W., Cornia, G., and Walters, L. (Eds.). *A Primer on Property Tax: Administration and Policy*, First Edition. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Kitchen, H., McMillan, M., et Shah, A. 2019. *Local Public Finance and Economics: An International Perspective*. London: Palgrave Macmillan.
- Kotchen, M. J., et Schulte, S. L. (2009). A meta-analysis of cost of community service studies. *International Regional Science Review*, 32(3), 376-399.
- Kushner, J., et Ogwang, T. 2017. The fiscal impact of urban growth on municipalities. *Canadian Journal of Urban Research*, 26(1), 16-28.
- Kushner, J., et Ogwang, T. 2017b. Why Do Per-Household Expenditures Differ between Municipalities? *Public Finance and Management*, 17(4), 303-324.
- Ladd, H. F. 1994. Fiscal impacts of local population growth: A conceptual and empirical analysis. *Regional Science and Urban Economics*, 24(6), 661-686.
- Leo, C., et Anderson, K. 2006. Being realistic about urban growth. *Journal of Urban Affairs*, 28(2), 169-189.
- Lutz, B. 2015. Quasi-Experimental Evidence on the Connection between Property taxes and Residential Capital Investment. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(1), 300-330.
- Meloche, J.-P., Benoit, S., Hugué, T. et Tremblay, M. 2018. Planning cities facing population decline: a study of shrinking cities in Canada. *Canadian Journal of Regional Science*, 41(1), pp. 63-72.
- Meloche, J.-P. et Vaillancourt, F. 2021. *Municipal Financing Opportunities in Canada: How Do Cities Use their Fiscal Space?* IMFG Papers on Municipal Finance and Governance No. 52. Toronto: Institute on Municipal Finance and Governance, University of Toronto.
- Meloche, J.-P., Vaillancourt, F., et William, J. 2020. *La tarification municipale au Québec : Bilan et perspectives*. Rapport de projet 2020RP-07, CIRANO.
- Molotch, H. 1976. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82(2), 309-332.
- Ouellette-Vézina, H. 2020. Saint-Jean-sur-Richelieu: Québec refuse de dézoner une large terre agricole. *La Presse*, 21 août 2020.
- Paulsen, K. (2014). The effects of land development on municipal finance. *Journal of Planning Literature*, 29(1), 20-40.
- Sancton, A. (2021). *Reassessing the Case for Development Charges in Canadian Municipalities*. Centre for Urban Policy and Local Governance, 10-2021. Western University.
- Shu, C., Xie, H., Jiang, J., et Chen, Q. 2018. Is urban land development driven by economic development or fiscal revenue stimuli in China? *Land Use Policy*, 77, 107-115.
- Slack, E. 2011. *The Property Tax – in Theory and Practice*. IMFG Papers on Municipal Finance and Governance No. 2. Toronto: Institute on Municipal Finance and Governance, University of Toronto.

- Société canadienne d'hypothèques et de logement – SCHL. 2024. *Rapport sur le marché locatif*. Janvier 2024.
- Solé-Ollé, A. et Viladesca-Marsal, E. 2007. *Economic and political determinants of urban expansion: Exploring the local connection*. Documents de treball IEB 2007/5.
- Song, Y., et Zenou, Y. 2006. Property tax and urban sprawl: Theory and implications for US cities. *Journal of urban economics*, 60(3), 519-534.
- Tassonyi, A. Bird, R. M. et Slack, E. 2015. *Can GTA Municipalities Raise Property Taxes? An Analysis of Tax Competition and Revenue Hills*. IMFG Papers on Municipal Finance and Governance No. 20. Toronto: Institute on Municipal Finance and Governance, University of Toronto.
- Zolnik, E. J. 2011. Growth management and resident satisfaction with local public services. *Urban Geography*, 32(5), 662-681.

Annexes

Tableau A1 Coefficients relatifs aux effets fixes des régions administratives du Québec dans les régressions du tableau 4

	(2)	(5)
02 Saguenay--Lac-Saint-Jean	-0,674	0,082
	0,769	0,973
03 Capitale-Nationale	-10,594	-8,665
	0,000	0,000
04 Mauricie	-6,710	-6,533
	0,001	0,001
05 Estrie	-9,467	-9,630
	0,000	0,000
06 Montréal	-16,594	-17,495
	0,000	0,000
07 Outaouais	2,105	2,463
	0,552	0,467
08 Abitibi-Témiscamingue	-4,663	-3,140
	0,100	0,231
09 Côte-Nord	1,790	0,716
	0,727	0,886
10 Nord-du-Québec	6,928	0,167
	0,003	0,947
11 Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	-3,135	-2,639
	0,064	0,105
12 Chaudière-Appalaches	-6,344	-6,191
	0,000	0,000
13 Laval	-26,237	-24,360
	0,000	0,000
14 Lanaudière	-9,820	-9,333
	0,000	0,000
15 Laurentides	-8,679	-7,346
	0,000	0,000
16 Montérégie	-12,286	-11,569
	0,000	0,000
17 Centre-du-Québec	-9,881	-9,056
	0,000	0,000

Note : Les constantes des estimations (2) et (5) du tableau 4 correspondent à la région 1 – Bas-Saint-Laurent. Les coefficients affichés ici correspondent aux écarts avec les constantes de la région 1 – Bas-Saint-Laurent.

Tableau A2 Coefficients relatifs aux effets fixes des régions métropolitaines de recensement dans les régressions du tableau 4

	(3)	(6)
Montréal	-4,904	-4,009
	0,000	0,002
Québec	-5,030	-2,245
	0,039	0,384
Gatineau	4,339	5,124
	0,197	0,109
Sherbrooke	0,391	1,659
	0,870	0,472
Saguenay	1,426	3,391
	0,558	0,134
Trois-Rivières	-1,912	-0,860
	0,600	0,809

Note : Les constantes des estimations (3) et (6) du tableau 4 correspondent à l'ensemble des municipalités hors RMR. Les coefficients affichés ici correspondent aux écarts avec les constantes des municipalités hors RMR.