



HAL
open science

Doit-on s'inquiéter de la dette des gouvernements locaux? Une analyse des cas français et canadien

Samuel Lerestif

► **To cite this version:**

Samuel Lerestif. Doit-on s'inquiéter de la dette des gouvernements locaux? Une analyse des cas français et canadien. Economies et finances. Université Rennes 1, 2018. Français. NNT: 2018REN1G010 . tel-02013944

HAL Id: tel-02013944

<https://theses.hal.science/tel-02013944>

Submitted on 11 Feb 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE / UNIVERSITÉ DE RENNES 1
sous le sceau de l'Université Bretagne Loire

pour le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES 1
Mention : Sciences économiques

**Ecole doctorale Sciences Économiques et sciences De Gestion
(EDGE)**

Samuel Lerestif

Préparée à l'unité de recherche CREM (UMR 6211 CNRS)
Centre de Recherche en Économie et Management
Faculté des Sciences Économiques

**Doit-on s'inquiéter de
la dette des
gouvernements
locaux ? Une analyse
des cas français et
canadien.**

**Thèse soutenue à Rennes
le 19 avril 2018**

devant le jury composé de :

Étienne FARVAQUE

Professeur, Université de Lille 1
Rapporteur

Guy GILBERT

Professeur, ENS Cachan
Rapporteur

Marie-Estelle BINET

Professeur, Université Grenoble Alpes
Examineur

Thomas ROUGIER

Secrétaire Général, Observatoire des
Finances et de la Gestion publique Locales
Examineur

Matthieu LEPRINCE

Professeur, Université de Bretagne Occidentale
Directeur de thèse

Jean-Philippe MELOCHE

Professeur agrégé, Université de Montréal
Directeur de thèse

This Ph.D. thesis should not be reported as representing the views of University of Rennes 1. The views expressed are those of the author and do not necessarily reflect those of the University.

L'Université de Rennes 1 n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Avant toutes choses, je tenais à remercier mes deux directeurs de thèse, Matthieu Leprince et Jean-Philippe Meloche, sans qui cette aventure n'aurait pas été possible. Ils m'ont toujours apporté conseils et soutiens, et je les en remercie.

J'adresse également mes remerciements aux membres du jury : Étienne Farvaque, Guy Gilbert, Marie-Estelle Binet et Thomas Rougier, d'avoir accepté d'évaluer cette thèse.

Je remercie les financeurs de la thèse, sans qui ce projet n'aurait pu voir le jour : la Région Bretagne, l'Assemblée des Communautés de France et France Urbaine. Je suis également reconnaissant pour la bourse de mobilité internationale qui m'a été accordée par le Collège doctoral International de l'Université Européenne de Bretagne (maintenant devenu le Centre de Mobilité International de l'Université Bretagne Loire), et qui m'a permis de préparer sereinement mon installation à Montréal.

Je tiens également à exprimer ma reconnaissance au laboratoire du CREM et à tous ses membres, ainsi qu'à l'école doctorale et l'Université de Rennes 1. Grâce à eux, ces années de thèse ont pu se faire dans un cadre de travail optimal, et les différents séminaires, colloques et formations auxquels j'ai pu participer m'ont beaucoup apporté. Je remercie également l'Université de Montréal pour l'accueil qui m'a été réservé et le très bon environnement de travail qui m'a été proposé lors de mon séjour de recherche.

Bien évidemment, je remercie tous les doctorants et l'environnement chaleureux et convivial qu'ils ont apporté. Sans eux, ces années auraient été plus difficiles. Une pensée va également à mes colocataires de Montréal, avec qui j'ai passé une très bonne année, et qui ont rendu l'éloignement de ma famille et de mes amis moins pénible.

Enfin, je pense naturellement à tous mes proches. Ma mère, Sylvie, mon père, Fabrice, et mes deux sœurs, Émilie et Manon, qui m'ont toujours soutenu. Une pensée va aussi à tous mes amis, avec qui j'ai pu décompresser après de longues semaines de travail. Je pense enfin à Audrey, qui malgré notre éloignement géographique récurrent, a toujours été présente pour moi et m'a toujours encouragé.

Résumé

Doit-on s'inquiéter de la dette des gouvernements locaux ? Une analyse des cas français et canadien.

L'objectif de cette thèse est d'apporter des éléments de réponses à la question suivante : doit-on s'inquiéter de la dette des gouvernements locaux français et canadiens ?

À ce titre, plusieurs hypothèses sont formulées. Tout d'abord, nous pensons qu'une dette par habitant élevée ne traduit pas nécessairement une situation financière précaire. Quand cette dernière est analysée avec un éventail d'indicateurs, il est possible qu'une dette importante soit accompagnée d'autres indicateurs de situation financière présentant des niveaux plus « rassurants ».

Ensuite, au Canada, une capitalisation négative de la dette publique municipale dans les valeurs foncières résidentielles, et une possible substitution entre la dette des municipalités et la dette privée des ménages, est soupçonnée. Il est ici possible qu'une partie de la dette publique municipale soit transférée aux ménages par le biais de valeurs foncières résidentielles plus élevées (ce lien entre valeur foncière résidentielle et dette des ménages réside dans le fait que la dette des ménages canadiens est avant tout une dette hypothécaire, dépendant ainsi de la valeur des logements).

Enfin, en France, une plus forte coopération intercommunale est souvent présentée comme un moyen essentiel de rendre plus efficace la fourniture des biens et services publics. L'intégration intercommunale croissante pourrait possiblement engendrer une diminution de l'endettement du bloc communal, sans pour autant réduire la satisfaction des besoins des citoyens par la réduction de la quantité ou de la qualité des biens et services publics offerts.

Après avoir présenté les territoires à l'étude dans la thèse, ainsi que leurs différences et similitudes (chapitre 1), les chapitres 2, 3 et 4 analysent les hypothèses précédemment formulées.

Le **chapitre 1** dresse un portrait des collectivités locales de France et du Canada (Québec et Ontario) et en fait ressortir les principales différences et similitudes. Il montre également que la dette municipale est nettement plus faible en Ontario qu'en France ou au Québec, et que l'accroissement de cet encours de dette dans les deux premiers territoires est principalement du fait du palier supralocal.

Le **chapitre 2** a pour objectif d'évaluer si les municipalités avec un fort endettement sont nécessairement caractérisées par une situation financière précaire, en travaillant sur les 30 plus grandes villes françaises (en termes de population, hors outre-mer) et canadiennes, sur la période allant de 2007 à 2013. Ce chapitre conduit à deux constatations. Premièrement, les municipalités ayant un encours de dette important ne sont pas toujours les plus mal classées quand on considère d'autres indicateurs ou un rang moyen, calculé en fonction de la position

occupée pour chaque indicateur. Deuxièmement, les fortes disparités de dette (par habitant ou rapportée aux recettes de fonctionnement) entre territoires constatées à un niveau global dans le chapitre 1 s'observent également au sein même des territoires.

Le **chapitre 3** se concentre sur l'étude d'une problématique propre au Canada, en examinant le lien potentiel entre dette municipale et valeurs foncières résidentielles au Québec et en Ontario. Plus précisément, nous cherchons à savoir si les différentiels d'endettement municipal entre le Québec et l'Ontario peuvent expliquer en partie les différentiels de valeurs foncières résidentielles moyennes. Les différents tests menés sur un groupe de 130 municipalités québécoises et ontariennes pour les années 2007 et 2013 ne nous permettent pas de confirmer hors de tout doute notre hypothèse initiale, les résultats n'étant pas unanimement significatifs. Par conséquent, nous ne pouvons pas produire d'évidence indirecte en faveur d'une hypothèse de substitution entre dette municipale et dette privée des ménages. Malgré tout, deux enseignements peuvent être retenus. Premièrement, la dette municipale, de manière générale, reste relativement faible en Ontario, limitant ainsi les possibles préoccupations à son égard. Deuxièmement, le fardeau des ménages québécois qui doivent absorber des dettes publiques plus importantes est compensé par des valeurs de logement et un endettement privé plus faibles par rapport aux ménages de l'Ontario, et ce même sans l'existence d'une capitalisation de la dette publique dans les valeurs foncières.

Pour finir, le **chapitre 4** explore une problématique propre à la France, en analysant le lien potentiel entre le degré d'intégration au sein du bloc communal (Établissement Public de Coopération Intercommunale – ou EPCI – à fiscalité propre, et communes membres) et la dette consolidée de ce dernier, deux sujets touchant des problématiques d'actualité de cette dernière décennie (notamment du fait de la hausse prononcée du maillage intercommunal et des contraintes financières pesant sur les collectivités locales). Les tests réalisés sur les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres de France métropolitaine pour les années 2006 à 2009 aboutissent à un impact négatif et significatif de l'intégration sur la dette du secteur communal et sur la dette des communes membres. Ainsi, notre hypothèse initiale se vérifierait : une plus grande coopération, conduisant à l'offre de biens et services à une plus grande échelle, permettrait une fourniture plus efficace de ceux-ci, et une dette consolidée plus faible. Une plus grande intégration constituerait donc un levier efficace pour contribuer, avec les limitations légales (obligations concernant l'emprunt et l'équilibre budgétaire notamment), à une bonne maîtrise de l'endettement local (communes et EPCI).

L'analyse de nos hypothèses et les différents résultats obtenus tout au long de la thèse ne laissent pas présager une situation précaire des gouvernements locaux de France et du Canada. Néanmoins, la maîtrise de l'endettement local reste une question ouverte, avec par exemple en France les nouvelles mesures prises par le gouvernement visant à faire contribuer les collectivités locales au désendettement public global, et imposant ainsi de nouvelles contraintes sur les budgets locaux. À ce titre, l'ensemble de l'architecture institutionnelle pourrait être questionnée, à la fois pour contribuer à la maîtrise de la dette du bloc communal, mais aussi pour répondre de manière plus adéquate aux besoins des habitants.

Table des matières

Remerciements	iv
Résumé	v
Table des matières	viii
Liste des graphiques	xi
Liste des tableaux	xii
Introduction générale	1
1 Gouvernements locaux de France, du Québec et de l'Ontario : quelles similitudes ? Quelles différences ?	12
1.1 Introduction	12
1.2 France et Canada : État unitaire vs État fédéral	13
1.2.1 Le contexte général et local des deux pays à l'étude	13
1.2.2 Des compétences locales globalement similaires	19
1.3 Une présentation de l'information financière différente pour chaque territoire	21
1.3.1 Des états financiers présentés de manière relativement différente selon le territoire considéré	22
1.3.2 L'existence de deux spécificités importantes, propres à la France et au Canada	25
1.3.2.1 En France, la distinction entre budget principal (BP) et budget annexe (BA)	25
1.3.2.2 Au Québec et en Ontario : l'amortissement obligatoire des immobilisations	27
1.4 Bien que des différences notables existent, de nombreuses similitudes apparaissent dans la composition des recettes et des dépenses des territoires étudiés	29
1.4.1 Composition des états financiers : un rôle prédominant de la fiscalité et une structure des charges par objet très similaire	31
1.4.2 Analyse de la dette : d'importantes disparités existent entre les trois territoires étudiés	36
1.4.3 Analyse des dépenses d'investissement et de leur financement : les outils privilégiés diffèrent selon le territoire considéré	44
1.5 Résumé : les secteurs municipaux français, québécois et ontariens font face à des différences conséquentes, mais connaissent aussi de nombreux points communs	46
1.6 Conclusion	47

2	Santé financière des municipalités : étude d'un éventail d'indicateurs sur les 30 plus grandes villes françaises et canadiennes	51
2.1	Introduction	51
2.2	Revue de littérature et positionnement du chapitre	55
2.3	La santé financière des 30 plus grande villes françaises sur la période 2007-2013	57
2.3.1	Présentation des municipalités étudiées et de leur population	57
2.3.2	Classement des villes françaises en fonction de 8 indicateurs de santé financière	61
2.3.3	Résumé des résultats de santé financière des 30 villes françaises	72
2.4	La santé financière des 30 plus grandes villes canadiennes sur la période 2007-2013	76
2.4.1	Présentation des municipalités étudiées et de leur population	76
2.4.2	Classement des villes canadiennes en fonction de 7 indicateurs de santé financière	78
2.4.3	Résumé des résultats de santé financière des 30 villes canadiennes	86
2.5	Conclusion	88
3	La dette publique municipale affecte-t-elle les valeurs foncières ? Analyse des villes de plus de 20 000 habitants du Québec et de l'Ontario	91
3.1	Introduction	91
3.2	Brève revue de littérature	93
3.3	Les différentiels d'endettement municipal et de valeurs foncières au Québec et en Ontario : faits stylisés à l'échelle des provinces et des municipalités	95
3.3.1	Des différences entre les deux provinces dans les modalités de financement des dépenses en capital	95
3.3.2	Dette publique et valeurs foncières à l'échelle des 130 municipalités étudiées	98
3.4	Modèles et résultats économétriques	100
3.4.1	Modèle économétrique et statistiques descriptives	100
3.4.2	Résultats empiriques	104
3.4.3	Tests de robustesse	108
3.5	Conclusion	111
4	Les effets du degré de centralisation d'une fédération de communes sur son niveau de dette consolidée : analyse empirique sur le cas français	114
4.1	Introduction	114
4.2	Revue de littérature	119
4.3	Présentation des données et des indicateurs d'intégration utilisés	124
4.3.1	Présentation des données et du groupe analysé	124
4.3.2	Eclairages sur le coefficient d'intégration en dépenses (CID)	127
4.3.3	Un indicateur complémentaire : le coefficient d'intégration fiscale (CIF)	129
4.3.4	Première vue sur la relation CID – dette du bloc communal	131

4.4	Modèle et résultats économétriques	134
4.4.1	Modèle économétrique et statistiques descriptives	134
4.4.2	L'impact du degré d'intégration sur la dette du bloc communal : premiers résultats ...	140
4.4.3	L'impact du degré d'intégration sur la dette des communes : premiers résultats	145
4.4.4	Deux tests de robustesses : le coefficient d'intégration fiscale et le contrôle de l'endogénéité	149
4.5	Conclusion.....	154
	Conclusion générale	158
	Annexes	163
A.	Annexes du chapitre 1	163
B.	Annexes du chapitre 2	182
C.	Annexes du chapitre 3	183
D.	Annexes du chapitre 4	189
	Bibliographie	196

Liste des graphiques

1.1	Évolution de l'encours de la dette locale (communes et palier supralocal) française, québécoise et ontarienne entre 2007 et 2014, en euros constants de 2007.....	38
1.2	Évolution du poids de la dette dans le PIB et du ratio de dette rapportée aux recettes de fonctionnement pour les secteurs municipaux français, québécois et ontariens entre 2007 et 2014	39
1.3	Évolution du recours à l'emprunt par les secteurs municipaux français, québécois et ontariens entre 2007 et 2014, en euros constants de 2007	40
1.4	Évolution de l'indicateur du service de la dette en pourcentage des recettes propres pour les secteurs municipaux français, québécois et ontariens entre 2007 et 2014.....	41
1.5	Évolution des dépenses d'immobilisation des collectivités locales françaises, québécoises et ontariennes, entre 2007 et 2014, en euros constants de 2007.....	45
2.1	Évolution démographique des villes et EPCI français entre 2007 et 2013.....	60
2.2	Impact de la croissance démographique sur l'évolution de l'encours de dette total.....	62
2.3	Impact de la croissance démographique communale sur le rang moyen de santé financière de chaque ville.....	75
2.4	Impact de la croissance démographique sur l'évolution de l'encours de dette total.....	80
3.1	Disparités entre municipalités de dette publique et de valeur foncière moyenne.....	99
4.1	Relation entre le coefficient d'intégration en dépenses (CID) et la dette du secteur communal par habitant, moyenne 2006 à 2009	133
A.1	Présentation de la relation entre la section de fonctionnement et la section d'investissement ...	174

Liste des tableaux

1.1	Nombre d'entités composant les secteurs municipaux français, québécois et ontarien, pour l'année 2017	16
1.2	Catégories et nombre d'EPCI à fiscalité propre en 2016 et 2017	17
1.3	Poids des budgets communaux dans les budgets des secteurs municipaux de France, du Québec et de l'Ontario, moyenne 2007-2014	31
1.4	Montants en euros par habitant et parts en pourcentages des recettes et des dépenses des secteurs municipaux français, québécois et ontariens, moyenne des années 2007 à 2014	33
1.5	Principales caractéristiques des collectivités locales de France, du Québec et de l'Ontario .	46
1.6	Présentation des points communs et différences des collectivités locales françaises, québécoises et ontariennes en fonction du degré de similitude ou de différence de ces caractéristiques	47
2.1	Dette brute rapportée au nombre d'habitants et aux recettes des taxes, moyenne 2007-2013, classement par ordre décroissant	64
2.2	Indicateur du délai de désendettement, moyenne 2007-2013, classement par ordre décroissant	66
2.3	Annuité de la dette (AD) rapportée au nombre d'habitants et aux recettes de fonctionnement (RF), moyenne 2007-2013, classement par ordre décroissant	68
2.4	Part des transferts de fonctionnement reçus (TF) dans les recettes de fonctionnement et des recettes des taxes dans les recettes propres de fonctionnement (RP), moyenne 2007-2013, classement par ordre décroissant	70
2.5	Moyennes en € constants de 2007 et évolutions des recettes et des dépenses de fonctionnement (RF et DF) par habitant sur la période 2007-2013	72
2.6	Sommaire des résultats : positions occupées par les municipalités pour chaque indicateur et position moyenne.....	74
2.7	Population des 30 plus grandes villes canadiennes et des paliers supralocaux auxquelles elles appartiennent (quand il y a lieu), 2007 et 2013 (classement par ordre décroissant, base 2013)	78
2.8	Dette brute rapportée au nombre d'habitants et aux recettes des taxes, moyenne 2007-2013, classement par ordre décroissant	81
2.9	Annuité de la dette (AD) rapportée au nombre d'habitants et aux recettes de fonctionnement (RF), moyenne 2007-2013, classement par ordre décroissant	82
2.10	Part des transferts de fonctionnement reçus (TF) dans les recettes de fonctionnement et des recettes des taxes dans les recettes propres de fonctionnement (RP), moyenne 2007-2013, classement par ordre décroissant	84
2.11	Moyennes en \$ canadiens constants de 2007 et évolutions des recettes totales (hors emprunts) et des charges (hors acquisition d'immobilisations et remboursement du capital de la dette) par habitant sur la période 2007-2013	85
2.12	Sommaire des résultats : positions occupées par les municipalités pour chaque indicateur et position moyenne.....	87
3.1	Part des différents types de recettes d'investissement des municipalités québécoises et ontariennes en 2007 et 2012	96

3.2	Statistiques descriptives et description des données	103
3.3	Déterminants des valeurs foncières, régressions pour la dette brute rapportée à la population et aux recettes totales – Québec et Ontario, 2006 et 2011	105
3.4	Déterminants des valeurs foncières, modèles avec variable catégorielle pour l'Ontario et modèles en différence – Québec et Ontario, 2006 et 2011	107
4.1	Statistiques descriptives et description des données	139
4.2	Déterminants de la dette consolidée du bloc communal – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009	141
4.3	Déterminants de la dette consolidée du bloc communal	143
4.4	Déterminants de la dette des communes membres des EPCI	147
4.5	Déterminants de la dette consolidée du bloc communal et de la dette des communes membres des EPCI	150
4.6	p-values des tests d'endogénéité	152
4.7	Régressions avec la méthode des variables instrumentales pour la dette par habitant du bloc communal – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009	154
A.1	Recettes et charges consolidées des gouvernements locaux français (communes + EPCI), moyenne des années 2007 à 2014	179
A.2	Recettes et charges consolidées des gouvernements locaux québécois (municipalités + MRC + communautés métropolitaines), moyenne des années 2007 à 2014	180
A.3	Recettes et charges consolidées des gouvernements locaux ontariens (municipalités à palier unique, de palier inférieur et de palier supérieur), moyenne des années 2007 à 2014	181
B.1	Population des 30 plus grandes villes françaises et des EPCI auxquels elles appartiennent, 2007 et 2013 (classement par ordre décroissant, base 2013)	182
C.1	Régressions pour la dette brute rapportée à la population – nouvelles catégorisations	184
C.2	Régressions pour la dette brute rapportée aux recettes totales – nouvelles catégorisations	185
C.3	Régressions pour les redevances d'aménagement rapportées aux dépenses de capital	186
C.4	Régressions pour la dette brute rapportée à la population et aux recettes totales – données regroupées 2006 et 2011	187
C.5	p-values des tests d'endogénéité	188
C.6	Test avec variable instrumentale – 2011	188
D.1	Déterminants de la dette consolidée du bloc communal rapportée aux recettes de fonctionnement – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009	189
D.2	Déterminants de la dette par habitant des communes membres des EPCI – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009	190
D.3	Déterminants de la dette des communes membres des EPCI rapportée aux recettes de fonctionnement – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009	190
D.4	Déterminants de la dette consolidée du bloc communal par habitant – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009	191
D.5	Déterminants de la dette par habitant des communes membres des EPCI ⁽¹⁾ – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009	191

D.6 Régressions avec dummy pour les EPCI à fiscalité propre ayant disparu en cours de période.....	192
D.7 Déterminants de la dette par habitant des communes membres des EPCI, estimations avec VI – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009	193
D.8 Déterminants de la dette par habitant du bloc communal, estimations avec VI et CIF en tant que variable d'intérêt – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009 ..	194
D.9 Déterminants de la dette par habitant du bloc communal et de la dette des communes membres des EPCI, estimations avec VI, données de panel	195

Introduction générale

Dès 1956, *Tiebout* (1956) explique que la fourniture décentralisée de certains biens et services publics devrait être, sous certaines conditions, plus efficace que la fourniture centralisée, notamment du fait de l'hétérogénéité spatiale des préférences. Le rôle crucial du palier local est ici mis en avant, et l'idée de décentraliser davantage les compétences publiques pour répondre aux besoins des citoyens, a, depuis ces travaux, fait l'objet de nombreuses études.

Récemment, par exemple, *Blöchliger et Égert* (2013), en travaillant sur les pays de l'OCDE pour la période 1970-2011, mettent en évidence l'impact positif de la décentralisation budgétaire (en dépenses et en recettes) sur la croissance du PIB par habitant. *Vamalle, Ahrend et Hulbert* (2014) analysent quant à eux la capacité institutionnelle des gouvernements infranationaux des pays de l'OCDE à influencer leur marge de manœuvre budgétaire disponible pour l'investissement. Ils mentionnent notamment le rôle prépondérant que jouent ces gouvernements en matière d'investissement (ces derniers comptants pour environ deux tiers de l'investissement public total), et par là même sur le bien-être de la population et la performance économique.

Il paraît dès lors important de veiller à la bonne situation financière des collectivités locales, afin de s'assurer qu'elles puissent répondre à leurs obligations financières et fournir des biens et services publics adéquats. Sur ce sujet, cette thèse examinera deux pays : le Canada et la France. Le Canada est un État fédéral comptant 10 provinces ayant chacune développé sa propre législation en matière de gouvernements locaux. L'Ontario et le Québec étant les deux provinces les plus peuplées, avec respectivement 13,4 et 8,2 millions d'habitants sur 35,8 millions au total en 2015, la thèse se limitera principalement à ces deux provinces. La France est un État de 67 millions d'habitants, découpé depuis 2015 en treize régions, mais avec pour l'essentiel un unique cadre institutionnel pour les collectivités locales.

Deux choses doivent être précisées ici. Premièrement, la thèse se concentre sur l'analyse de l'échelon le plus bas des collectivités locales, à savoir le bloc communal (municipalités et palier supralocal), échelon essentiel à la satisfaction des besoins des citoyens et plus généralement au bon fonctionnement des gouvernements. Le bloc communal est un investisseur public majeur : en France, il représente 58,7% de l'investissement des collectivités locales en 2015, qui lui-même représente 67,1% de l'investissement public total (*Observatoire des Finances Locales*, 2016). Au Canada, l'OCDE (2017) indique que les administrations publiques locales (donc les municipalités et éventuels paliers supralocaux, mais pas les provinces) représentent 43% de l'investissement public total en 2015. Ainsi, les affirmations de *Vamalle, Ahrend et Hulbert* (2014) à propos du rôle crucial des gouvernements infranationaux concerneraient fortement les blocs communaux des deux pays.

Deuxièmement, même si la situation (ou santé) financière est souvent définie comme la capacité d'une collectivité à répondre à ses obligations financières et de services, à la fois aujourd'hui et dans le futur (*Hendrick*, 2004), cette définition reste large, et les possibilités

pour la mesurer sont nombreuses. Il apparaît donc nécessaire de resserrer la problématique autour d'un sujet plus précis, et de se concentrer principalement sur un indicateur, notamment dans le cadre de modèles empiriques. Ainsi, tout au long de la thèse, la dette publique locale (communes et palier supralocal¹) sera principalement analysée. C'est en effet un indicateur de première importance pour les finances publiques. La question de la dette publique, de sa solvabilité et de son impact sur les finances en générale est souvent abordée dans les débats publics, et peut faire l'objet de préoccupations. L'endettement public est également très souvent analysé dans la littérature académique, que ce soit à un niveau macroéconomique, celui des pays, ou à un niveau plus microéconomique, celui des municipalités. Par ailleurs, la dette est un outil important de financement de l'investissement, pouvant impacter les budgets aussi bien à court terme qu'à plus long terme. Un endettement excessif peut conduire à un service de la dette (paiement des intérêts et remboursement du capital) élevé, contraignant fortement le budget présent, mais aussi futur.

La crise de 2007-2008, et plus généralement la croissance économique en berne de ces dernières années, ont suscité de nombreuses préoccupations, aussi bien nationales qu'internationales, concernant la situation des finances des collectivités locales et sa possible dégradation. L'OCDE (2017) montre que la situation des administrations publiques (gouvernements central, infranationaux et organismes de sécurité sociale) des pays de l'OCDE s'est globalement améliorée depuis 2009, mais reste néanmoins dans de moins bonnes positions qu'en 2007, avant la crise. Notamment, les soldes budgétaires (différence entre les recettes totales et les dépenses) se sont dégradés et atteignent en 2015 une moyenne de -2,8% du PIB (contre -1,6% en 2007). L'épargne nette, qui représente l'excédent des recettes courantes par rapport aux charges courantes (en tenant compte des amortissements), est aussi à un niveau plus faible que 2007 : -2,2% du PIB en moyenne contre -0,1% avant la crise. Enfin, la dette publique brute a également augmenté sur la période : elle est en moyenne de 112% du PIB en 2015, contre 73% en 2007. En dollar par habitant à parité de pouvoir d'achat, elle a crû à un rythme annuel de 5,9% depuis 2007.

L'OCDE montre également que ces chiffres cachent des disparités très fortes entre pays, avec par exemple des niveaux de dette atteignant 222% du PIB au Japon et 182% du PIB en Grèce, contre respectivement 13% et 25% du PIB en Estonie et au Chili. Par ailleurs, ces montants sont « portés » avant tout par les administrations publiques centrales. Le solde budgétaire des administrations centrales était par exemple déficitaire à hauteur de 2,6% du PIB en 2015, contre 0,5% pour les administrations infranationales. En moyenne, en 2015, 80,5% de la dette brute était imputable à l'administration centrale, contre 11,4% pour les administrations d'États fédérés et uniquement 6,4% pour les administrations locales et 1,7% pour la sécurité sociale. La dette des administrations centrales représentait 97,1% du PIB en moyenne, contre 21,5% pour les entités infranationales. Ces quelques chiffres montrent qu'une dégradation des finances publiques a bien eu lieu depuis le début la crise. Si celle-ci semble s'être concentrée

¹ Le palier supralocal, quand il existe, correspond à l'échelon situé directement au-dessus des municipalités. Par exemple, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en France ou bien les Régions et Comtés en Ontario.

avant tout sur les administrations centrales, les collectivités locales n'ont sans doute pas été épargnées pour autant, surtout si les gouvernements centraux touchés par la crise ont répercuté leurs difficultés sur les échelons inférieurs, en réduisant les transferts accordés.

Les chiffres tirés de cette étude de l'OCDE permettent également de comparer de manière globale la situation des administrations publiques françaises et canadiennes.

En France, cette situation s'est dégradée : le solde budgétaire est passé de -2,5% à -3,6% du PIB, et la dette brute de 75% à 121% du PIB, entre 2007 et 2015². Ici aussi, c'est avant tout les administrations publiques centrales (État et organismes divers d'administration centrale) qui sont touchées par cette dégradation : leur solde budgétaire était de -3,4% du PIB en 2015 alors qu'il était nul pour les administrations locales à cette même date (et même légèrement positif en 2016). De plus, les administrations centrales comptaient pour 75% de la dette publique totale en 2007, contre 78% en 2015. À l'inverse, la dette des administrations locales représentait 11% de la dette publique totale en 2007, et 9% en 2015.

Au Canada, la situation des administrations publiques s'est également dégradée, avec un solde budgétaire passant de 1,8% à -1,3% du PIB et une dette brute de 71% à 98% du PIB, entre 2007 et 2015. Dans le cas présent, ce sont avant tout les provinces qui sont touchées par cette dégradation : leur solde budgétaire était de -1,5% du PIB en 2015, alors qu'il était uniquement de -0,04% pour l'administration centrale et de -0,32% pour les administrations locales. Par ailleurs, la dette est partagée avant tout entre l'État fédéral et les provinces, avec néanmoins une part dans la dette totale augmentant légèrement pour le premier et diminuant pour le second. L'administration centrale comptait pour 39,5% de la dette en 2007 contre 41% en 2015. Ces parts sont respectivement de 49 et 45% pour les administrations provinciales et de 11,5 et 10% pour les administrations locales.

Ainsi, la crise a pu amplifier les inquiétudes vis-à-vis de la situation financière des administrations publiques dans leur ensemble, et, malgré la baisse de la part de la dette publique des gouvernements locaux dans la dette publique totale, les préoccupations concernant cet échelon ne sont pas moindres.

L'objectif de cette thèse est d'apporter des éléments de réponses à la question suivante : doit-on s'inquiéter de la dette des gouvernements locaux français et canadiens ?

À ce titre, plusieurs hypothèses sont formulées. Tout d'abord, nous pensons qu'une dette par habitant élevée ne traduit pas nécessairement une situation financière précaire. Quand cette dernière est analysée avec un éventail d'indicateurs, il est possible qu'une dette importante soit accompagnée d'autres indicateurs de situation financière présentant des niveaux plus

² Il ne s'agit pas ici de la dette brute au sens de Maastricht. En effet, comme l'indique l'OCDE (2005), la dette brute selon la définition de Maastricht ne comprend pas les avances et crédits commerciaux, ainsi que les réserves techniques d'assurance. De plus, les obligations publiques sont valorisées à leur valeur nominale et non à la valeur du marché ou au prix d'émission majoré des intérêts courus, comme cela est le cas pour la dette brute publique au sens de l'OCDE. Cela peut donc expliquer la différence avec les chiffres de la dette publique en pourcentage du PIB dont il est généralement fait référence en France (96,2% en 2015 selon l'*Insee* (2017)).

« rassurants ». Qui plus est, la dette n'est pas une « mauvaise » chose en soi. Il est nécessaire pour une collectivité locale de réaliser des investissements pour répondre aux besoins des citoyens, et cet investissement passe bien souvent par l'emprunt. Une collectivité très peu endettée mais proposant des biens et services peu abondants ou d'une faible qualité ne remplit pas forcément mieux son rôle qu'une collectivité certes plus endettée mais satisfaisant davantage ses habitants. Néanmoins, il est vrai que la dette doit être maîtrisée et soutenable, pour éviter de supporter des dépenses obligatoires (remboursement du capital de la dette et paiement des intérêts) trop élevées, et de manière générale pour éviter la faillite à plus long terme, ce qui impacterait négativement la collectivité et ses résidents.

Ensuite, au Canada, l'outil des redevances d'aménagement devrait potentiellement permettre aux municipalités de limiter leur recours à l'emprunt, et donc leur endettement. Ces redevances sont des frais imposés aux promoteurs immobiliers afin qu'ils contribuent au paiement des nouvelles infrastructures et à la mise à niveau d'infrastructures existantes (égouts, routes, éclairage, etc.) rendues nécessaires par les nouvelles constructions. L'utilisation plus ou moins forte de cet outil s'inscrit dans une problématique plus générale de capitalisation négative de la dette publique municipale dans les valeurs foncières résidentielles, et de possible substitution entre la dette des municipalités et la dette privée des ménages. Il est ici possible qu'une partie de la dette publique municipale soit transférée aux ménages par le biais de valeurs foncières résidentielles plus élevées³. Une plus faible dette municipale, possiblement permise en partie par une utilisation plus conséquente des redevances d'aménagement, pourrait engendrer une dette des ménages plus forte⁴. Reste que cette hypothèse n'a pas fait l'objet de travaux nombreux, et qu'elle a pu être confirmée uniquement en Allemagne et en Suisse. Qu'en est-il dans d'autres pays développés ? Nous proposons d'étudier la question au Canada. Le Québec et l'Ontario sont en effet deux territoires propices pour vérifier cette hypothèse, les disparités de dettes municipales, valeurs foncières résidentielles et dette des ménages étant importantes entre ces deux provinces.

Enfin, en France, une plus forte coopération intercommunale est souvent présentée comme un moyen essentiel de rendre plus efficace la fourniture des biens et services publics. L'intégration intercommunale croissante pourrait possiblement engendrer une diminution de l'endettement du bloc communal, sans pour autant réduire la satisfaction des besoins des citoyens par la réduction de la quantité ou de la qualité des biens et services publics offerts. Les gouvernements successifs ont jusqu'à maintenant veillé à limiter l'endettement local par plusieurs moyens, les restrictions légales vis-à-vis de l'emprunt en étant certainement l'outil le plus représentatif. En effet, les collectivités locales françaises ne peuvent emprunter que pour financer les dépenses d'investissement, et le remboursement du capital de la dette ne

³ Le lien entre valeur foncière résidentielle et dette des ménages réside dans le fait que la dette des ménages canadiens est avant tout une dette hypothécaire, dépendant ainsi de la valeur des logements.

⁴ À la fois du fait de la possible existence d'une capitalisation négative de la dette municipale dans les valeurs foncières résidentielles, mais aussi car les promoteurs immobiliers qui doivent acquitter les redevances d'aménagement vont tenter de les répercuter dans le prix des logements, augmentant potentiellement l'endettement des ménages pour l'acquisition d'un bien immobilier.

peut se faire que par des ressources propres (avec affectation prioritaire de l'excédent de la section de fonctionnement au remboursement du capital). Plus récemment, les baisses successives de DGF (Dotation Globale de Fonctionnement) versée par l'État aux collectivités locales⁵ visaient à une plus grande rationalisation des dépenses de ces dernières, et donc indirectement à une meilleure maîtrise de l'endettement. Dernièrement, la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022 impose à certaines collectivités locales la maîtrise de l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement (et donc de leur dette), par le biais de contrats⁶. L'objectif national est un rythme de croissance annuel de 1,2%, en se basant sur les dépenses de fonctionnement de 2017, en valeur et à périmètre constant⁷. Cette loi a aussi instauré un nouveau ratio prudentiel d'endettement, que les collectivités signataires ne doivent pas dépasser (si ce seuil est dépassé, une trajectoire d'amélioration doit être mise en place). Il s'agit du ratio de la capacité de désendettement, qui rapporte l'encours de dette à l'épargne brute (excédent de la section de fonctionnement), et qui est souvent utilisé dans le domaine privé pour analyser la solvabilité d'une collectivité⁸. Cette mesure instaure en quelque sorte une deuxième règle d'or, qui vient contraindre plus fortement les possibilités d'endettement des collectivités. Ces différentes lois visant à la baisse des dotations versées par l'État ou à la maîtrise des dépenses ou de l'endettement ne font généralement pas l'unanimité auprès des élus locaux. De ce fait, on pourrait légitimement considérer qu'accroître le degré de coopération intercommunale devrait pouvoir constituer un levier structurel, et moins controversé que les contrats présentés plus haut, de maîtrise indirecte de l'endettement local (communes et EPCI). Cependant, aucune étude de cette question n'a été menée, à notre connaissance, en France.

Après avoir présenté les territoires à l'étude dans la thèse, ainsi que leurs différences et similitudes (chapitre 1), les chapitres 2, 3 et 4 tenteront de répondre aux hypothèses précédemment formulées.

Le **chapitre 1** vise à dresser un portrait des collectivités locales de France et du Canada (Québec et Ontario). Plus précisément, le but est d'analyser si des similitudes existent entre ces dernières, et ce malgré leur appartenance à deux pays et donc à des contextes institutionnels, économiques et politiques différents. Pour cela, l'organisation locale des différents territoires, les compétences locales, la composition des états financiers des blocs

⁵ Cette diminution s'est produite dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité, conclu entre l'État et les collectivités locales en juillet 2013. Elle a été de l'ordre de 11 milliards d'euros entre 2014 et 2017, dont près de 10 milliards sur le triennal 2015-2017 (*Direction Générale des Collectivités Locales*, 2017). Cependant, si l'on raisonne en cumulé, c'est-à-dire si l'on additionne la diminution des dotations chaque année par rapport à un niveau « gelé » de 2013, la baisse est nettement plus importante (de l'ordre de 27 milliards d'euros).

⁶ Ces contrats s'adressent aux communes et EPCI à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement étaient supérieures à 60 millions d'euros en 2016. Si une collectivité répondant à ce critère ne signe pas de contrat, le représentant de l'État lui notifie son niveau maximal annuel de dépenses réelles de fonctionnement et donc le rythme de croissance maximal de ces dernières. Par ailleurs, les collectivités dont les dépenses réelles de fonctionnement sont inférieures à 60 millions d'euros peuvent tout de même décider de signer un contrat si elles le souhaitent (article 29 de la LFPF).

⁷ Ce taux peut être modulé en fonction de différents critères que sont la croissance démographique, le revenu moyen des habitants et l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement entre 2014 et 2016 (article 29 de la LFPF).

⁸ La capacité de désendettement représente le nombre d'années requises pour un remboursement total de l'encours de dette si l'intégralité de l'épargne est consacrée à ce paiement. Le seuil maximal fixé par la loi est de 12 ans pour les communes et EPCI à fiscalité propre.

communaux, l'évolution de certaines grandeurs et l'existence de certaines spécificités sont présentées. Ce chapitre permet ainsi de poser des bases utiles pour mieux cerner la situation locale des territoires étudiés, et de manière générale pour une meilleure compréhension de la thèse.

L'observation des caractéristiques locales fait ressortir l'existence de différences non négligeables entre les collectivités des deux pays, mais aussi parfois entre collectivités des deux provinces canadiennes étudiées. Malgré tout, ces territoires présentent un nombre important de points communs, à des degrés variés : population fortement urbanisée, compétences larges et variées, autonomie financière forte, importance des taxes dans les recettes, mode d'élection des élus municipaux, mêmes principaux postes de dépense, etc. De ce fait, des territoires qui semblent à première vue nettement différents sont en réalité caractérisés par des points communs importants entre leurs gouvernements locaux. Les blocs municipaux de France, du Québec et de l'Ontario font ainsi face, de manière générale, aux mêmes demandes, aux mêmes obligations, et disposent de compétences et d'outils en partie similaires afin de répondre aux besoins des citoyens à l'échelle locale.

Ce chapitre fournit aussi quelques faits stylisés sur la dette locale (communes et palier supralocal), indicateur de première importance tout au long de la thèse. Premièrement, le niveau d'encours de dette locale peut varier du simple au double selon le territoire considéré : sur la période 2007-2014, il est en moyenne de 893,8 euros par habitant pour l'Ontario, de 1394,1 euros par habitant pour la France et de 1917,9 euros par habitant pour le Québec. Deuxièmement, cet encours de dette connaît des évolutions très diverses : il a augmenté de 37,4% en Ontario sur la période 2007-2014, contre 19,9% au Québec et 13,7% en France. Troisièmement, l'accroissement de cet encours de dette en Ontario et en France est principalement du fait du palier supralocal, montrant l'importance grandissante de ce dernier dans les dépenses d'investissement locales de ces deux territoires.

Le **chapitre 2** se concentre sur un échantillon restreint de municipalités dans les deux pays. L'objectif est ici d'évaluer si les municipalités avec un fort endettement sont nécessairement caractérisées par une situation financière précaire.

Pour ce faire, nous travaillons sur les 30 plus grandes villes⁹ françaises (hors outre-mer) et canadiennes, sur la période allant de 2007 à 2013. Par ailleurs, nous nous basons principalement sur les travaux de *Slack, Tassonyi et Grad* (2015) et de *Joanis* (2014). Comme pour les premiers, nous utilisons un éventail d'indicateurs pour rendre compte de la situation financière des municipalités étudiées (par exemple, l'annuité de la dette par habitant, la part des recettes provenant des taxes, l'encours de dette rapportée aux recettes des taxes)¹⁰. Le concept de situation financière étant très vaste, il est difficile, voire impossible d'en avoir une vue complète, mais cette approche fournit malgré tout une vision relativement large de la problématique étudiée. Comme pour le second, nous introduisons une notion de classement

⁹ En termes de population.

¹⁰ Ces indicateurs sont choisis en fonction de leur pertinence, mais également selon les données disponibles pour l'ensemble des municipalités étudiées.

entre les villes, en fonction de chaque indicateur considéré, pour voir si la perception de la situation financière vis-à-vis d'une municipalité peut changer selon l'indicateur observé, et notamment si les municipalités les plus mal classées en termes d'endettement sont dans de meilleures positions pour les autres indicateurs. Ainsi, ce chapitre vient alimenter la littérature s'intéressant aux indicateurs de santé financière des gouvernements locaux avec une étude basée sur la dimension empirique de la problématique, qui est au final encore assez rare aujourd'hui.

Les municipalités de deux pays sont analysées, ce qui a pour avantage de permettre une mise en perspective de certains résultats, et donc d'avoir une vision différente, et sans doute plus mesurée, de ce qu'elle aurait été avec une analyse basée uniquement sur un pays. Par ailleurs, une vision consolidée est apportée, avec l'ajout de données supralocales quand il y a lieu, permettant ainsi d'envisager la problématique à l'échelle territoriale.

Ce chapitre conduit à deux constatations. Premièrement, les municipalités ayant un encours de dette important ne sont pas toujours les plus mal classées quand on considère d'autres indicateurs ou un rang moyen, calculé en fonction de la position occupée pour chaque indicateur. Il est vrai néanmoins que les variations ne sont pas démesurées : les municipalités connaissant l'endettement le plus fort pourront certes se situer dans une « meilleure » position quand l'ensemble des indicateurs sera considéré, mais elles ne seront tout de même pas dans les positions les plus favorables. Deuxièmement, les fortes disparités de dette (par habitant ou rapportée aux recettes de fonctionnement) entre territoires constatées à un niveau global dans le chapitre 1 s'observent également au sein même des territoires, notamment pour la France. Ces disparités existent aussi au Canada, mais nous constatons que les municipalités québécoises ont tendance à avoir des niveaux de dette plus forts que les municipalités ontariennes.

L'un des enseignements des deux premiers chapitres est l'existence de fortes disparités de dettes locales (communes et palier supralocal), que ce soit entre les territoires à l'étude (France, Québec et Ontario), ou au sein même de ces territoires (notamment en France). Les deux chapitres qui suivent vont tenter d'analyser les implications possibles de cela, en travaillant séparément sur le Québec et l'Ontario d'un côté et sur la France de l'autre. Dans le premier cas (chapitre 3), la dette sera étudiée en tant que variable explicative, alors que dans le second (chapitre 4), elle sera analysée en tant que variable à expliquer. Ces deux chapitres visent à nous renseigner sur l'existence ou non de mécanismes (propres à chaque territoire) permettant de réduire l'endettement local, et donc confirmer ou infirmer nos hypothèses initiales.

Le **chapitre 3** se concentre sur l'étude d'une problématique propre au Canada, en examinant le lien potentiel entre dette municipale et valeurs foncières résidentielles au Québec et en Ontario. Plus précisément, nous cherchons à savoir si les différentiels d'endettement

municipal entre le Québec et l'Ontario peuvent expliquer en partie les différentiels de valeurs foncières résidentielles moyennes.

Plusieurs motivations nous poussent à analyser cette relation. Tout d'abord, cette hypothèse de capitalisation négative des dettes municipales dans les valeurs foncières apparaît particulièrement intuitive pour ces deux provinces du Canada en raison des principaux faits stylisés : la dette des municipalités ontariennes atteint 1 234\$ par habitant sur la période 2007-2013, et la valeur foncière moyenne des logements est de 311 035\$ en 2011, alors qu'au Québec, la dette des municipalités est en moyenne de 2 655\$ par habitant, et la valeur foncière moyenne des logements est de 167 296\$ pour la même période.

Ensuite, cette hypothèse de capitalisation renvoie à un autre enjeu important mais relativement méconnu, celui de la dette des ménages. En effet, de nombreuses études¹¹ montrent que l'endettement des ménages est avant tout lié à l'emprunt hypothécaire, à hauteur de 70 à 80%. Comme le montant du crédit hypothécaire accordé dépend de la valeur du bien mis en gage, plus cette valeur est élevée, plus l'hypothèque pourra l'être, et donc plus la dette des ménages sera importante. Si les dettes municipales étaient capitalisées négativement dans les valeurs foncières locales, on pourrait en déduire qu'il existe une substitution, à l'échelle municipale, entre la dette publique locale et la dette privée des ménages. Dans un tel cas, l'effet global d'une dette municipale faible pour les citoyens ontariens ne serait pas nécessairement favorable puisqu'ils feront face à des prix immobiliers plus élevés et seront alors susceptibles de s'endetter davantage pour l'acquisition d'un logement.

Enfin, la plus forte utilisation en Ontario des redevances d'aménagement est un autre élément pouvant être pris en considération. Cet outil peut permettre aux municipalités de limiter leur recours à l'emprunt, mais a pour contrepartie une possible augmentation des valeurs foncières, et donc de l'endettement des ménages (il est probable que les promoteurs immobiliers aient tendance à répercuter le paiement de ces redevances sur le prix des logements).

La littérature concernant la capitalisation éventuelle de la dette municipale dans les valeurs foncières est plutôt rare¹². À notre connaissance, elle a été abordée principalement par *Stadelmann et Eichenberger* (2008, 2014), *Stadelmann* (2010) et *Micheli* (2016). Ces auteurs ont tous confirmé empiriquement l'existence d'un phénomène de capitalisation de la dette publique municipale dans les valeurs foncières. Ce chapitre vient ainsi alimenter la littérature existante en mobilisant de nouvelles données, provenant d'autres types de marchés immobiliers et de contextes institutionnels et financiers différents. Par ailleurs, on se rapproche ici d'une problématique internationale et des interrogations, à un niveau macroéconomique, sur la possible substitution entre dette publique nationale et dette privée (ménages et entreprises) (*Natixis*, 2016).

Les différents tests menés sur un groupe de 130 municipalités québécoises et ontariennes pour les années 2007 et 2012 ne nous permettent pas de confirmer hors de tout doute notre

¹¹ *Association des Comptables Généraux Accrédités du Canada* (2011) ; *Statistique Canada* (2011) ; *Banque du Canada* (2012) ; *Banque Desjardins* (2015) ; *Institut de la Statistique du Québec* (2015) ; *Association des Banquiers Canadiens* (2016).

¹² En revanche, comme nous le verrons dans ce chapitre, la littérature plus générale concernant la capitalisation d'autres variables dans les valeurs immobilières est elle très vaste.

hypothèse initiale, les résultats n'étant pas unanimement significatifs. Par conséquent, nous ne pouvons pas produire d'évidence indirecte en faveur d'une hypothèse de substitution entre dette municipale et dette privée des ménages.

Pour finir, le **chapitre 4** explore une problématique propre à la France, en analysant le lien potentiel entre le degré d'intégration au sein du bloc communal (Établissement Public de Coopération Intercommunale – ou EPCI – à fiscalité propre, et communes membres) et la dette consolidée de ce dernier, deux sujets touchant des problématiques d'actualité de cette dernière décennie. En effet, les préoccupations concernant les finances des collectivités locales se sont accrues depuis plusieurs années, notamment du fait de la baisse des dotations de l'Etat, de la diminution de la capacité d'épargne, de l'incertitude sur la capacité des collectivités à mobiliser l'emprunt et de la croissance économique morose. Par ailleurs, la problématique de l'intercommunalité revêt une importance particulière en France, notamment depuis les années 2000 et le fort développement du maillage intercommunal (qui est achevé depuis le 1^{er} janvier 2017). Reste que même si chaque commune appartient à un EPCI, le degré de coopération demeure très hétérogène et les effets à attendre sur le niveau consolidé de dette du bloc communal n'ont pas été étudiés.

Les études consacrées à la coopération intercommunale sont relativement peu nombreuses, et les effets d'une plus ou moins forte coopération (ou degré d'intégration) entre EPCI à fiscalité propre et communes membres sur les dépenses publiques et la dette restent peu connus. *Leprince et Guengant* (2002), *Guengant et Leprince* (2006), *Frère, Leprince et Paty* (2014) abordent bien l'effet de la coopération intercommunale (le fait de coopérer, i.e. d'appartenir à un EPCI à fiscalité propre, ou pas) sur les dépenses et les taux d'impôt des municipalités membres, mais n'étudient pas l'impact de l'intensité de cette coopération, qui plus est sur la dette, et à un niveau consolidé. Ce chapitre tente donc de répondre à cette question.

Pour ce faire, l'indicateur du coefficient d'intégration en dépenses (CID), qui rapporte les dépenses de l'EPCI aux dépenses du bloc communal, est utilisé pour approcher le degré de coopération. Plus celui-ci est élevé, plus l'intégration est considérée forte (une part plus importante des dépenses est confiée à l'EPCI). Cet indicateur était notamment utilisé par la *Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)*, qui calculait un coefficient similaire dans certaines de ses publications (2008, 2009, 2010). Il se rapproche aussi d'une certaine manière d'indicateurs utilisés dans des articles analysant l'effet du degré de décentralisation sur les dépenses publiques ou la dette publique, mais à un niveau macroéconomique (*Baskaran* (2010) et *Neyapti* (2010) par exemple). L'étude de cette problématique vient par ailleurs alimenter différents pans de littérature, pour lesquels aucun consensus n'a encore été trouvé : les effets de la fusion et coopération sur la dette des collectivités, les effets de la fragmentation sur les dépenses publiques et la dette, et les déterminants de la dette municipale.

Pour mener à bien cette analyse empirique, les données concernant les municipalités de France métropolitaine appartenant à un EPCI à fiscalité propre sont mobilisées, pour les années 2006 à 2009. Ainsi, plus de 2500 EPCI regroupant chaque année entre 33 000 et

34 000 communes sont étudiés. Les tests réalisés font ressortir plusieurs résultats. Un impact négatif et significatif du CID sur la dette du secteur communal et sur la dette des seules communes membres est constaté. Ainsi, notre hypothèse initiale se vérifierait : une plus grande coopération, conduisant à l'offre de biens et services à une plus grande échelle, permettrait une fourniture plus efficace de ceux-ci, et une dette consolidée plus faible.

Chapitre 1

Gouvernements locaux de France, du Québec et de l'Ontario : quelles similitudes ? Quelles différences ?

1.1 Introduction

La thèse se concentre principalement sur l'analyse de l'encours de dette locale (municipalités et palier supralocal), et sur deux territoires distincts, la France et le Canada. Avant toutes choses, il apparaît primordial de présenter plus en détail les territoires étudiés pour mieux comprendre l'intérêt de traiter de cette problématique dans ces deux pays. En effet, la France et le Canada sont certes deux États développés, appartenant à l'OCDE, mais ils présentent des différences aussi bien institutionnelles que culturelles et politiques. Leurs collectivités locales sont régies par des lois différentes, et peuvent avoir à répondre à des obligations diverses et variées. Ces gouvernements locaux présentent-ils des caractéristiques radicalement différentes ? Existe-t-il des similitudes ? En d'autres termes, l'enjeu est d'identifier quelles sont les dimensions où les interrogations sont communes et quelles sont les autres où les différences sont trop fortes, même en les contrôlant.

Ce chapitre vise à répondre à ces questions en présentant l'organisation locale des territoires français, québécois et ontariens (les deux provinces canadiennes sélectionnées pour la thèse¹), les compétences des gouvernements municipaux, la composition de leurs états financiers, etc. pour en faire ressortir les principales différences et similitudes. De plus, certaines subtilités spécifiques à chaque territoire peuvent aussi exister, et gagnent à être explicitées pour être mieux appréhendées, mais aussi car elles constituent au final des caractéristiques importantes des gouvernements locaux de ces pays. Par ailleurs, certaines données financières des blocs communaux de chaque territoire sont présentées, afin d'avoir une vue globale sur les états financiers de ces collectivités, leur composition, mais aussi sur la dette et son évolution. Ici, une vision territoriale est privilégiée en prenant en compte les municipalités, mais aussi le

¹ Le Canada est un État fédéral comptant 10 provinces, et donc 10 cadres institutionnels distincts encadrant les municipalités. L'Ontario et le Québec sont les deux provinces les plus peuplées, avec respectivement 13,8 et 8,2 millions d'habitants sur 35,8 millions au total en 2015. Au vu de la complexité du système canadien, l'analyse se limite ici à ces deux provinces. Le lecteur peut se référer au chapitre 2 du livre de *Tellier* (2015), aux travaux de *Collin, Léveillé, Rivard et Robertson* (2003) et de *Meloche, Vaillancourt et Boulenger* (2016), ainsi qu'aux différents sites internet des ministères des Affaires municipales des provinces s'il est intéressé par l'obtention de plus de précisions concernant les disparités existantes dans l'organisation locale et dans les sources de recettes et de dépenses des municipalités des différentes provinces canadiennes.

palier supralocal, entité se substituant aux municipalités dans l'exercice de certaines compétences.

L'analyse permet de constater que des différences importantes peuvent effectivement exister entre les gouvernements locaux de la France et du Canada, mais aussi entre gouvernements locaux du Canada, situés dans deux provinces différentes. Néanmoins, des points communs forts ressortent également, que ce soit au niveau des principaux postes de dépenses, de la principale source de recettes, de l'autonomie financière et d'autres aspects variés. Par ailleurs, la dette par habitant du bloc communal, indicateur de première importance tout au long de la thèse, présente des niveaux très disparates selon le territoire considéré : sur la période 2007-2014, elle est en moyenne de 1394€ en France, 1918€ au Québec et 894€ en Ontario. Sur la même période, son évolution a également été plus ou moins importante selon le territoire considéré : 37% en Ontario contre 20% au Québec et 14% en France.

Le plan de ce chapitre est le suivant. La section 2 réalise une présentation du contexte général et local de la France et du Canada, et présente les principales compétences exercées par leurs gouvernements locaux. La section 3 s'attèle à l'analyse des états financiers de chaque territoire et à certaines de leurs spécificités. La section 4 se concentre sur l'étude de données chiffrées générales et la section 5 résume les principales différences et similitudes entre les territoires. Enfin, la section 6 conclut brièvement.

1.2 France et Canada : État unitaire vs État fédéral

1.2.1 Le contexte général et local des deux pays à l'étude

La France est un État unitaire comptant près de 67 millions d'habitants fin 2016 et caractérisé par quatre échelons administratifs se superposant et partageant des compétences. Les régions, au nombre de 18 (13 régions métropolitaines et 5 régions d'outre-mer), forment l'échelon le plus haut². Viennent ensuite les départements, au nombre de 101 (96 en France métropolitaine, 5 en outre-mer). Enfin, le bloc communal, composé de près de 35 500 communes et de 1266 Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre³, constitue l'échelon le plus bas du secteur public. Les communes françaises représentent à elles seules près de la moitié des municipalités de l'Union Européenne à 27, ce qui en fait une spécificité souvent dénommée « d'émiettement communal ». C'est d'ailleurs

² Jusqu'à fin 2015, il existait 27 régions : 22 métropolitaines et 5 d'outre-mer. Cette réduction est le fruit du deuxième volet de la réforme territoriale, matérialisée par la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

³ C'est ici le chiffre au 1^{er} janvier 2017. Un an plus tôt, le nombre d'EPCI à fiscalité propre était de 2 062. Cette forte diminution est la conséquence d'un vaste mouvement de fusions, résultant de la mise en œuvre de la loi NOTRe du 7 août 2015 (DGCL, 2017b).

en partie pour cette raison que les EPCI à fiscalité propre ont été créés : après l'échec de la loi Marcellin du 16 juillet 1971 qui promouvait la fusion des communes avec notamment des incitations financières importantes⁴, l'idée d'une coopération, formule moins forte que la fusion, s'est développée. En a résulté la création d'EPCI, visant à constituer des ensembles plus pertinents pour offrir des biens et services publics aux citoyens.

Cet empilement d'échelons d'administration, souvent résumé par l'expression « millefeuille territoriale », fait l'objet de critiques récurrentes, les compétences partagées et les financements croisés rendant l'action publique peu lisible pour les citoyens, et parfois même pour les acteurs publics eux-mêmes. Dans un rapport récent, la *Cour des comptes* (2017) indique par exemple que l'architecture du paysage institutionnel local français est encore complexe, notamment avec la multiplication des métropoles, qui constituent une catégorie supplémentaire d'EPCI à fiscalité propre. Elle stipule par ailleurs que la clarification des compétences, souhaitée par le gouvernement et traduite notamment par la suppression de la clause générale de compétences⁵ des départements et régions avec la loi NOTRe (loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République), est encore « timide ». De nombreuses compétences (culture, sport, tourisme, égalité homme – femme, etc.) sont en effet encore considérées comme transversales, et donc partagées entre les différents échelons de collectivités.

Les communes françaises sont caractérisées par leur forte hétérogénéité de taille : avec une population médiane de 432 habitants, le nombre d'habitants par commune varie de 1 à Rochefourchat à plus de 2.2 millions à Paris⁶. La population est particulièrement concentrée dans les zones urbaines, avec près d'un français sur deux résidant dans une commune de 10 000 habitants ou plus (2.6% des communes). La population est aussi inégalement répartie sur le territoire : 3 français sur 10 habitent dans l'une des deux régions les plus peuplées (Île-de-France et Auvergne Rhône-Alpes, soit environ 13% du territoire). Par ailleurs, la densité de population moyenne est de 117 habitants au kilomètre carré, l'Île-de-France étant de loin la région la plus densément peuplée, avec une densité de 987 habitants au kilomètre carré (*Insee*, 2015).

Le Canada est un État fédéral formé de dix provinces et de trois territoires nordiques, avec une population totale dépassant les 35,8 millions d'habitants en 2015. Il y existe plus de 5 200 subdivisions de recensement⁷, ce chiffre variant fortement selon le territoire considéré : il est par exemple de 31 pour le territoire du Nunavut et de 1 285 pour la province du Québec.

⁴ Deux incitations financières étaient prévues : tout d'abord, pendant 5 ans à compter de la fusion, les communes fusionnées bénéficiaient d'une majoration de 50% des subventions d'équipement attribuées par l'État pour toute opération engagée. Ensuite, une compensation du manque à gagner liée à l'égalisation des charges fiscales était versée (*Sénat*, (2014) ; *De Kervasdoué, Fabius, Mazodier et Doublet* (1976)).

⁵ La clause générale des compétences permet aux collectivités locales d'intervenir dans un domaine de compétences qui ne lui est pas attribué de plein droit, au nom de l'intérêt public.

⁶ Il existe en réalité 6 communes ne comptant aucun habitant, qui avaient été entièrement détruites durant la première guerre mondiale et qui ne furent jamais reconstruites, et qui sont qualifiées de communes « mortes pour la France ».

⁷ Définition de Statistique Canada : Subdivision de recensement (SDR) est un terme générique qui désigne les municipalités (telles que définies par les lois provinciales/territoriales) ou les territoires considérés comme étant des équivalents municipaux à des fins statistiques (par exemple, les réserves indiennes, les établissements indiens et les territoires non organisés).

L'ensemble du territoire canadien et de sa population n'est pas nécessairement couvert par une municipalité (au sens donné par la province ou le territoire) ; il existe en effet des réserves indiennes, des villages nordiques, cris, naskapi ou autres n'étant pas érigés en tant que municipalité. Si nous les ôtons de nos calculs, le nombre de municipalités ou équivalent est d'environ 3 900 pour l'ensemble du pays, soit neuf fois moins que le nombre de communes françaises, pour une population à peu près deux fois inférieure. A titre d'exemple, les municipalités ne couvrent qu'un peu plus de 1% du territoire de la Colombie-Britannique, mais concentrent plus de 87% de la population totale.

L'Ontario est la province la plus peuplée avec 13,4 millions d'individus, suivi du Québec (8,2 millions) et de la Colombie - Britannique (4,7 millions). Le Canada possède plusieurs villes à rayonnement international, dont notamment Toronto (2,9 millions d'habitants), Montréal (1,7 millions) et Vancouver (640 000). Bien que la densité de population soit faible, avec en moyenne 3,95 habitants au km², l'urbanisation n'en reste pas moins importante : 81,8% des canadiens vivaient en zone urbaine en 2015⁸, et 45% dans des régions métropolitaines de plus d'un million d'habitants. Les villes de Toronto et Montréal représentent à elles seules près de 13% de la population totale, et leurs régions métropolitaines additionnées regroupent plus de 10 millions d'individus.

Les municipalités canadiennes sont des « créatures de la province », tel que le stipule l'article 92 du *Canadian Constitution Act*⁹ (loi constitutionnelle). Elles sont créées par des lois provinciales et leurs pouvoirs, responsabilités et accès aux sources de revenus sont tous, au final, sous contrôle de la province. De ce fait, l'organisation locale et les compétences et pouvoirs des municipalités varient selon la province considérée. Néanmoins, comme l'indiquent *Champagne et Choinière* (2016), cette loi constitutionnelle est « source d'interprétation et de débats centenaires entre le gouvernement du Canada, les provinces et les municipalités. Les relations entre ces différents paliers de gouvernement sont ainsi caractérisées par le chevauchement et le dédoublement des compétences et ce, dans une pluralité de secteurs d'intervention étatique ». Il existerait ainsi, en France comme au Canada, un certain problème dans le partage des compétences, résultant au chevauchement de certaines de ces dernières entre les différents niveaux de gouvernement.

Comme mentionné en introduction, cette thèse se concentre principalement sur le Québec et l'Ontario, provinces représentant à elles seules 61% de la population totale canadienne et regroupant environ 39% des municipalités. La suite du chapitre analysera donc trois territoires : la France, le Québec et l'Ontario.

Le tableau 1.1 ci-dessous résume l'organisation locale des trois territoires étudiés, et laisse apparaître trois situations bien distinctes. En 2017, la France dénombre plus de 35 000

⁸ La population urbaine est ici considérée comme toutes personnes domiciliées dans les villes et les villages d'au moins 1 000 habitants. Si l'on applique ce critère, la population urbaine en France métropolitaine est de l'ordre de 85% en 2016 (*DGCL*, 2016).

⁹ Cet article (datant de 1867) indique que « l'institution de municipalités dans la province » est du ressort de la législation provinciale.

communes, contre 1 110 au Québec et 414 en Ontario. Cela constitue une différence très importante, même si l'on prend en considération les écarts de population au sein de ces territoires. Le nombre d'entités au sein du palier supralocal est également nettement plus élevé France : 1 266 contre 89 au Québec et 30 en Ontario. Pour mieux appréhender l'organisation locale au sein de ces trois territoires, une présentation un peu plus détaillée de ces entités semble nécessaire¹⁰.

Tableau 1.1 : Nombre d'entités composant les secteurs municipaux français, québécois et ontarien, pour l'année 2017

	Nombre d'entités		
	France	Québec	Ontario
Palier local			
Municipalités	35 416	1 110	414
<i>à palier unique</i>			173
<i>de palier inférieur</i>			241
Arrondissements		43	
Agglomérations		11	
Palier supralocal			
EPCI à fiscalité propre	1 266		
MRC		87	
Communautés métropolitaines		2	
Municipalités de palier supérieur			30

Source : construction de l'auteur

Le secteur municipal français est composé principalement de deux types de gouvernements locaux, à savoir les communes et les EPCI à fiscalité propre (le nombre d'EPCI par catégorie est présenté dans le tableau 1.2)¹¹. Les communes telles qu'elles existent aujourd'hui ont été créées par la loi du 14 décembre 1789, mais la loi fondamentale concernant l'organisation communale reste néanmoins la loi municipale du 5 avril 1884, qui constitue le véritable point de départ de l'affirmation progressive des communes face au pouvoir central (avec notamment l'article 61 qui exprime le principe aujourd'hui constitutionnel de libre administration des collectivités locales : « Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune. ». Les délibérations des communes n'ont ainsi plus besoin d'être approuvées par l'autorité supérieure (*Sénat*, 2017).

¹⁰ Davantage de détails pour chaque zone considérée sont également fournis dans l'annexe A.1.

¹¹ Il existe en plus des EPCI à fiscalité propre, des EPCI sans fiscalité propre, pouvant être de trois types : les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et les syndicats mixtes. Les conseils des collectivités décident du champ et de la nature des compétences transférées aux syndicats. Ces derniers ne disposent d'aucun pouvoir fiscal propre (pas de vote des taux ou de pouvoir d'exonération), et sont financés principalement par la contribution des communes membres. Dans le cadre de la thèse, le bloc communal est entendu comme les communes et les EPCI à fiscalité propre. Les données des syndicats ne sont pas incorporées car difficilement répartisables au sein des communes ou des EPCI à fiscalité propre, et car l'information est difficilement accessible. Néanmoins, la majorité de l'information financière locale est tout de même prise en compte avec ces deux entités, qui plus est car les budgets des communes incorporent dans les charges les versements effectués aux syndicats. Ce sont aussi ces deux entités qui représentent classiquement le monde local français, qui font l'objet d'interrogations et de débats, et qui concentrent la majorité des décisions et de l'action publique locales.

La naissance des EPCI à fiscalité propre a, quant à elle, été progressive. En 1890, les syndicats de communes sont créés par la loi, permettant aux communes de créer un établissement public autonome, destiné à créer et gérer un service d'intérêt commun. L'évolution s'est poursuivie par la suite avec la loi du 31 décembre 1966 instituant les communautés urbaines, puis avec la loi de 1992 relative à l'administration territoriale de la république créant les communautés de communes et la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale créant les communautés d'agglomération. Enfin, les métropoles furent instaurées par la loi de 2010 de réforme des collectivités territoriales. Ces EPCI à fiscalité propre constituent l'échelon supralocal du bloc communal. Ils sont composés de plusieurs municipalités membres et ont pour objectif d'exercer un certain nombre de compétences sur le territoire intercommunal, en lieu et place des communes. Pour cela, ils bénéficient de sources de recettes similaires à celles des communes (fiscalité, tarifs, dotations, etc.).

Par ailleurs, ces EPCI à fiscalité propre se distinguent par leur population : depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, le seuil de population minimal pour constituer une métropole est de 500 000 habitants. Il est de 250 000 pour les communautés urbaines, 50 000 pour les communautés d'agglomération (formées autour d'une ville centre d'au moins 15 000 habitants) et de 15 000 pour les communautés de communes. Avant cette loi, le seuil était de 5 000 habitants pour les communautés de communes et de 450 000 habitants pour les communautés urbaines. Au 1^{er} janvier 2017, la couverture du territoire français par les EPCI à fiscalité propre est achevée (DGCL, 2017b). Il reste seulement quatre communes isolées, qui sont quatre îles monocommunes bénéficiant d'une dérogation législative. Ainsi, près de 100% de la population est désormais couverte par un EPCI à fiscalité propre (ce taux de couverture était de 91% en 2012).

Tableau 1.2 : Catégories et nombre d'EPCI à fiscalité propre en 2016 et 2017*

	2016	2017	Évolution 2016-2017
Métropoles	13	14	8%
Communautés urbaines	11	15	36%
Communautés d'agglomération	196	218	11%
Communautés de communes	1 842	1 019	-45%
Total des EPCI à fiscalité propre	2 062	1 266	-39%

Source : Bulletin d'information statistique de la DGCL n° 113 : « 1 266 EPCI à fiscalité propre en 2017 » (DGCL, 2017b).

* Cette forte diminution du nombre d'EPCI à fiscalité propre entre 2016 et 2017 est la conséquence d'un vaste mouvement de fusions, résultant de la mise en œuvre de la loi NOTRe du 7 août 2015 (DGCL, 2017b).

Le secteur municipal québécois peut également être divisé en deux niveaux : l'échelon local et l'échelon supralocal (*Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire*, 2016). Le premier est composé principalement de municipalités, au nombre de 1 110, constituées selon les régimes municipaux généraux et régies par le *Code municipal* ou par la

Loi sur les cités et les villes. De plus, 8 municipalités¹² sont divisées en 43 arrondissements. Certaines fonctions municipales qu'il est avantageux d'exercer sur un territoire réduit sont ainsi déléguées à ces conseils d'arrondissement, et ces fonctions peuvent varier d'une municipalité à l'autre et d'un arrondissement à l'autre. Enfin, il existe aussi 11 agglomérations comprenant 41 municipalités locales¹³. Une agglomération est un territoire comprenant un certain nombre de municipalités liées, parmi lesquelles se trouve une municipalité centrale. Seule la municipalité centrale peut agir à l'égard des compétences d'agglomération, qui sont des compétences d'intérêt commun (transport collectif, voies de circulation constituant le réseau à l'échelle de l'agglomération, alimentation en eau et assainissement, services de polices, d'incendie, élimination et valorisation des déchets, etc.), et financées par le versement de quotes-parts des villes liées vers la ville centrale. Les agglomérations sont constituées de villes anciennement fusionnées à la ville centrale (réforme de 2002) mais par la suite défusionnées (milieu des années 2000). Cela permet aux villes centrales de garder un contrôle sur certaines dépenses municipales des villes liées.

L'échelon supralocal est quant à lui composé de 87 municipalités régionales de comté, ou MRC (plus 14 villes et agglomérations exerçant certaines compétences des MRC) et de deux communautés métropolitaines. Une MRC regroupe toutes les municipalités locales de son territoire et avait pour but initial de réunir à une même table des représentants de petites et de grandes municipalités, de milieux urbain et rural, pour planifier l'aménagement du territoire et permettre l'émergence d'un sentiment d'appartenance régionale. Sur 1 110 municipalités, 1 067 font partie d'une MRC. La MRC est dirigée par un conseil formé du maire de chacune des municipalités locales lui appartenant. Les communautés métropolitaines, quant à elles, sont celles des régions de Montréal (CMM) et de Québec (CMQ), qui sont fortement concentrées en termes de population et d'activités économiques, et bénéficient ainsi d'un statut particulier. Ce sont des instances de planification et de coordination ayant pour mission d'assurer une plus grande cohérence dans la planification et la gestion du développement des régions qu'elles couvrent grâce à une vision partagée par l'ensemble des municipalités qui les composent. La CMM et la CMQ regroupent respectivement 3,9 millions d'habitants au sein de 82 municipalités et 790 000 habitants au sein de 28 municipalités. Malgré ces différents types d'entités, le pouvoir reste avant tout aux mains des municipalités, qui siègent au sein des différents conseils et qui réalisent la très grande majorité des dépenses et des recettes (ce que nous verrons par la suite).

Enfin, le secteur municipal ontarien est composé d'un échelon local – les municipalités à palier unique et de palier inférieur – et d'un échelon supralocal, les municipalités de palier supérieur (*Ministère des Affaires municipales et du Logement*, 2014). Ces 444 municipalités sont toutes régies par la *Loi de 2001 sur les municipalités (Municipal Act)*, fruit du premier examen et de la première révision approfondie de la *Loi sur les municipalités* depuis son

¹² Il s'agit de Montréal, Québec, Longueuil, Sherbrooke, Saguenay, Lévis, Métis-sur-Mer et Grenville-sur-la-Rouge.

¹³ Les 11 agglomérations sont les suivantes : Montréal, Québec, Longueuil, Cookshire-Eaton, La Tuque, Les Îles-de-la-Madeleine, Mont-Laurier, Mont-Tremblant, Rivière-Rouge, Sainte-Agathe-des-Monts, Saint-Marguerite-Estérel.

adoption en 1849, et par la suite considérablement modifiée par la *Loi de 2006 modifiant des lois concernant les municipalités (Municipal Statute Law Amendment Act)*.

Le palier local est composé de 414 municipalités de palier inférieur (241) ou unique (173) ayant différentes désignations : cantons, villages, villes, cités et municipalités¹⁴. Cependant, ce n'est pas cette typologie qui détermine les responsabilités et les pouvoirs d'une municipalité, mais bien son statut de palier inférieur ou unique. Les municipalités à palier unique incluent les municipalités issues de la fusion d'anciennes régions ou d'anciens comtés, les municipalités du nord de l'Ontario et les municipalités séparées du sud de l'Ontario, qui n'appartiennent pas à un palier supérieur mais sont géographiquement situées au sein d'un comté.

Le palier supralocal est quant à lui constitué de 30 municipalités de palier supérieur, dénommées Régions ou Comtés, qui regroupent plusieurs municipalités de palier inférieur dans le but d'exercer des compétences de façon conjointe. À noter que Toronto a depuis 2006 un cadre législatif différent des autres municipalités. Il lui procure des pouvoirs étendus pour tenir compte de sa taille, des responsabilités qu'elle exerce et de son importance.

1.2.2 Des compétences locales globalement similaires

Les secteurs municipaux français, québécois et ontariens ont pour objectif principal de répondre aux besoins des citoyens en biens et services locaux, et, bien qu'ils soient confrontés à des contextes institutionnels différents, ils exercent des compétences globalement similaires. Ces dernières peuvent apparaître sous des libellés différents, mais concernent principalement la sécurité publique (police et sécurité incendie par exemple), l'aménagement du territoire, la culture, le sport, l'eau, l'assainissement, les déchets, l'action sociale, le logement, le transport et le tourisme¹⁵. En France, les compétences des EPCI à fiscalité propre varient selon leur nature juridique (communauté de communes, d'agglomération, urbaine, métropole), mais aussi selon les décisions prises par les conseils de ces communautés (prise en charge de certaines compétences facultatives et choix des compétences optionnelles par exemple). En Ontario, les responsabilités varient selon que la municipalité soit à palier unique ou inférieur.

¹⁴ Pour une liste complète, voir le site de l'Association des municipalités de l'Ontario : <http://www.amo.on.ca/AMO-Content/Municipal-101/Ontario-Municipalities.aspx>

¹⁵ Sources : **pour la France** : site officiel de la DGFIP et de la DGCL : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>
Site officiel Légifrance (Code général des collectivités territoriales, 5^{ème} partie, livre II) : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000006392776&idSectionTA=LEGISCTA000006149301&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20171123>

Pour le Québec : manuel de présentation de l'information financière municipale réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire : <https://www.mamot.gouv.qc.ca/finances-et-fiscalite/information-financiere/presentation-de-linformation-financiere/manuel/>
Loi sur les compétences municipales : http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/C-47.1?langCont=fr#ga:l_ii-gb:l_i-h1

Pour l'Ontario : manuel présentant les directives pour remplir les rapports d'information financière, réalisé par le ministère des Affaires municipales et du Logement : <https://efis.fma.csc.gov.on.ca/fir/Instructions/FIR2014%20Instructions.pdf>
Loi de 2001 sur les municipalités : <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/01m25#BK12>

Les municipalités de palier inférieur exercent généralement moins de compétences, une partie de celles-ci étant confiée au palier supérieur. Par ailleurs, les régions sont généralement responsables de davantage de compétences que les comtés. Ainsi, les municipalités leur appartenant exercent moins de compétences que les municipalités appartenant à des comtés. Malgré tout, certaines situations particulières peuvent exister, et les responsabilités peuvent varier d'une municipalité à l'autre.

Deux nuances importantes existent néanmoins dans les compétences exercées par le secteur municipal des territoires analysés. Premièrement, l'éducation n'est pas un poste de dépenses pour les municipalités du Québec et de l'Ontario. A l'inverse, en France, les collectivités locales ont par exemple pour compétence l'implantation, la construction et la gestion des écoles maternelles et élémentaires, la gestion des personnels TOS, le recrutement et la gestion des ATSEM. Entre 2007 et 2014, ces dépenses pour l'éducation représentent plus de 16 milliards d'euros par an pour le bloc communal¹⁶. En 2014, ce poste représente près de 15% de leurs dépenses totales et 10% de leurs dépenses d'investissement, hors remboursement du capital des emprunts¹⁷, montrant ainsi le poids important de cette compétence dans les budgets communaux français.

Deuxièmement, la compétence de la santé, des services sociaux et du logement est un poste de dépense nettement plus fort en Ontario. Comme l'indiquent *Meloche, Vaillancourt et Boulenger* (2016), ce poste représente plus de 27% des charges des organismes municipaux, contre 1,5% au Québec, pour l'année 2013. Ce sont ici avant tout des dépenses de fonctionnement, notamment dans les services aux personnes âgées, dans les services ambulanciers, dans le secteur des garderies et dans une partie de l'aide sociale. Nous ne disposons pas de telles données en France pour le bloc communal seul, mais une étude réalisée par la *DGCL*¹⁸ nous permet de constater que ces dépenses représentent environ 6% des dépenses totales des communes de plus de 10 000 habitants en 2010, ce qui peut déjà donner une première idée. Qui plus est, les dépenses sociales et de santé (aide aux personnes âgées par exemple) sont avant tout du ressort des départements¹⁹.

Mis à part ces deux différences majeures, les gouvernements locaux français, québécois et ontariens exercent généralement les mêmes compétences (apparaissant parfois sous des libellés différents), même si certaines subtilités peuvent exister en leur sein²⁰.

¹⁶ Les chiffres concernant les dépenses de l'éducation sont issus d'une note d'information réalisée par la *direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance* (2015), direction appartenant au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

¹⁷ Données issues des rapports d'information financière.

¹⁸ Étude : « Les finances des communes de 10 000 habitants et plus en 2010 », réalisée par la *DGCL* (2012).

¹⁹ Au niveau du bloc communal, ces actions sont aussi portées par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS) qui peuvent intervenir en matière d'action générale de prévention et de développement social (analyse des besoins sociaux de la population par exemple), de participation à l'instruction des demandes d'aide sociale et de transmission aux autorités décisionnelles compétentes, de domiciliation des demandeurs d'aides sociales, etc. Les opérations des CCAS et CIAS sont retracées dans un budget autonome, distinct de celui de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre, et pour lequel nous avons peu de données. Ces activités d'aide et d'action sociale restent néanmoins avant tout du ressort des départements, qui assurent plus de 50% de ces dépenses en 2014, contre 3% environ pour les CCAS et CIAS (*Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques*, 2017).

²⁰ En plus de certaines subtilités, d'autres facteurs peuvent jouer dans l'exercice des compétences. Le climat canadien peut par exemple engendrer des dépenses pour le déneigement sûrement plus importantes qu'en France. En 2015, les activités

1.3 Une présentation de l'information financière différente pour chaque territoire

Les collectivités locales françaises, québécoises et ontariennes font face à des contextes institutionnels différents. Malgré tout, leur but premier reste le même : répondre aux besoins de leurs citoyens en assumant la fourniture de biens et de services publics, tout en s'assurant en parallèle d'une gestion saine de leur budget. L'analyse des états financiers²¹ permet ainsi de vérifier si les municipalités font face à leurs obligations de la même manière, mais également de figurer si des principes budgétaires et comptables identiques régissent leurs budgets. Avant de réaliser cette analyse, il est important de mettre en avant une caractéristique des finances publiques locales, à savoir la différence entre budget et état financier, deux documents distincts. Le premier est un document prévisionnel, par lequel la collectivité estime le montant de ses dépenses et de ses recettes pour l'exercice à venir, alors que le second constate les dépenses ayant effectivement été effectuées et les recettes effectivement collectées au cours de l'exercice passé.

Lors de l'élaboration de leurs budgets, les collectivités locales françaises doivent respecter 6 principes budgétaires²², faisant l'objet d'un contrôle par le préfet, en lien avec la chambre régionale des comptes. Ces principes (annualité, unité, universalité, spécialité, équilibre réel, sincérité), développés en annexe A.2, peuvent avoir une incidence directe sur les états financiers (le principe d'équilibre réel par exemple).

Contrairement au cas français, les municipalités canadiennes ne sont pas explicitement soumises à des principes budgétaires pour l'élaboration de leurs budgets locaux. Comme l'indique une étude de l'*OCDE* sur la gestion budgétaire réalisée en 2004 (*OCDE*, 2004), « le Canada, qui a un système politique de type britannique, ne met pas en exergue la base juridique de la procédure budgétaire annuelle ». Mais surtout, « le Canada n'inscrit pas systématiquement dans la loi les principes budgétaires ». Certains principes (unité, universalité, annualité) sont bien énoncés dans la législation financière, mais au niveau fédéral seulement : les municipalités ne sont donc pas concernées. Parmi les six principes budgétaires avancés pour le cas français, un principe similaire apparaît explicitement dans les législations

liées au déneigement représentaient moins de 14% des dépenses de transport (incluant la voirie) pour les municipalités québécoises et moins de 8% pour les municipalités ontariennes (nous ne disposons pas de données pour les municipalités françaises). Cela constitue une part non négligeable, mais pas non plus principale, des dépenses relatives à la compétence des transports.

²¹ Le terme « états financiers » est avant tout utilisé au Canada. En France, on parle plutôt de budget exécuté (ou compte administratif). Pour éviter toute confusion avec le terme de « budget », qui peut renvoyer au budget prévisionnel d'une collectivité, le terme « états financiers » est privilégié dans l'ensemble du chapitre.

²² Sources : *Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT, 2012)* ; *Direction de l'information légale et législative* (2016).

du Québec et de l'Ontario. En effet, la *loi sur les cités et les villes* du Québec et la *loi de 2001 sur les municipalités* de l'Ontario²³ mettent toutes deux en avant l'obligation d'équilibre budgétaire, se traduisant par des revenus devant au moins être égaux aux dépenses. Si un déficit est avéré à la fin de l'exercice, la municipalité doit prévoir de le combler dans son prochain budget. Par ailleurs, malgré l'absence des autres principes dans la législation, certains d'entre eux existent dans les faits, sans être formulés de manière explicite. On peut notamment citer ici les principes d'annualité et de sincérité.

Dans notre cas, nous nous intéressons avant tout aux états financiers, qui rendent mieux compte de la réalité des finances publiques locales que les budgets. Les données exploitées renvoient donc à des dépenses réellement effectuées, et des recettes réellement perçues, et non pas à des montants estimés par les organes municipaux.

1.3.1 Des états financiers présentés de manière relativement différente selon le territoire considéré²⁴

Les états financiers des collectivités locales françaises comprennent deux sections : la section de fonctionnement et la section d'investissement (CNFPT, 2016)²⁵. La première regroupe l'ensemble des dépenses courantes et ordinaires qui doivent être couvertes par des recettes régulières et permanentes, c'est-à-dire des opérations qui reviennent chaque année. Pour les dépenses, on peut citer par exemple les charges de personnel, les achats de fournitures, les charges financières (dont intérêt des emprunts), les subventions versées, etc. Pour les recettes, il s'agit notamment de la fiscalité locale, de dotations reçues (dont notamment la Dotation Globale de Fonctionnement, subvention la plus importante versée par l'Etat aux collectivités), de redevances, de produits de services rendus, de locations diverses, etc. La deuxième section, celle d'investissement, regroupe les opérations ponctuelles qui contribuent à accroître ou à diminuer de façon durable la valeur du patrimoine de la collectivité. Pour les dépenses, nous pouvons mentionner le remboursement du capital des emprunts, les acquisitions immobilières et foncières, les nouveaux investissements (construction d'infrastructures), etc. Pour les recettes, il peut s'agir de subventions d'investissement reçues, de dotations et compensations reçues (Dotation Globale d'Équipement, Fonds de compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée), du produit de la vente du patrimoine, d'emprunts, de l'épargne brute (excédent de la section de fonctionnement).

Bien que les états financiers se présentent en deux sections distinctes, celles-ci ne sont pas cloisonnées. Le lien se fait ici notamment par l'autofinancement, aussi appelé épargne. La plus analysée est l'épargne brute, qui fait la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement. Elle permet d'apprécier la marge de manœuvre financière d'une

²³ Pour le Québec, article 474, alinéa 1 de la loi. Pour l'Ontario, article 290, alinéas 1, 2 et 3.

²⁴ Une présentation plus détaillée de ces états financiers, territoire par territoire, est effectuée en annexe A.3.

²⁵ Si le lecteur est intéressé, le site collectivites-locales.gouv.fr (rubrique « finances locales ») de la DGFIP et de la DGCL fournit de nombreuses informations concernant la composition des budgets, son élaboration, les règles s'y appliquant, etc.

collectivité, notamment en mettant en avant le niveau d'autofinancement disponible pour financer une partie des dépenses d'investissement. L'analyse de l'épargne nette (épargne brute moins remboursement du capital des emprunts) est également intéressante car elle permet de déterminer l'autofinancement réellement disponible pour financer les dépenses d'investissement, une fois déduction faite du remboursement du capital des emprunts.

Pour résumer, les collectivités locales françaises se doivent de présenter leurs états financiers en distinguant la section de fonctionnement et la section d'investissement (le graphique A.1 en annexe A.3 récapitule le lien entre ces deux sections). Cela permet d'avoir une vue relativement claire de la situation financière d'une collectivité, et, si celle-ci connaît des difficultés, de constater plus facilement d'où elles proviennent.

Les états financiers des collectivités québécoises se présentent de manière quelque peu différente de ceux des collectivités françaises. En effet, les états financiers sont davantage répartis entre recettes et charges qu'entre section de fonctionnement et section d'investissement (*Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2016b*)²⁶.

Les recettes sont tout de même divisées entre une section de fonctionnement et une section d'investissement. Comme pour la France, les recettes de fonctionnement regroupent les recettes régulières et permanentes, issues d'opérations récurrentes ayant lieu chaque année. On peut notamment citer la fiscalité locale, les tarifs, les transferts reçus, les recettes pour services rendus, d'imposition de droits (revenus provenant de l'émission de permis ou de licences par exemple), etc. Les recettes d'investissements regroupent les recettes provenant d'opérations ponctuelles et rassemblent des recettes issues de taxes, de transferts, de revenus autres (gains ou pertes sur cessions d'immobilisations, contribution des promoteurs, cession de propriétés destinées à la revente, etc.), etc. Les charges de fonctionnement sont présentées tout d'abord par fonction (administration générale, sécurité publique, transport, etc.), puis par objet²⁷ (rémunérations, charges sociales, achats de biens et services, etc.). Les dépenses d'investissement (notamment l'acquisition ou la construction d'immobilisations et le remboursement du capital) sont quant à elles présentées dans des états financiers « complémentaires ».

Un point important dans les états financiers des municipalités québécoises est la présentation des résultats avant et après la « conciliation à des fins fiscales ». Les résultats avant conciliations sont établis selon les règles comptables, et ceux après conciliations sont établis selon les règles administratives du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Ce sont ces derniers qui sont utilisés par le ministère pour déterminer si les municipalités respectent la loi (équilibre entre les recettes et les dépenses). Ainsi, les résultats avant conciliation à des fins fiscales présentent les recettes de l'exercice hors emprunt, et les charges hors acquisition d'immobilisations (mais avec leur amortissement) et remboursement

²⁶ En plus du manuel de présentation de l'information financière, l'observation des états financiers sur le site du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (<https://www.mamot.gouv.qc.ca/finances-et-fiscalite/information-financiere/profil-financier-et-autres-publications/>) permet d'affirmer cela.

²⁷ C'est ici l'équivalent des charges par nature en France.

du capital de la dette (les charges de fonctionnement). De ces opérations découle un excédent ou un déficit avant conciliation à des fins fiscales. Ensuite, dans le cadre de la conciliation, certaines dépenses et recettes sont intégrées, comme l'acquisition d'immobilisations, le remboursement du capital de la dette, l'utilisation d'emprunts émis, de réserves, mais aussi les amortissements qui sont réintégrés en tant que recettes. Certaines municipalités avec un déficit avant conciliation à des fins fiscales peuvent ainsi se trouver en situation d'excédent suite à la conciliation. Par ailleurs, les emprunts et le remboursement du capital de la dette sont aussi présentés dans « l'état des flux de trésorerie », qui apporte des renseignements sur la manière dont l'organisme municipal a financé ses activités et a comblé ses besoins de trésorerie, mais aussi sur sa capacité à générer et à rembourser ses dettes. L'une des spécificités principales de la présentation des états financiers des collectivités locales québécoises réside donc dans la distinction entre les résultats avant et après conciliation à des fins fiscales, mais aussi dans l'existence d'autres états financiers complémentaires, donnant des informations supplémentaires.

Enfin, la présentation de l'information financière des municipalités ontariennes diffère de celle des municipalités françaises et québécoises, tout en se rapprochant de ses homologues québécois sur certains points. Dans les états financiers ontariens, les recettes et les dépenses sont présentées à part, sans distinction claire entre section de fonctionnement et section d'investissement pour les recettes (*Ministère des Affaires municipales et du Logement, 2014b*)²⁸. Certaines recettes spécifiques au financement de l'investissement apparaissent bien, mais le doute subsiste pour d'autres recettes²⁹, et aucune « séparation » des deux sections au sein des revenus n'est réalisée (les deux types de recettes sont « mélangés », i.e. les intitulés se suivent sans avoir deux sections distinctes). Les recettes incorporent ainsi la fiscalité locale, les tarifs, les transferts reçus (aussi bien pour le fonctionnement que pour l'investissement), les revenus provenant de licences, permis et loyers, etc. Les charges de fonctionnement sont, comme pour le Québec, présentées à la fois par fonction et par objet.

Les états financiers ici présentés n'incorporent pas certaines rubriques d'investissement : l'acquisition d'immobilisations, le remboursement du capital de la dette, l'emprunt et les réserves³⁰, apparaissent dans d'autres parties des états financiers, qui restent obligatoires. Ainsi, l'information financière des collectivités locales ontariennes est regroupée dans un seul document, mais renfermant de nombreuses sous-parties traitant des données différentes, et se rapproche en cela des gouvernements locaux québécois. Les états financiers de ces municipalités comparent les recettes totales hors emprunt aux charges hors acquisition d'immobilisations et remboursement du capital de la dette, mais incluant l'amortissement des immobilisations (les charges de fonctionnement). L'acquisition d'immobilisations, le

²⁸ En plus du manuel de présentation de l'information financière, l'observation des états financiers sur le site du ministère des Affaires municipales et du Logement (<https://efis.fma.csc.gov.on.ca/fir/>) permet d'affirmer cela.

²⁹ Il existe notamment une rubrique de recettes « autres », qui regroupe des recettes de fonctionnement et d'investissement, mais aussi, au sein de ces recettes, des rubriques « autres », dont il est difficile de faire une distinction entre fonctionnement et investissement.

³⁰ Certaines de ces réserves utilisées au cours de l'année (principalement les redevances d'aménagement) apparaissent dans l'état financier présentant les recettes (fiscalité, transferts reçus, etc.), mais beaucoup n'y figurent pas, et apparaissent seulement dans la sous-partie retraçant les moyens de financement de l'investissement.

remboursement du capital de la dette, l'émission de nouveaux emprunts et les réserves ou équivalents sont des rubriques n'apparaissant pas dans la même sous-partie que les autres sources de recettes et de dépenses présentées auparavant, et sont souvent des informations traitées en parallèle.

1.3.2 L'existence de deux spécificités importantes, propres à la France et au Canada

1.3.2.1 En France, la distinction entre budget principal (BP) et budget annexe (BA)³¹

Les budgets annexes retracent les opérations budgétaires de certains services publics locaux dépourvus de personnalité juridique. Ils permettent d'individualiser le financement d'un service public, et dans le cas des SPIC, ils aident à mettre en lien le tarif du service avec son coût.

L'existence de ce type de budget est imposée pour certains services publics disposant de recettes à caractère commercial (les SPIC), assujettis ou non à la TVA, et pour lesquels l'équilibre en dépenses et en recettes est obligatoire. C'est le cas par exemple pour la gestion de l'eau potable, de l'assainissement, ou encore des transports financés par des redevances, des recettes tarifaires provenant des usagers ou d'autres ressources. Les budgets annexes peuvent également relever de services publics à caractère administratif, financés par l'impôt (zones d'activités, service d'enlèvement des ordures ménagères financé par une taxe, etc.). Dans ce dernier cas, l'élaboration d'un budget annexe n'est pas obligatoire. En cas d'excédent des budgets annexes, il n'est pas interdit d'en reverser une partie dans le budget principal. Néanmoins, ces reversements sont particulièrement encadrés par le Code Général des Collectivités Territoriales.

En 2014, il existait, pour l'ensemble des collectivités territoriales, plus de 48 000 budgets annexes représentant 15 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement, 19 milliards d'euros de recettes de fonctionnement, et 10 milliards d'euros de dépenses d'investissement. Ils sont utilisés principalement par les communes (74% des budgets annexes), mais les groupements à fiscalité propre représentent à eux seuls 57% des recettes de l'ensemble des budgets annexes³².

³¹ Pour ce point, les termes « budgets principaux » et « budgets annexes » sont utilisés. Néanmoins, les informations fournies concernent bien les opérations réellement effectuées, et non pas uniquement les opérations prévisionnelles. Pour les données chiffrées, ce sont d'ailleurs les données de fin d'exercice et non pas les données prévisionnelles qui sont présentées.

³² Ces chiffres et ceux qui suivent sont issus de l'étude menée par l'inspection générale des finances (IGF) et par l'inspection générale de l'administration (IGA), parue en mai 2016 (*IGF-IGA*, 2016).

Si l'on se concentre sur le bloc communal (EPCI et communes), on compte 44 000 budgets annexes dont 79% portés par les communes, avec le poids de ces budgets variant selon le type de collectivité considéré.

Les budgets annexes des communes (plus de 35 000) représentent plus de 6 milliards d'euros en dépenses et en recettes totales. Ils comptent pour 6,2% des dépenses totales (budget principal + budget annexe) et 6,4% des recettes totales. Pour le fonctionnement, ils représentent 4,6% du total de leurs dépenses et 5,4% du total de leurs recettes. Pour l'investissement, les poids respectifs sont de 9,9% pour les dépenses et 10,8% pour les recettes. La majorité des budgets annexes (plus de 18 000) concernent les services de l'eau et de l'assainissement pour un montant de 2,2 milliards d'euros en recettes de fonctionnement et 1,2 milliards d'euros en dépenses de fonctionnement. En importance des montants financiers engagés, suivent les budgets annexes consacrés aux opérations d'aménagement et de lotissement (plus de 8 300 budgets pour un montant total de 600 millions d'euros en dépenses et 660 millions en recettes de fonctionnement). Le reste des budgets annexes des communes recouvre une très grande diversité d'activités dont aucune ne prédomine, dont par exemple les cantines, les parkings, les établissements culturels, les campings, etc.

À l'inverse des communes, les budgets annexes des groupements à fiscalité propre représentent un poids important de leur budget : environ 30% de leurs dépenses et recettes totales (budget principal + budgets annexes). Ces parts sont légèrement inférieures à 30% pour les dépenses et recettes de fonctionnement, et légèrement supérieures pour les dépenses et recettes d'investissement³³. En moyenne, ces groupements comptent 4,2 budgets annexes, dont deux tiers (et près de 90% des recettes) se concentrent sur 4 activités :

- Le transport : peu de budgets annexes, mais 35% des recettes de l'ensemble des budgets annexes des groupements, et 17,7 millions d'euros de recettes et 14 millions d'euros de dépenses en moyenne par budget.
- L'eau et l'assainissement : 20% des budgets annexes et 27% de leurs recettes de fonctionnement, et 1,6 millions d'euros de recettes et 1 million d'euros de dépenses moyenne de fonctionnement par budget.
- La gestion des déchets : 8% des budgets annexes mais plus de 20% de leurs recettes de fonctionnement, et 3,2 millions d'euros de recettes et 2,8 millions d'euros de dépenses moyennes par budget.

³³ Dans une publication plus récente, la *DGCL* (2017c) indique que les budgets annexes de l'ensemble des collectivités locales représentent l'équivalent de 9% des dépenses totales de leurs budgets principaux en 2016. Le poids des budgets annexes pour les communes reste relativement faible : 5% des dépenses de fonctionnement et 8% des dépenses d'investissement, hors remboursement de la dette. Pour les EPCI à fiscalité propre en revanche, ce poids est de 41% pour les deux postes, toujours en 2016. Il est à noter que ces pourcentages sont ici nettement plus élevés (pour les EPCI à fiscalité propre) que ceux donnés par le rapport de l'IGF et de l'IGA sur les données de 2014 car les budgets annexes sont ici rapportés aux budgets principaux seuls, alors que pour les chiffres de 2014 ils sont rapportés à l'addition du budget principal et des budgets annexes. Si nous observons le poids des budgets annexes dans les budgets principaux pour 2014, ceux-ci sont légèrement plus élevés qu'en 2016 (41,2% pour les dépenses de fonctionnement et 44,8% pour les dépenses d'investissement).

- L'aménagement des zones industrielles et artisanales : près de 3 000 budgets annexes (soit un tiers de l'ensemble des budgets annexes) et 6,6% de leurs recettes de fonctionnement pour un montant moyen de dépenses par budget inférieur à 200 000 euros.

Les analyses financières des collectivités locales portent encore principalement sur les comptes administratifs (ou états financiers) du budget principal, sans prise en compte des budgets annexes. Or, au vu du poids que ces derniers peuvent représenter dans les budgets totaux, pour les groupements à fiscalité propre notamment, il semble important de les prendre en considération. En faisant cela, une vision plus fidèle de la situation financière pourra être obtenue.

L'une des limites des budgets annexes est qu'ils constituent un démembrement du budget des collectivités et sont de ce fait l'objet d'une moindre attention. La vision du budget et des états financiers est moins claire et, dans certains cas, relativement éloignée de la réalité. L'*Assemblée des Communautés de France (AdCF, 2015)* indique par exemple que « la non prise en compte de certains budgets annexes des collectivités par la comptabilité locale tend à sous-évaluer le volume et le poids relatif de l'investissement public, alors qu'ils correspondent souvent à des projets phares des collectivités ». Par ailleurs, l'éclatement de la dette d'une collectivité entre son budget principal et ses budgets annexes peut nuire à l'appréhension de ses capacités d'endettement dès lors que les budgets annexes peuvent porter une part significative de l'endettement. Au total, il est plus difficile de cerner en quelle « santé » une collectivité peut se trouver, ce qui peut être problématique dans certains cas (par exemple, une collectivité peut sembler avoir un endettement contrôlé quand l'on considère uniquement l'état financier principal, ce qui n'est au final pas le cas si l'on ajoute la dette des budgets annexes).

1.3.2.2 Au Québec et en Ontario : l'amortissement obligatoire des immobilisations

Bien que le Canada soit un État fédéral et que les municipalités soient des créatures des provinces, et donc répondent à des lois provinciales, les villes du Québec et de l'Ontario se conforment toutes deux aux normes comptables énoncées par le Conseil sur la Comptabilité dans le Secteur Public (CCSP) des Comptables Professionnels Agréés (CPA) du Canada. Le CCSP est un organisme national qui établit des normes comptables pour le secteur public et qui se penche sur les questions comptables et financières des administrations municipales. A ce titre, le CCSP aide à assurer l'exactitude et l'uniformité des rapports financiers au Canada. Cette obligation de conformité aux principes comptables du CCSP date de 2007 au Québec, et de 2009 en Ontario.

Dans ce cadre, et pour respecter les normes comptables du CCSP, les municipalités du Québec et de l'Ontario se doivent d'amortir le coût des immobilisations corporelles sur leur durée de vie utile. En effet, le manuel présenté par l'*Institut Canadien des Comptables Agréés* (2007), qui traduit les informations publiées par le CCSP, mentionne que « le coût d'une immobilisation corporelle doit être amorti sur sa durée de vie utile d'une manière logique et systématique appropriée à la nature de l'immobilisation et à son utilisation par le gouvernement »³⁴. Il indique également que « l'amortissement du coût des immobilisations corporelles doit être passé en charges dans l'état des résultats ». L'amortissement des immobilisations s'entend comme la constatation d'un amoindrissement à caractère irréversible de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause. Comptablement, l'amortissement est défini comme étant la consommation des avantages économiques attendus des immobilisations en fonction de leur utilisation. Par ailleurs, la durée de vie utile d'une immobilisation s'entend comme la période d'utilisation attendue d'un bien par une collectivité. De manière générale, elle correspond à la plus courte des durées physique, technologique, commerciale ou juridique³⁵. Cependant, la durée de vie utile ne fait pas l'objet d'une définition stricte, celle-ci étant fonction de l'utilisation de l'immobilisation faite par l'administration locale. De nombreux critères sont en effet à prendre en compte pour pouvoir déterminer au mieux cette durée de vie : utilisation prévue, type de construction, politique d'entretien, effets de l'obsolescence technologique, conditions géologiques, etc. L'estimation de la durée de vie reste donc relativement souple, bien que devant prendre en compte de nombreux critères.

La nécessité de conformité aux normes du CCSP quant à l'obligation d'amortissement des immobilisations permet aux municipalités québécoises et ontariennes de posséder des informations précieuses tant sur le parc d'immobilisation existant que sur les remplacements nécessaires à effectuer. Cela permet d'avoir une meilleure vision de l'état du patrimoine local, et aide à une prise de décision plus optimale. Par ailleurs, l'amortissement contribue à une gestion financière plus saine en permettant de lisser la charge de renouvellement des biens, soit en évitant le recours à l'emprunt, soit en participant au remboursement des emprunts ayant financé les immobilisations.

À titre de comparaison, les municipalités françaises ne font pas l'objet de telles obligations concernant l'amortissement des immobilisations. Un rapport de l'*IGF-IGA* sur le patrimoine des collectivités territoriales (*IGF-IGA*, 2016b), avance plusieurs informations à ce sujet. Tout d'abord, les communes ou groupements de communes de moins de 3 500 habitants n'ont pour

³⁴ Guide de comptabilisation et de présentation des immobilisations corporelles, rédigé par l'ICCA en 2007. Lien : <http://www.nifccanada.ca/normes-pour-les-entites-du-secteur-public/ressources/documents-de-reference/item14607.pdf>

³⁵ Durée de vie physique : liée à l'usure de l'immobilisation au cours du temps : l'actif subit une usure physique par l'usage qu'en fait la collectivité ou par l'écoulement du temps.

Durée de vie technologique : liée à l'obsolescence technique d'un bien immobilisé : l'actif subit une obsolescence liée aux évolutions techniques.

Durée de vie commerciale : liée à la production ou à la demande : l'obsolescence découle de changements ou d'améliorations dans la production, ou d'une évolution de la demande pour le produit ou service fourni par l'actif.

Durée de vie juridique : liée à une protection légale ou contractuelle limitée dans le temps : la période de protection juridique, légale, réglementaire ou contractuelle de l'actif est limitée dans le temps.

obligation d'amortissement que les subventions d'équipement versées. Mis à part cela, ces communes n'ont aucune obligation d'amortir les immobilisations corporelles figurant à leur actif. De ce fait, 92% des communes françaises, ayant à leur actif 37% de la valeur brute comptable immobilisée amortissable des communes, n'ont aucune obligation d'amortir leurs biens. De plus, pour les communes et EPCI de plus de 3 500 habitants, l'amortissement des immobilisations est obligatoire pour les biens meubles autres que les collections et œuvres d'art (matériel, mobilier, etc.) et pour les biens immeubles productifs de revenus. Ainsi, les obligations d'amortissement pour ces communes portent sur moins de 11% de la valeur brute de leurs actifs corporels immobilisés pouvant faire l'objet d'un amortissement (i.e. hors œuvres d'art et hors terrains). Au total, le champ de l'amortissement obligatoire couvre effectivement moins de 7% de la valeur comptable du patrimoine communal susceptible de faire l'objet d'un amortissement (abstraction faite des amortissements pouvant librement être décidés par les communes de moins de 3 500 habitants).

De ce fait, les situations quant à l'amortissement obligatoire sont très différentes entre municipalités françaises et municipalités québécoises et ontariennes. Cette faible part d'amortissement obligatoire pour le cas français laisse à penser que la connaissance du patrimoine local est loin d'être complète, et donc que les décisions prises concernant ce dernier peuvent être moins optimales.

Au final, le démembrement possible des états financiers des collectivités entre budget principal et budgets annexes en France, et l'amortissement obligatoire des immobilisations au Québec et en Ontario, sont des caractéristiques fortes des pratiques et obligations comptables de ces territoires, qu'il semblait important de mettre en avant et d'expliquer plus en détails.

1.4 Bien que des différences notables existent, de nombreuses similitudes apparaissent dans la composition des recettes et des dépenses des territoires étudiés

Après avoir abordé la présentation de l'information financière et certaines spécificités propres à chaque pays ou province considérés, il peut être intéressant d'analyser plus en détail la composition des états financiers et l'évolution de certaines grandeurs. Comme nous avons pu le voir, l'information financière n'est pas présentée de la même manière selon que l'on considère une collectivité locale française, québécoise ou ontarienne. Néanmoins, à des fins de meilleure comparabilité, nous avons standardisé les états financiers de chaque territoire. Pour les recettes, nous avons pris le découpage le moins fin pour les données dont nous disposons, celui de la France, car il n'était pas possible de répartir les recettes françaises dans d'autres rubriques. Les dépenses sont quant à elles présentées par objet, et sans distinction

entre fonctionnement et investissement. Dans la plupart des cas, les rubriques ont été obtenues en sommant différents postes de dépenses ou de recettes.

Cependant, quelques difficultés ont été rencontrées dans le cadre de l'Ontario : comme mentionné plus haut, la division entre section de fonctionnement et d'investissement n'est pas explicite, même s'il est tout de même possible de distinguer les recettes destinées à l'investissement de celles destinées au fonctionnement dans la majorité des cas. Le problème réside ici dans la catégorie « autres », appartenant elle-même aux « recettes autres », pour laquelle il n'a pas été possible de distinguer les recettes de fonctionnement de celles d'investissement. Nous avons donc choisi par défaut de considérer ce poste comme appartenant à la section de fonctionnement. Cela ne présente néanmoins pas un problème majeur selon nous, ce poste représentant moins de 1,5% des recettes totales, le biais éventuel reste minime.

Le tableau 1.4 présente la composition des recettes et des dépenses, en euros par habitant et en pourcentage des recettes et dépenses totales, avec des chiffres moyens pour la période 2007-2014. Les données concernent les municipalités mais également le palier supralocal, à savoir les EPCI à fiscalité propre pour la France, les municipalités régionales de comté et communautés métropolitaines pour le Québec, et les municipalités de palier supérieur pour l'Ontario. Pour le Québec et l'Ontario, les rubriques qui apparaissent normalement dans des états financiers parallèles (acquisition d'immobilisations, etc.) sont ici présentées dans le même tableau que les recettes et charges de l'exercice. Du fait de cette standardisation, les tableaux sont à interpréter avec prudence, mais ont l'avantage de rendre comparables les données des trois territoires étudiés. Des tableaux plus détaillés et respectant davantage la structure des états financiers de chaque territoire³⁶ apparaissent en annexe A.4. Ces tableaux annexes présentent également une information supplémentaire : le poids que représentent les municipalités dans les états financiers du secteur municipal total.

Par ailleurs, il est important d'éclaircir un point sur les états financiers français : les données agrégées les concernant ne prenaient pas en compte les budgets annexes. De ce fait, nous avons mobilisé d'autres données, issues du portail du ministère de l'économie et des finances destiné aux collectivités locales, que nous avons agrégées nous-mêmes. Celles-ci intègrent les budgets annexes des EPCI à fiscalité propre, mais pas ceux des communes. Néanmoins, le rapport de l'*IGF-JGA* (2016), mentionné précédemment, indique que les budgets annexes représentent un poids important dans les budgets locaux avant tout pour les EPCI à fiscalité propre (environ 30% de leurs dépenses et de leurs recettes quand elles sont rapportées à l'addition des budgets principaux et annexes, en 2014), et nettement moins pour les communes (environ 5% en 2014). L'*Observatoire des Finances et de la Gestion Publique*

³⁶ Ces tableaux annexes présentent tout de même les rubriques qui apparaissent normalement dans des états financiers parallèles (pour la conciliation à des fins fiscales pour le Québec) : acquisition d'immobilisation, emprunt, remboursement du capital des emprunts et réserves. Les tableaux du Québec et de l'Ontario présentés en annexe sont donc déjà en partie « standardisés », pour avoir dans un seul tableau des informations qui apparaissent normalement dans des états financiers différents.

Locales (2017) et la *DGCL* (2017c) stipulent quant à eux que les budgets annexes représentaient environ 41% des dépenses totales des EPCI à fiscalité propres et 6% des dépenses totales des communes, en 2016³⁷. Au final, la non-intégration des données des budgets annexes communaux reste un biais limité au vu du poids qu'ils représentent dans les budgets totaux. Les données utilisées permettent de limiter fortement le biais lié à la non-prise en compte de ces budgets, et d'avoir une vision plus proche de la réalité.

1.4.1 Composition des états financiers : un rôle prédominant de la fiscalité et une structure des charges par objet très similaire

Il apparaît tout d'abord (cf. tableaux en annexe A.4 et tableau récapitulatif 1.3 ci-dessous) que le poids des municipalités dans les budgets locaux est contrasté. Au Québec, celles-ci concentrent la quasi-totalité des dépenses, des recettes et de l'encours de la dette de l'échelon local (plus de 95%). En France et en Ontario, le rôle du palier supralocal est davantage prépondérant, avec des municipalités concentrant entre 65% et 67% des dépenses, des recettes et de l'encours de la dette en France (ces pourcentages sont quelques peu sous-évalués du fait de l'absence des données des budgets annexes pour les communes), et environ 75% des dépenses et des recettes, et 70% de l'encours de dette en Ontario, indiquant que davantage de compétences sont déléguées ou partagées avec l'échelon supérieur. Malgré tout, au vu de ces pourcentages, les municipalités restent l'acteur local principal dans les trois zones considérées.

Tableau 1.3 : Poids des budgets communaux dans les budgets des secteurs municipaux de France, du Québec et de l'Ontario, moyenne 2007-2014

	Part budget communal dans budget du secteur municipal (%)		
	France*	Québec	Ontario
Dépenses totales	67,2	96,0	76,6
Recettes totales (hors dette)	65,0	98,2	74,5
Encours de la dette	66,2	98,7	68,7

Source : construction de l'auteur

* Cette part est légèrement sous-évaluée du fait de la non prise en compte des budgets annexes dans les données des communes.

Que ce soit en France, au Québec ou en Ontario, la fiscalité représente l'une des composantes majeures des recettes. Cette dernière compte pour 41,1% des recettes totales (et 56% des recettes de fonctionnement) pour le secteur municipal français, 52,7% (et 68% des recettes de fonctionnement) pour le secteur municipal québécois et 35,1% (et 45,8% des recettes de

³⁷ Le poids des budgets annexes est ici rapporté au budget principal seul. Dans le rapport de l'IGF-IGA, le poids des budgets annexes est rapporté à l'addition du budget principal et des budgets annexes.

fonctionnement) pour le secteur municipal ontarien. L'impôt repose majoritairement sur une base foncière dans les trois cas, avec néanmoins une différence majeure entre la France et le Canada. En France, les principaux impôts locaux sont la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la contribution économique territoriale, qui constitue l'ancienne taxe professionnelle (*Direction Générale des Finances Publiques*, 2017). Les trois premières taxes sont imposées aux ménages alors que la quatrième est imposée aux entreprises. Les taxes ménages et une partie de la contribution économique territoriale (la cotisation foncière des entreprises) reposent sur la valeur locative cadastrale, c'est-à-dire la valeur d'un bien s'il était loué sur le marché dans des conditions normales. D'une certaine manière, cela correspond à la valeur foncière du bien. Au Canada, la base d'imposition principale des municipalités est la valeur vénale des logements, calculée grâce à la méthode de comparaison des prix de ventes, qui compare les prix de ventes de propriétés semblable à la propriété évaluée.

Il existe ainsi principalement deux différences entre bases imposables en France et au Canada. Premièrement, en France, les bases reposent sur un prix qui serait obtenu si un bien était loué, alors qu'au Canada, la valeur vénale est utilisée, c'est-à-dire le prix obtenu si un bien était vendu. Néanmoins, ce sont ici au final deux notions très similaires. En effet, le prix de vente d'un bien immobilier à une certaine date, tout comme son prix de location, est principalement affecté par la confrontation de l'offre et de la demande (il peut exister des tensions sur le marché immobilier), et par ses caractéristiques extérieures (proximité d'un parc, du centre-ville, etc.) et intrinsèques (surface, nombre de pièces, âge du logement, nombre de salles de bains, etc.)³⁸. La base imposable est donc de ce point de vue similaire en France et au Canada.

Deuxièmement, la valeur cadastrale des biens imposables en France repose sur des références de 1970. Une actualisation départementale a eu lieu en 1980 (avec pour date de référence 1978), et des revalorisations forfaitaires ont lieu chaque année depuis 1981 au niveau national, avec l'application d'un coefficient fixé par la loi de finance (*Code général des impôts*, 2017). Ces revalorisations restent très globales et ne prennent pas en compte les disparités des marchés locatifs locaux. De ce fait, les valeurs de base servant au calcul de l'impôt local ne reflètent plus nécessairement la réalité du marché locatif, ce dernier ayant bien souvent fortement évolué depuis 1970³⁹. A l'inverse, la mise à jour des rôles d'évaluation (et donc le calcul des valeurs vénales) se fait tous les trois ans au Québec, et tous les quatre ans en Ontario, ce qui permet d'avoir une vision du marché nettement plus proche de la réalité (*Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire*, 2014 et 2014b ; *Société*

³⁸ Des modèles de prix hédoniques, dont *Rosen* (1974) a fortement contribué à redéfinir les bases théoriques, consistent d'ailleurs à analyser quelles caractéristiques propres (surface habitable, année de construction, présence d'un garage, etc.) et extérieures (bruit, pollution, criminalité, distance au centre, proximité de parcs, etc.) des logements impactent le prix de ces derniers. Par exemple, *Des Rosiers, Thériault, Kestens et Villeneuve* (2002) étudient l'impact des aménagements paysagers sur les prix immobiliers dans la communauté urbaine de Québec. *Baudry, Guengant, Larribeau et Leprince* (2009) explorent quant à eux les effets d'une opération de renouvellement urbain sur le prix des appartements à Rennes. Enfin, *Cavallès* (2005) analyse l'impact de différentes caractéristiques intrinsèques et extérieures des logements sur les loyers de ces derniers dans les aires urbaines françaises.

³⁹ Par exemple, une opération de réhabilitation d'un quartier peut changer totalement le marché locatif local. Également, les HLM en périphérie des grandes villes, considérés comme de bon confort lors de leur construction, ont souvent vu leur situation se dégrader. L'*AdCF* (2017) indique par exemple que les locaux d'habitation sont actuellement évalués sur la base d'une grille et de critères déconnectés des réalités actuelles des logements. L'*Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalités* (2017) stipule quant à elle que « l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales pose aujourd'hui des difficultés en matière de lisibilité, d'équité fiscale et de rendement des impôts locaux ».

d'évaluation foncière des municipalités, 2016). Par ailleurs, cette valeur n'est pas fixe entre les années de mise à jour, et évolue en fonction des conditions de marché (application d'un facteur comparatif au Québec, application progressive des nouvelles valeurs vénales en Ontario⁴⁰). Malgré ces différences, il n'en reste pas moins que l'impôt représente la source de revenus majeure dans l'ensemble des zones étudiées, et que cet impôt repose principalement sur des bases foncières.

Tableau 1.4 : Montants en euros par habitant et parts en pourcentages des recettes et des dépenses des secteurs municipaux français, québécois et ontariens, moyenne des années 2007 à 2014

	France		Québec*		Ontario	
	€/hab	%	€/hab	%	€/hab	%
Recettes						
Recettes de fonctionnement	1643,4	73,6	1409,2	76,9	1923,9	76,6
Fiscalité	917,8	41,1	965,1	52,7	881,2	35,1
Transferts reçus	398,2	17,8	134,7	7,4	394,0	15,7
Autres recettes de fonctionnement	327,4	14,7	309,5	16,9	648,7	25,8
Recettes d'investissement	590,5	26,4	625,8	24,1	587,8	23,4
Transferts reçus	298,0	13,3	104,0	5,7	93,3	3,7
Emprunts	174,8	7,8	267,2	14,6	99,3	4,0
Autres recettes d'investissement	117,8	5,3	51,4	2,8	395,2	15,7
Recettes totales	2233,9	100,0	1831,7	100,0	2511,7	100,0
Charges						
Frais de personnel	609,5	28,2	591,2	30,5	828,4	33,7
Achats et charges externes	385,0	17,8	418,7	21,6	545,0	22,2
Frais financiers	50,5	2,3	94,2	4,9	37,6	1,5
Transferts versés	344,6	16,0	58,3	3,0	241,1	9,8
Acquisitions d'immobilisations	522,0	24,2	392,5	20,3	463,9	18,9
Remboursement d'emprunts	128,9	6,0	171,5	8,9	61,4	2,5
Amortissement des immobilisations	-	-	184,2	9,5	237,1	9,6
Autres dépenses	119,3	5,5	25,1	1,3	43,7	1,8
Charges totales	2159,8	100,0	1935,8	100,0	2458,2	100,0
Encours de la dette	1394,1	-	1917,9	-	893,8	-
Population totale	64 765 796		7 961 331		13 212 281	
Indicateurs						
Dette / Recettes de fonctionnement	0,848		1,359		0,462	
Dette / PIB (%)	4,5		6,4		2,6	
Service de la dette / Recettes propres (%)	14,5		22,0		6,6	

Source : constructions de l'auteur

* Comme expliqué précédemment, la présentation de l'information financière est ici standardisée au maximum, ce qui explique le déficit québécois. La présentation propre aux municipalités québécoises, avec la conciliation à des fins fiscales, ne donnerait pas ce résultat. Par ailleurs, si l'on présente aussi les résultats avant cette conciliation, mais une fois encore comme le font les municipalités du Québec (recettes hors emprunts et réserves et charges hors acquisition d'immobilisations et remboursement du capital de la dette), un excédent apparaît.

⁴⁰ Le site internet de la société d'évaluation foncière des municipalités fournit par ailleurs de nombreux renseignements sur le processus d'évaluation foncière en Ontario (https://www.mpac.ca/fr/about/corporate_overview/default.asp). Dans une moindre mesure, le site du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (onglet « évaluation foncière ») fournit également certains renseignements généraux sur l'évaluation foncière au Québec.

Nous constatons aussi que les recettes issues des frais d'usagers (tarifs imposés aux utilisateurs de biens et services publics) sont conséquentes en Ontario. En effet, le poste « autres recettes de fonctionnement » du tableau 1.4 est composé à 65% de recettes de frais d'usagers pour l'Ontario, soit 420€ en moyenne, 22% des recettes de fonctionnement et 17% des recettes totales. Cette part est quant à elle plus faible pour la France et le Québec⁴¹. Les recettes fiscales représentent donc une part moins importante des revenus du secteur municipal ontarien, mais cela est compensé par des frais plus élevés imposés aux usagers des services publics (ou des tarifs plus élevés). Les sources de revenus propres semblent donc un peu plus diversifiées en Ontario, dans le sens où elles reposent moins sur la fiscalité locale.

Les transferts ou dotations reçus sont également une source de recettes relativement importante en France notamment, et dans une moindre mesure en Ontario. En France, les dotations et subventions reçues, aussi bien pour le fonctionnement que pour l'investissement, représentent en moyenne 31,1% des recettes totales sur la période 2007-2014. Ce chiffre est de 19,4% en Ontario et uniquement 13,1% au Québec. Au vu de ces chiffres, l'autonomie financière des collectivités locales québécoises est plus importante que dans les deux autres territoires. Les municipalités locales ontariennes, qui ont une part des recettes provenant des taxes plus faible que le bloc communal français, bénéficient au final d'une plus grande autonomie que ce dernier, avec une part plus faible de revenus provenant de transferts. Dans tous les cas néanmoins, l'autonomie financière reste relativement importante dans les trois territoires étudiés. En effet, comme l'indiquent *Boadway et Shah* (2009), dans des pays comme la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, les gouvernements locaux reçoivent plus de 70% de leur financement à partir de paiements de transferts provenant du gouvernement central. Ces gouvernements locaux agissent alors davantage comme des agents des gouvernements centraux qu'à titre de gouvernements locaux autonomes.

Néanmoins, comme l'indique *Guengant* (2004), le plafonnement et les liens entre les taux d'imposition limitent les choix de pression fiscale, et donc dans un sens l'autonomie fiscale et financière. En France, les taux des quatre principales taxes ne peuvent excéder certains plafonds (par rapport aux taux de l'année précédente), et les taux de cotisation foncière des entreprises et de taxes sur les propriétés non bâties sont liés au taux de taxe d'habitation (*DGCL*, 2017d), et ne peuvent ainsi pas augmenter plus fortement ou diminuer moins fortement que ce dernier.

Au Québec, les taux appliqués aux différentes catégories foncières sont liés au taux fixé librement pour la catégorie dite « résiduelle » (i.e. les logements résidentiels hors immeubles

⁴¹ Les rubriques « frais d'usagers » à proprement parlé n'existent pas pour la France et le Québec. En France, ces revenus sont englobés dans la rubrique « autres recettes de fonctionnement », qui représente 14,7% des recettes totales, mais qui inclut aussi bien les produits de services (frais d'usagers) que les produits financiers, les locations, les produits d'utilisation du domaine et toutes les autres recettes courantes (hors fiscalité et transferts). Au Québec, ils appartiennent à la rubrique « services rendus » du tableau A.2 en annexe A.4, qui représente 9,3% des recettes totales. Dans les deux cas, ces rubriques représentent un pourcentage des recettes plus faible qu'en Ontario, alors même qu'elles ne sont pas composées uniquement des frais d'usagers (la part de ces derniers dans les revenus est donc plus faible que les pourcentages indiqués).

de six logements ou plus) : les taux applicables ne peuvent être inférieurs au taux de la catégorie résiduelle, excepté pour les immeubles agricoles. Des balises encadrant ces taux sont par ailleurs fixées par la province pour l'ensemble des catégories autres que résiduelles (*Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire*, 2017).

Enfin, en Ontario, l'ensemble des taux de taxes sont liés au taux de taxe résidentiel (fixé par la municipalité) par le biais du « coefficient d'impôt », qui rapporte le taux de taxe de la catégorie concernée (commercial, industriel, etc.) au taux appliqué pour la catégorie résidentielle (*Ministère des Affaires municipales et du Logement*, 2014b). En 1998, un nouveau système de classification des catégories de bases taxables a été introduit, et la province a fixé pour chaque catégorie une fourchette cible de coefficient d'impôt vers laquelle les municipalités pouvaient s'orienter, afin d'assurer plus d'équité entre les différentes catégories (*Ministère des Finances*, 2002). Cependant, cette fourchette reste très peu contraignante car les municipalités ont la possibilité de diminuer leurs coefficients pour s'orienter vers la fourchette prescrite, mais ils peuvent aussi les conserver aux mêmes niveaux que ceux calculés initialement. Il est juste interdit d'augmenter les coefficients d'impôts si ceux-ci sont déjà au-dessus de la fourchette recommandée. Comme l'indique *Slack* (2002), « l'objectif initial de la réforme – atteindre l'équité basée sur la capacité à payer – a été perdu de vue. Les iniquités entre catégories de bases taxables n'ont pas été éliminées ».

Au final, l'autonomie financière des municipalités des territoires étudiés semble plutôt bonne de prime abord, avec une part importante des recettes provenant de ressources propres. Cependant, les règles de liens entre les taux tendent à relativiser cette observation, même si la capacité d'action des municipalités sur les taux de taxes reste relativement conséquente⁴².

Pour finir, la structure des charges par objet est très similaire pour les collectivités locales de France, du Québec et de l'Ontario. Le principal poste de dépenses est celui des frais de personnel, qui représente en moyenne 28,2% des dépenses totales pour le secteur municipal français et respectivement 30,5% et 33,7% pour les secteurs municipaux québécois et ontariens. Viennent ensuite deux autres postes, d'importance relativement identique : les achats et charges externes, qui comptent pour 17,8% des dépenses locales totales en France, 21,6% au Québec et 22,2% en Ontario ; et l'acquisition d'immobilisations⁴³, qui représente 24,2% des dépenses totales en France, 20,3% au Québec et 18,9% en Ontario. La principale différence repose dans l'amortissement des immobilisations. Il a été vu précédemment que cet amortissement n'est obligatoire que pour une faible part des immobilisations en France, à l'inverse du Canada. Cela se ressent dans les budgets, avec un amortissement valant moins de 3,3% des dépenses totales des collectivités françaises⁴⁴, contre 9,5% pour les collectivités

⁴² En France par exemple, *Navarre* (2017) rappelle que les marges de manœuvre politiques conférées au local (en matière de fiscalité) sont bien réelles, même si elles vont en s'effritant.

⁴³ Le titre « acquisition d'immobilisations » ne traduit pas uniquement l'achat d'immobilisations, mais également la construction de nouvelles infrastructures.

⁴⁴ L'amortissement des immobilisations ne représente pas un poste à part entière des budgets français, mais fait partie du poste « autres dépenses ». Dans le tableau 1.4, ce poste représente 5,5% des dépenses totales, mais dans le tableau A.1 en annexe A.4, plus détaillé, on s'aperçoit que les autres dépenses de fonctionnement (poste auquel appartiennent les amortissements) comptent pour 3,2% des dépenses totales. De ce fait, l'amortissement des immobilisations compte nécessairement pour moins de 3,2% des dépenses totales.

québécoises et 9,6% pour les collectivités ontariennes. Une autre différence significative concerne les transferts versés (ou contributions à des organismes) : ils comptent pour 16% des dépenses totales en France, 9,8% en Ontario et uniquement 3% au Québec. Malgré ces différences, la structure des dépenses est globalement la même dans ces trois territoires – qui répondent pourtant chacun à une législation différente – avec notamment les trois principaux postes représentant entre 70,2 et 74,8% des dépenses totales.

1.4.2 Analyse de la dette : d'importantes disparités existent entre les trois territoires étudiés

Le tableau 1.4 laisse apparaître des différences importantes concernant l'emprunt et l'encours de la dette. Les collectivités locales ontariennes sont en moyenne nettement moins endettées que les collectivités locales françaises et québécoises, avec un encours de dette par habitant moyen de 893,8 euros, contre respectivement 1394,1 et 1917,9 euros. L'emprunt moyen sur la période 2007-2014 est quant à lui de seulement 99,3 euros par habitant en Ontario, contre 174,8 euros en France et 267,2 au Québec. Par ailleurs, le palier supralocal est responsable de près de 35% de l'endettement local (communes et palier supralocal) en France (part légèrement surestimée du fait de la non prise en compte des budgets annexes communaux), de plus de 30% en Ontario et d'à peine plus de 1% au Québec, montrant encore le très faible rôle de l'échelon supérieur dans la province québécoise (cf. tableau 1.3 et annexe A.4).

De plus, afin de standardiser davantage et d'augmenter la pertinence des comparaisons de l'encours de dette, deux indicateurs sont calculés dans le tableau 1.4 : la dette rapportée aux recettes de fonctionnement (taux d'endettement) et le poids de la dette dans le PIB national ou provincial. Le premier indicateur (taux d'endettement) indique le nombre d'années requises pour un remboursement total de la dette, si l'intégralité des recettes de fonctionnement était consacrée à cette fin (*Navarre, 2016*). Cet indicateur fait l'objet de certaines critiques : comme l'indique *Guengant (1998)*, il agrège deux réalités relevant de registres différents. Des collectivités peuvent avoir un même taux d'endettement tout en étant différentes sur le plan de leur capacité de désendettement (rapport entre dette et épargne brute⁴⁵) et de leur capacité d'épargne (rapport entre l'épargne brute et les recettes de fonctionnement)⁴⁶. Le ratio combine une évaluation des risques et une mesure de la performance, et est ainsi difficile à interpréter (*Navarre, 2016*).

Néanmoins, ce ratio reste un indicateur officiel en France (article 13 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, précisé par le décret n°93-570 du 27 mars 1993), que les collectivités se doivent de renseigner. Par ailleurs, il permet une

⁴⁵ L'épargne brute correspond à la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement.

⁴⁶ Le taux d'endettement (Dette / Recettes de fonctionnement) est en effet égal au produit de la capacité de désendettement (Dette / Épargne brute) et de la capacité d'épargne (Épargne brute / Recettes de fonctionnement).

plus grande standardisation à des fins de comparaisons de municipalités de pays différents. Enfin, s'il est traduit en pourcentage, il permet de constater le poids de la dette dans les recettes de fonctionnement de l'exercice, et son évolution peut nous indiquer si la dette a eu tendance à augmenter (ou à baisser) à un rythme plus élevé ou plus faible que les recettes de fonctionnement.

L'observation de cet indicateur fait apparaître des disparités fortes, déjà constatées avec le ratio de dette par habitant. Ce ratio est près de deux fois plus élevé en France et trois fois plus élevé au Québec qu'en Ontario. La dette du secteur municipal ontarien représente en moyenne 46% de ses recettes de fonctionnement annuelles sur la période 2007-2014, contre plus de 135% pour le secteur municipal québécois et 85% pour le secteur municipal français. L'indicateur du poids de la dette dans le PIB conduit à des conclusions globalement similaires : il est 1,75 fois plus élevé en France et 2,5 fois plus élevé au Québec qu'en Ontario.

Les graphiques 1.1 et 1.2 procurent également de nouvelles informations. Si l'Ontario est le territoire où les municipalités connaissent l'endettement le plus faible, c'est aussi celui où il a augmenté le plus fortement. En effet, l'encours de dette locale (communes et palier supralocal) a connu une hausse de 37,4% sur la période 2007-2014, contre 19,9% au Québec et 13,7% en France⁴⁷ (graphique 1.1). Ce chiffre moyen cache certaines disparités : en France et en Ontario, l'évolution de la dette est due principalement à l'échelon supérieur. En France, la dette des communes par habitant a stagné sur la période, alors que celle des EPCI a augmenté de près de 35%. Cette tendance montre bien le rôle croissant qu'ont joué les EPCI dans le monde local, avec un fort développement du maillage intercommunal et des compétences confiées par les communes à l'échelon supérieur. L'investissement à une échelle territoriale plutôt que communale semble ainsi s'être assez fortement développé. En Ontario, le constat est globalement similaire, mais avec des évolutions nettement plus élevées⁴⁸ : la dette moyenne par habitant des municipalités s'est accrue de 24% sur la période, et celle des municipalités de palier supérieur (palier supralocal) de plus de 71%. Ici aussi, l'investissement à une plus grande échelle a progressé fortement. Malgré ces pourcentages élevés, l'encours de la dette en Ontario reste faible en moyenne, que ce soit pour les municipalités ou pour le palier supérieur.

Le graphique 1.2 nous indique quant à lui que les évolutions de l'indicateur du poids de la dette dans le PIB et du ratio de la dette rapportée aux recettes de fonctionnement ont globalement suivi les mêmes tendances en France et en Ontario, et des évolutions quelque peu différentes au Québec (entre 2011 et 2014 notamment). Le poids de la dette dans le PIB a augmenté de 18% en France, 17% au Québec et de 39% en Ontario. Cependant, en points de pourcentage, ces évolutions sont globalement similaires, ce qui vient relativiser les fortes

⁴⁷ Ces évolutions sont avec prise en compte de l'inflation (on élimine son effet). La croissance est nettement plus forte en Ontario notamment car les niveaux initiaux de dette sont beaucoup plus bas. En niveau, la dette par habitant a augmenté de 170€ en France, 322€ au Québec et 267€ en Ontario.

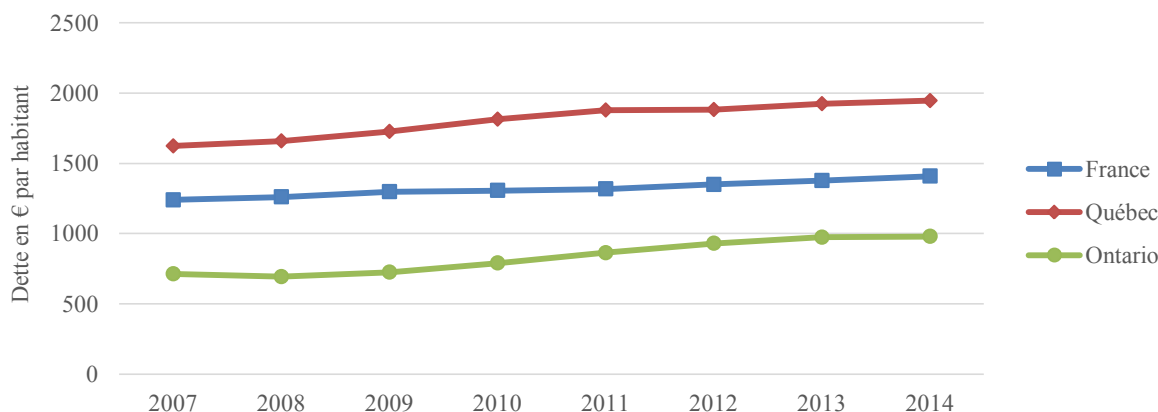
⁴⁸ Ces fortes évolutions sont en partie dues au fait que les niveaux initiaux de dette étaient bas.

disparités de croissance de cet indicateur : +0,7 points de pourcentage en France, +0,8 points en Ontario et +1 point au Québec. Ces évolutions (en pourcentage) renferment par ailleurs des réalités différentes : en France, le PIB réel a stagné sur la période et le stock de la dette a cru de 18% en termes réelles (et de 13,7% si le stock est rapporté à la population). Au Québec, le PIB réel a cru de près de 10% entre 2007 et 2014 et le stock de la dette de 28% (19,9% si rapporté à la population). Enfin, en Ontario, le PIB réel a connu une hausse de 6% et le stock de la dette une augmentation de 47% (37,4% si rapporté à la population). Les provinces canadiennes ont donc bénéficié d'une meilleure croissance économique qu'en France, mais leurs secteurs municipaux ont fait face à une hausse plus importante de leur endettement.

Le ratio de la dette rapportée aux recettes de fonctionnement connaît, tout comme celui de la dette par habitant ou de la dette en pourcentage du PIB, des disparités d'évolution entre la France et le Québec d'une part et l'Ontario d'autre part. En effet, cet indicateur a augmenté de 4,7% en France, de 7,3% au Québec et de 30,8% en Ontario, entre 2007 et 2017. Cependant, les disparités sont plus contrastées si l'on considère la croissance de ces ratios en termes de points. Ce ratio a cru de 0,039 points en France (0,832 à 0,871), de 0,096 points au Québec (1,315 à 1,411) et de 0,127 points en Ontario (0,412 à 0,539).

Au final, les trois indicateurs laissent tous apparaître de fortes disparités de dette entre les trois territoires, avec notamment le secteur municipal ontarien connaissant des niveaux faibles d'endettement, quel que soit l'indicateur considéré. L'évolution de ces indicateurs est nettement plus forte en Ontario qu'en France et au Québec, mais cela est principalement dû au fait que leurs niveaux sont initialement beaucoup plus bas. La croissance des indicateurs en niveau, en points ou en points de pourcentage montre d'ailleurs à ce titre que les disparités d'évolution sont plus contrastées que ce que pourraient laisser penser les hausses de pourcentage.

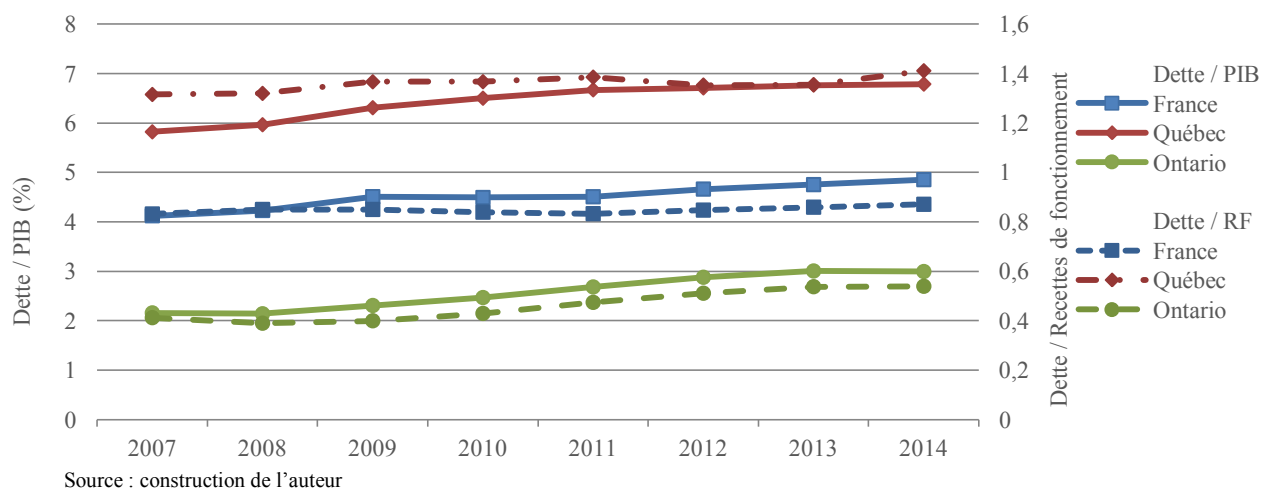
Graphique 1.1 : Évolution de l'encours de la dette locale (communes et palier supralocal) française, québécoise et ontarienne entre 2007 et 2014, en euros constants de 2007⁽¹⁾



Source : construction de l'auteur

⁽¹⁾ Pour la conversion entre dollar canadien et euro, un taux de change moyen a été calculé sur la période 2007-2014. Celui-ci a ensuite été appliqué pour chaque année, afin d'éliminer l'impact des fluctuations du taux de change sur l'évolution des tendances.

Graphique 1.2 : Évolution du poids de la dette dans le PIB et du ratio de dette rapportée aux recettes de fonctionnement pour les secteurs municipaux français, québécois et ontariens entre 2007 et 2014

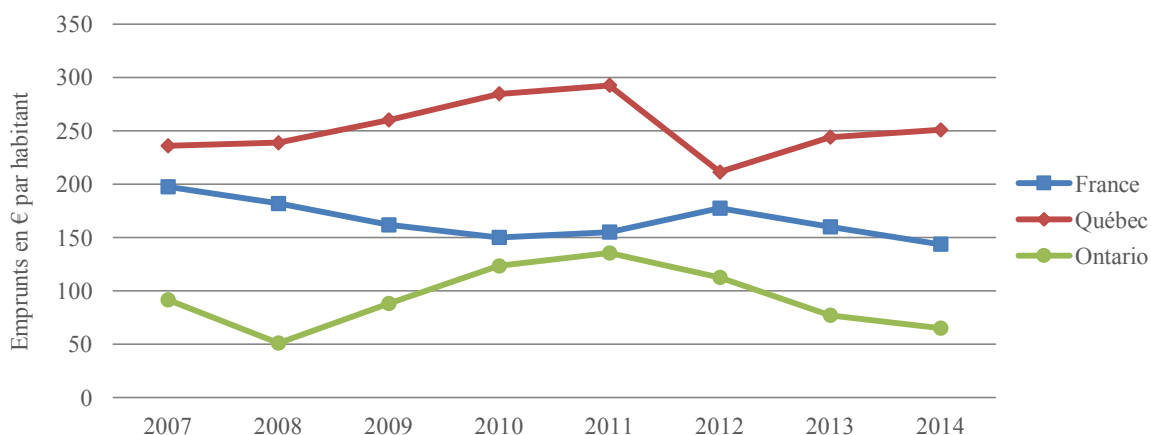


Le stock de la dette étant en partie hérité de comportements passés, il peut s'avérer intéressant d'examiner l'évolution du recours à l'emprunt, qui n'est théoriquement pas influencé par des décisions antérieures. À l'inverse, l'impact des décisions passées sur les budgets présents peut aussi être intéressant à analyser, et procurer des informations supplémentaires. Pour ce faire, la part du service de la dette (remboursement du capital des emprunts et paiement des intérêts) dans les recettes propres de fonctionnement⁴⁹ est un indicateur pouvant être utilisé. Il permet en effet de constater comment les emprunts contractés par le passé contraignent les budgets d'aujourd'hui en imposant des dépenses obligatoires aux collectivités, et en réduisant ainsi les ressources disponibles pour le financement d'activités courantes liées à l'exercice de leurs compétences.

Le graphique 1.3 laisse apparaître des tendances plus instables pour l'emprunt que pour la dette. Cela va ici de pair avec la volatilité des dépenses d'investissement (graphique 1.5) : les besoins d'investissement des collectivités ne sont pas constants, et peuvent fortement varier d'une année sur l'autre en fonction des projets menés, ce qui peut au final impacter le recours à l'emprunt. Il peut tout de même être constaté que les secteurs municipaux québécois ont davantage tendance à recourir à l'emprunt que ceux de France ou de l'Ontario, ce qui va ici aussi de pair avec les disparités d'encours de dette observées auparavant. Donc même si l'on élimine l'influence des comportements passés, les collectivités locales québécoises ont de manière générale plus recours à l'endettement. Par ailleurs, sur la période 2007-2014, le recours à l'emprunt a baissé pour les blocs communaux français (-27%, ce qui correspond à une diminution de 54€/habitant) et ontariens (-28% et -26€/habitant), mais a légèrement augmenté pour les blocs communaux québécois (+6% ou 15€/habitant).

⁴⁹ Recettes sur lesquelles les collectivités ont un contrôle, comme par exemple les impôts, les tarifs et redevances, les produits d'utilisation du domaine, les produits financiers, etc.

Graphique 1.3 : Évolution du recours à l'emprunt par les secteurs municipaux français, québécois et ontariens entre 2007 et 2014, en euros constants de 2007⁽¹⁾



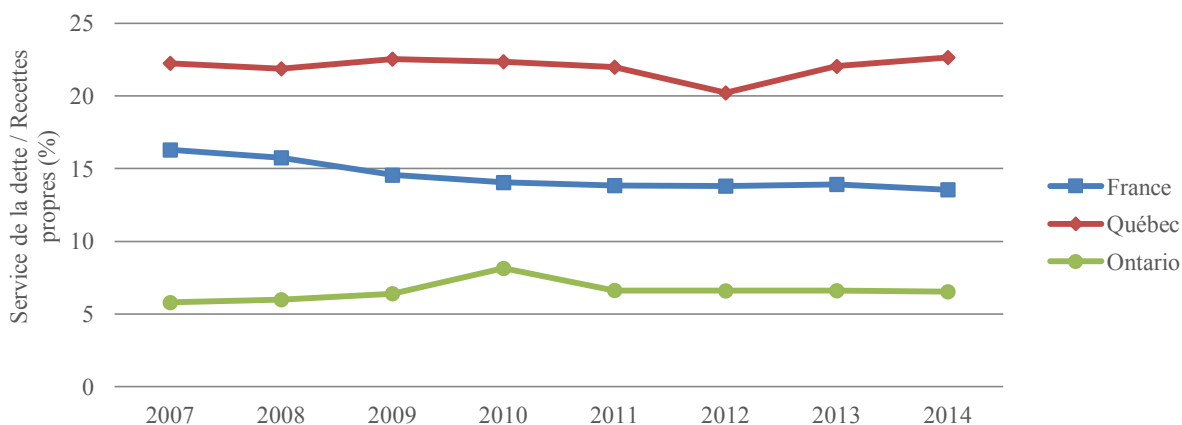
Source : construction de l'auteur

⁽¹⁾ Pour la conversion entre dollar canadien et euro, un taux de change moyen a été calculé sur la période 2007-2014. Celui-ci a ensuite été appliqué pour chaque année, afin d'éliminer l'impact des fluctuations du taux de change sur l'évolution des tendances.

Le graphique 1.4 indique quant à lui que des disparités existent aussi dans le poids du service de la dette dans les recettes propres de fonctionnement. Celui-ci est en moyenne de 14,5% sur la période en France, 22% au Québec et 6,6% en Ontario⁵⁰. Néanmoins, il a été dans tous les cas relativement stable entre 2007 et 2014, indiquant que la contrainte pesant sur les budgets du fait des décisions d'endettement passées ne s'est pas aggravée. Le recours accru à la dette sur la période d'étude ne s'est ici pas accompagné d'une hausse (ou du moins très légère) du poids de son service dans les budgets locaux. Cet indicateur a baissé de 2,7 points de pourcentage en France et a augmenté de 0,4 points de pourcentage au Québec et 0,7 points de pourcentage en Ontario. La stabilité, voire diminution, de cet indicateur constitue un point positif concernant la situation des collectivités considérées.

⁵⁰ Les pourcentages de France et du Québec sont ici légèrement surestimés car nous ne disposons pas de données sur le seul paiement des intérêts. Ce sont ici les frais financiers, qui peuvent aussi regrouper des frais d'émission, de refinancement, des pertes de change, etc. Néanmoins, le remboursement du capital compte pour la plus grande partie du service de la dette (en moyenne 70% en France et 65% au Québec). Le biais porte donc sur une part relativement faible, notamment si l'on considère en plus que le paiement des intérêts représente une part importante des frais financiers. Ainsi, malgré ce biais, cet indicateur fournit tout de même des renseignements intéressants et donne une idée relativement proche des vraies valeurs.

Graphique 1.4 : Évolution de l'indicateur du service de la dette en pourcentage des recettes propres pour les secteurs municipaux français, québécois et ontariens entre 2007 et 2014



Source : construction de l'auteur

Il existe donc de fortes disparités de dette locale (communes et palier supralocal) entre les trois territoires étudiés, avec par exemple un encours de dette moyen par habitant deux fois plus élevé au Québec et 1,6 fois plus élevé en France qu'en Ontario. Le recours à l'emprunt est également plus important au Québec (267€/habitant en moyenne sur la période) qu'en France (175€/habitant en moyenne) et en Ontario (99€ /habitant en moyenne). Les restrictions vis-à-vis de l'emprunt ne semblent pas être le facteur explicatif de ces différences, celles-ci n'étant pas nécessairement plus sévères en Ontario qu'au Québec ou en France.

En France⁵¹, les collectivités locales disposent d'une liberté pleine et entière d'appréciation de l'opportunité de recourir à l'emprunt. De ce fait, le préfet ne peut s'opposer aux emprunts dont les conditions lui apparaissent défavorables aux intérêts de la collectivité si aucune illégalité n'est relevée. Néanmoins, les emprunts ne peuvent servir à financer que des dépenses d'investissement, et en aucun cas ne doivent être utilisés pour combler un déficit de la section de fonctionnement. Par ailleurs, le remboursement du capital de l'emprunt à échoir au cours de l'exercice doit être assuré exclusivement par des ressources propres d'investissement (l'emprunt ne peut pas servir à rembourser le capital d'un autre emprunt, et l'excédent de la section de fonctionnement doit servir en priorité à rembourser le capital de la dette). Les emprunts n'ont pas à être affectés explicitement à une ou plusieurs opérations d'investissement précisément désignées au contrat (sauf dans le cas des budgets annexes qui sont par définition rattachés à une compétence particulière). Ils peuvent être globalisés et correspondre à l'ensemble du besoin de financement de la section d'investissement.

Navarre (2016) rappelle par ailleurs que « des dispositions officielles (dont notamment l'article 13 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République,

⁵¹ Pour obtenir une information plus détaillée sur les principes du recours à l'emprunt, le lecteur peut consulter le site collectivites-locales.gouv.fr (rubrique « finances locales » - « recettes » - les emprunts et la trésorerie »).

précisé par le décret n°93-570 du 27 mars 1993) contraignent les collectivités à la production de ratios dits prudentiels et à leur diffusion (pour les communes de plus de 3 500 habitants) ». Parmi ces ratios, deux se rapportent à la dette : le ratio de l'encours de dette sur la population et le ratio de l'encours de dette sur les recettes réelles de fonctionnement.

Enfin, la crise financière de 2008 a conduit à une réglementation plus stricte de la dette. En effet, un nombre significatif de collectivités locales ont eu recours à des emprunts structurés (notamment en 2007 et 2008), pour lesquels la crise a entraîné des niveaux de volatilité de forte amplitude des indices utilisés dans les formules de calcul de leurs taux, et a ainsi révélé la dangerosité de certains emprunts contractés. Certaines collectivités ont ainsi vu leurs taux d'intérêt augmenter très fortement, ce qui a conduit à des difficultés financières importantes (difficultés à rembourser l'emprunt, budget local grevé par le remboursement de l'emprunt, etc.). De ce fait, une charte de bonne conduite (dite charte « Gissler ») a été signée par les établissements bancaires et les collectivités locales en 2009 (suivie d'une circulaire le 25 juin 2010). Elle a notamment permis de mettre fin à la commercialisation de certains produits structurés à risque et a conduit à la réalisation d'une classification des produits structurés en fonction des risques encourus, afin d'améliorer l'information disponible pour les collectivités locales et de mieux les guider dans leurs choix d'emprunts (et donc éviter les prises de risques excessives)⁵².

Au Québec, tout règlement décrétant un emprunt doit être soumis à l'approbation des personnes habiles à voter⁵³ (excepté pour les villes de 100 000 habitants et plus, et également excepté pour certaines situations précises, par exemple si le règlement a pour objet la réalisation de travaux de voirie, d'alimentation en eau potable ou de traitement des eaux usées) et du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Par ailleurs, avant de contracter un emprunt, le conseil municipal doit faire approuver les conditions de cet emprunt par le ministre des Finances⁵⁴. Également, dans le cadre d'emprunts auprès de marchés de capitaux autres que canadien ou dont le remboursement doit s'effectuer, en totalité ou en partie, en monnaie étrangère, la municipalité doit être préalablement autorisée par le ministre des Finances à réaliser cet emprunt. Concernant la finalité des emprunts, les deniers provenant de ces derniers doivent être exclusivement appliqués aux fins auxquelles ils sont destinés (i.e. il y a une affectation de l'emprunt à la dépense, et donc pas de globalisation de l'emprunt⁵⁵). S'ils excèdent les montants requis à ces fins, l'excédent peut être affecté à d'autres fins spécifiées dans un nouveau règlement. Une municipalité peut également emprunter à court terme pour combler un déficit, une fois encore avec l'approbation du

⁵² Pour obtenir une information plus détaillée sur la charte Gissler, le lecteur peut consulter le site collectivites-locales.gouv.fr (rubrique « finances locales » - « recettes » - les emprunts et la trésorerie » - « l'emprunt structuré et la charte Gissler »). De plus, la charte est disponible au lien suivant :

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/091207banques_collectivites-1.pdf

⁵³ Une personne habile à voter est tout simplement un citoyen majeur résidant dans la municipalité et pouvant voter. Pour qu'un référendum se tienne, il faut qu'au moins 2.5% des personnes habiles à voter (dans le cadre de villes de plus de 20 000 habitants) signent un registre. Si ce n'est pas le cas, la municipalité peut effectuer son règlement d'emprunt sans approbation des personnes habiles à voter.

⁵⁴ Cette obligation n'est pas requise pour un emprunt par émission d'obligations ou par un emprunt par billet dont le montant est inférieur à 100 000 dollars.

⁵⁵ Les villes de plus de 100 000 habitants peuvent néanmoins mentionner l'objet du règlement uniquement en termes généraux, ce qui limite cette contrainte.

ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire⁵⁶. Par ailleurs, certaines villes s'imposent elles-mêmes des restrictions concernant le service de la dette : celui-ci ne doit pas dépasser 20% des dépenses de fonctionnement pour la ville de Québec et 16% pour la ville de Montréal par exemple.

En Ontario, le lieutenant-gouverneur en conseil⁵⁷ peut, par règlement, prescrire le plafond des dettes et des obligations financières aux municipalités. Il peut par exemple fixer les conditions que les municipalités doivent remplir avant de contracter une dette, une obligation financière ou un engagement. Il peut également prescrire et définir les instruments et accords financiers, autres que les obligations, que les municipalités peuvent émettre ou conclure pour des dettes. Dans le cadre d'émission d'obligations en devise étrangère, le lieutenant-gouverneur peut également mettre en place des restrictions : prescrire les devises étrangères dans lesquelles les obligations peuvent être émises, prescrire les municipalités ou les catégories de municipalités pouvant émettre des obligations, etc. Ces restrictions sont ici uniquement potentielles et ne s'appliquent donc pas à chaque émission d'emprunts. Les municipalités ontariennes peuvent autoriser des emprunts à court terme, jusqu'à ce que les impôts soient perçus et que les autres recettes soient rentrées, selon les montants qu'elles estiment nécessaires pour couvrir leurs dépenses pour l'exercice. Elles peuvent aussi effectuer les mêmes manipulations à d'autres fins, comme par exemple pour renflouer les fonds de réserve, ou bien pour rembourser le capital et les intérêts exigibles d'une dette. En revanche, les municipalités peuvent émettre des obligations ou autres instruments financiers pour les emprunts à long terme uniquement pour le financement d'immobilisations. Enfin, le service de la dette ne peut excéder 25% des recettes propres sans accord préalable de la province, ce qui en fait un contrôle ex-ante⁵⁸.

Les collectivités locales françaises, québécoises et ontariennes font donc face à des restrictions différentes concernant l'emprunt. Celles-ci ne sont pour autant pas plus contraignantes en Ontario, et ne permettraient pas d'expliquer de telles différences de niveau d'encours de dette, notamment en comparaison du Québec, qui est une province voisine. Comme l'indiquent *Slack, Tassonyi et Grad* (2015), les municipalités ontariennes ont généralement un comportement prudent, et il n'est ainsi pas étonnant qu'elles atteignent des niveaux de dette faible, et qu'elles aient la majorité du temps un service de la dette bien en-dessous du seuil maximal des 25% des recettes propres. Cette « prudence » peut ainsi expliquer en partie ces niveaux de dette par habitant plus faibles en Ontario qu'en France et au Québec (comme nous le verrons par la suite, les municipalités ontariennes privilégient le paiement comptant des infrastructures).

⁵⁶ Sources : ce sont principalement les articles 544, 544.1, 556 et 563.1 de la *loi sur les cités et les villes* et les articles 3, 7, 8 et 15 de la *loi sur les dettes et les emprunts municipaux*.

⁵⁷ Le lieutenant-gouverneur en conseil est le représentant de la reine dans une province. Il est nommé par le gouverneur général du Canada (représentant de la reine au Canada) sur l'avis du premier ministre.

⁵⁸ La ville de Toronto fait figure d'exception, avec un accès à l'emprunt limité par une loi à part (*loi de 2006 sur la cité de Toronto*). Elle a établi sa propre limite : le service de la dette ne peut pas excéder 15% des taxes foncières prélevées. Sources pour les restrictions face à l'emprunt : principalement les articles 401.4, 407.1, 407.2, 408.2 et 411.5 de la *loi de 2001 sur les municipalités* et Slack, Tassonyi et Grad (2015).

1.4.3 Analyse des dépenses d'investissement et de leur financement : les outils privilégiés diffèrent selon le territoire considéré

Le montant des dépenses d'immobilisations (acquisition et construction) des collectivités locales françaises sur la période 2007-2014 est supérieur à celui des collectivités locales québécoises et ontariennes, avec un montant moyen par habitant atteignant respectivement 522, 392,5 et 463,9 euros (cf. tableau 1.4). Le graphique 1.5 montre des évolutions diverses dans les dépenses d'immobilisations. Dans tous les cas, ces dépenses ont été assez fluctuantes au cours de la période, mais avec au final une légère hausse pour l'Ontario (+1,4%), une augmentation plus conséquente pour le Québec (+9,6%) et une forte baisse pour la France (-12%). Le faible accroissement de la dette des collectivités françaises sur la période étudiée (relativement aux deux autres territoires) pourrait ainsi s'expliquer en partie par une baisse des dépenses d'immobilisation.

Malgré la faiblesse de l'encours de la dette locale en Ontario, les dépenses d'immobilisations semblent assez conséquentes, indiquant ainsi que ces collectivités bénéficient d'autres sources importantes de financement de l'investissement. Si l'on revient au tableau 1.4 et aux tableaux de l'annexe A.4, on s'aperçoit que les collectivités françaises financent leurs dépenses d'investissement principalement par le recours à l'emprunt, les transferts reçus, et l'excédent de la section de fonctionnement de l'exercice. Au Québec, les emprunts et les transferts reçus sont les principales sources de financement des dépenses d'immobilisations. En Ontario, l'investissement est financé principalement par les « autres recettes d'investissement », qui sont des recettes propres. Ce poste est composé avant tout de réserves (65%), soit constituées par le passé en prévision de dépenses d'investissement futures, soit issues d'excédents accumulés au cours du temps, mais aussi par des redevances d'aménagement (33%)⁵⁹, qui sont également des réserves, mais traitées à part ici. Le secteur municipal ontarien privilégie donc en moyenne le financement de l'investissement par le recours à des fonds propres, et donc par le paiement comptant des infrastructures. L'emprunt et les transferts d'investissements reçus contribuent nettement moins au financement de l'investissement que les réserves, et légèrement moins que les redevances d'aménagement⁶⁰.

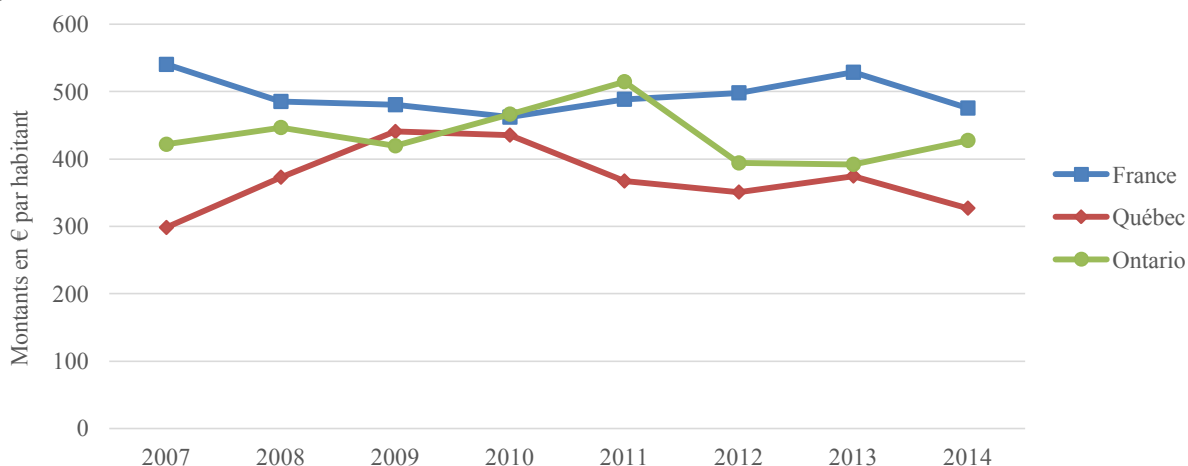
Une spécificité de l'Ontario est donc qu'un certain nombre de ses collectivités locales financent une partie conséquente de leurs investissements par le recours aux réserves et aux redevances d'aménagement. *Slack, Tassonyi et Grad* (2015) avancent d'ailleurs que certaines municipalités ontariennes réussissent à avoir un endettement proche de zéro grâce à

⁵⁹ Les redevances d'aménagement (ou contributions des promoteurs) sont un outil facultatif utilisé par un nombre important de municipalités ontariennes, et sont régies par la Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement, venant modifier la loi de 1989 sur les redevances d'exploitation. Ces redevances sont des frais imposés aux promoteurs immobiliers afin qu'ils contribuent au paiement des nouvelles infrastructures et à la mise à niveau d'infrastructures existantes (égouts, routes, éclairage, etc.) rendues nécessaires par les nouvelles constructions. Les promoteurs ont le choix de prendre à leur charge une partie des infrastructures liées à leur projet pour les céder ensuite à la municipalité ou de verser une contribution de promoteur (redevance d'aménagement) pour les investissements dans les infrastructures. Cet outil existe également au Québec, mais est cependant nettement moins utilisé.

⁶⁰ Les réserves comptent pour près de 45% des recettes d'investissement, contre 23% pour les redevances d'aménagement et 16-17% pour les transferts et l'emprunt.

l'utilisation de ces redevances. Cet outil permet donc à la fois de limiter le recours à l'emprunt, tout en continuant d'investir à des niveaux similaires à ceux qui auraient été obtenus avec de la dette. Cependant, la contrepartie négative de cet outil réside dans le fait que les promoteurs immobiliers qui doivent acquitter ces redevances vont tenter de les répercuter dans le prix des logements, augmentant potentiellement l'endettement des ménages pour l'acquisition d'un bien immobilier. Une substitution entre dette publique municipale et dette des ménages est ainsi potentiellement à l'œuvre en Ontario : le faible niveau de dette locale, permis en partie par l'utilisation relativement conséquente des redevances d'aménagement, peut induire des valeurs immobilières plus fortes, et donc un endettement des ménages plus important. Dans un tel cas, on peut se demander quelle est la meilleure situation entre dette publique et dette des ménages, notamment car le coût de l'emprunt est généralement plus élevé pour les ménages privés que pour les collectivités locales. Cette problématique mérite d'être creusée davantage et est ainsi étudiée plus en profondeur dans un chapitre dédié (chapitre 2).

Graphique 1.5 : Évolution des dépenses d'immobilisation des collectivités locales françaises, québécoises et ontariennes, entre 2007 et 2014, en euros constants de 2007⁽¹⁾



Source : construction de l'auteur

⁽¹⁾ Pour la conversion entre dollar canadien et euro, un taux de change moyen a été calculé sur la période 2007-2014. Celui-ci a ensuite été appliqué pour chaque année, afin d'éliminer l'impact des fluctuations du taux de change sur l'évolution des tendances.

1.5 Résumé : les secteurs municipaux français, québécois et ontariens font face à des différences conséquentes, mais connaissent aussi de nombreux points communs

Après avoir abordé les contextes institutionnels des collectivités locales de France, du Québec et de l'Ontario, la structure de leurs états financiers, leurs évolutions, il peut être intéressant de présenter de manière synthétique les principales similitudes et différences des collectivités de ces trois zones géographiques. Le tableau 1.5 fait ainsi un état des lieux synthétique des caractéristiques principales des secteurs municipaux de France, du Québec et de l'Ontario. Le tableau 1.6 fait quant à lui une synthèse des points communs et différences entre les collectivités, en prenant en compte les subtilités pouvant exister et en classant les caractéristiques par degré de similitude ou de différence. En effet, les collectivités locales peuvent avoir certains points communs par exemple, mais l'examen plus en profondeur de ceux-ci laisse apparaître des traits particuliers venant atténuer les similitudes.

Ces tableaux laissent apparaître des différences dans les caractéristiques des collectivités locales françaises, québécoises et ontariennes. Cela paraît logique car celles-ci sont localisées dans des territoires propres et obéissent à des lois différentes, ce qui pourrait décourager une analyse comparative. Néanmoins, les similitudes restent importantes, ce qui permet de mettre en avant deux points. Premièrement, malgré l'appartenance à des territoires distincts, que ce soit au niveau géographique, institutionnel, culturel, des points communs ressortent. Cela indique que l'échelon le plus bas de ces gouvernements fait généralement face aux mêmes demandes, aux mêmes obligations, et dispose de compétences et d'outils similaires afin de répondre aux besoins des citoyens à une échelle locale. Deuxièmement, ces similitudes rendent les comparaisons pertinentes : on compare des choses qui sont comparables, ne possédant pas des caractéristiques totalement opposées en tout point de vue.

Tableau 1.5 : Principales caractéristiques des collectivités locales de France, du Québec et de l'Ontario

Intitulé	France	Québec	Ontario
Appartenance à un État unitaire	x		
Population fortement urbanisée	x	x	x
Rôle non négligeable du palier supralocal	x		x
Compétences larges et variées	x	x	x
Forte autonomie financière	x	x	x
Importance des taxes dans les recettes	x	x	x
Règles de liens entre les taux de taxe	x	x	x
Base imposable principale est une base foncière	x	x	x
Restrictions face à l'emprunt	x	x	x
Frais de personnel représentent le poste principal des dépenses	x	x	x
Obligation d'amortissement des immobilisations		x	x

Source : construction de l'auteur

Tableau 1.6 : Présentation des points communs et différences des collectivités locales françaises, québécoises et ontariennes en fonction du degré de similitude ou de différence de ces caractéristiques

		Degré de similitude ou de différence	
		Fort	Plus faible⁽¹⁾
Points communs		<ul style="list-style-type: none"> - Population fortement urbanisée - Frais de personnel représentent le poste principal de dépenses - Mode d'élection des représentants de la municipalité - Appartenance à un État fédéral^(a) - Obligation d'amortissement des immobilisations ^(a) - Rôle non négligeable du palier supralocal ^(b) - Organisation du monde local - Niveau de l'encours de dette - Appartenance à un État fédéral ^(c) 	<ul style="list-style-type: none"> - Compétences large et variées - Forte autonomie financière - Importance des taxes dans les recettes - Base imposable principale est une base foncière - Restrictions face à l'emprunt - Règles de liens entre les taux de taxe
Différences		<ul style="list-style-type: none"> - Obligation d'amortissement des immobilisations ^(c) - Rôle non négligeable du palier supralocal ^(d) - Importance de l'utilisation des frais d'utilisateurs ^(e) 	<ul style="list-style-type: none"> - Présentation de l'information financière

Source : construction de l'auteur

⁽¹⁾ « Plus faible » signifie ici que c'est globalement une caractéristique commune ou différente, mais que l'examen plus en profondeur de cette caractéristique laisse apparaître certains points venant atténuer la similitude ou la différence, que ce soit entre les trois territoires, ou entre un territoire et les deux autres.

^(a) Similitudes entre Québec et Ontario uniquement ; ^(b) similitudes entre France et Ontario uniquement ; ^(c) différences entre Québec et Ontario d'un côté et France de l'autre ; ^(d) différences entre France et Ontario d'un côté et Québec de l'autre ; ^(e) différences entre France et Québec d'un côté et Ontario de l'autre.

1.6 Conclusion

Ce premier chapitre, à portée descriptive, présente les contextes généraux du monde local français, québécois et ontarien, mais également certaines subtilités les concernant. Il permet de poser des bases utiles pour mieux cerner la situation locale des territoires étudiés, et de manière générale pour une meilleure compréhension de la thèse. A première vue, rien ne laisse présager que les gouvernements locaux de France d'un côté, et du Québec et de l'Ontario de l'autre, présentent des similitudes importantes, ceux-ci appartenant à deux pays distincts, n'obéissant pas aux mêmes lois, et ayant des cultures différentes. L'observation des caractéristiques locales fait en effet ressortir des différences non négligeables entre les collectivités des deux pays, mais aussi parfois entre collectivités des deux provinces canadiennes : appartenance à un État unitaire ou à un État fédéral, organisation du monde local, obligation d'amortissement des immobilisations, présentation de l'information financière, poids plus ou moins fort du palier supralocal dans les budgets locaux, etc. Malgré tout, ces territoires présentent un nombre important de points communs, à des degrés variés :

population fortement urbanisée, compétences larges et variées, autonomie financière forte, importance des taxes dans les recettes, mode d'élection des élus municipaux, mêmes principaux postes de dépenses, etc. De ce fait, des territoires qui semblent à première vue nettement différents n'empêchent pas l'émergence de points communs entre leurs gouvernements locaux. Les collectivités locales de France, du Québec et de l'Ontario font ainsi face, de manière générale, aux mêmes demandes, aux mêmes obligations, et disposent de compétences et d'outils en partie similaires afin de répondre aux besoins des citoyens à l'échelle locale.

Par ailleurs, l'observation des premiers chiffres et des premières tendances de la dette locale (communes et palier supralocal), indicateur de première importance tout au long de la thèse, fournit trois indications. Premièrement, le niveau d'encours de dette locale par habitant peut varier du simple au double selon le territoire considéré. Deuxièmement, cet encours de dette connaît des évolutions très diverses. Troisièmement, l'accroissement de l'encours de dette en Ontario et en France est principalement du fait du palier supralocal, ce qui montre l'importance grandissante de ce dernier dans les dépenses locales d'investissement de ces deux territoires. De plus, les niveaux de dette et leurs évolutions ne semblent pas liés aux restrictions d'emprunts auxquelles font face les gouvernements locaux. En Ontario par exemple, les niveaux de dette sont faibles, et les ratios de service de la dette en pourcentage des recettes propres sont la majorité du temps bien en-dessous du seuil de 25% autorisé (*Slack, Tassonyi et Grad (2015)*)⁶¹. Cela peut s'expliquer, comme le proposent ces auteurs, par le comportement prudent des municipalités ontariennes, qui privilégient au maximum l'utilisation de fonds propres, et donc le paiement comptant des dépenses d'investissement. Au final, l'encours de dette permet de fournir de premières indications sur la situation financière d'une collectivité et en constitue un aspect important. Il est par ailleurs généralement au cœur des débats publics, des interrogations, des préoccupations. Néanmoins, d'autres facteurs peuvent être considérés pour rendre compte de la situation financière d'une municipalité. Dans le cas présent par exemple, une partie de l'écart d'endettement entre France et Ontario est potentiellement explicable par le fait que les blocs municipaux français soient responsables des écoles maternelles et élémentaires (qui engendrent un investissement fort), contrairement aux blocs municipaux ontariens. D'autres aspects peuvent également jouer, comme par exemple le possible recours aux redevances d'aménagement en Ontario, outil se substituant à l'emprunt et permettant ainsi de limiter son endettement. La constitution importante de fonds de réserves en prévision de dépenses d'investissement futures permet aussi certainement aux municipalités ontariennes de réduire leur besoin externe de financement. Certains éléments, plus ou moins exogènes aux municipalités, peuvent ainsi venir modifier la dette de ces dernières⁶².

⁶¹ L'analyse de cet indicateur plus haut dans le chapitre a par ailleurs montré qu'il était en moyenne de 6,6% en Ontario sur la période 2007-2014.

⁶² Les communes françaises ne peuvent pas avoir recours à l'outil des redevances d'aménagement par exemple.

Après cette présentation générale faisant ressortir les points communs et les différences entre territoires, mais aussi certaines tendances concernant l'endettement local, le prochain chapitre se concentre un échantillon restreint de municipalités dans les deux pays. L'objectif est ici d'évaluer si les municipalités avec un fort endettement sont nécessairement caractérisées par une situation financière précaire.

Chapitre 2

Santé financière des municipalités : étude d'un éventail d'indicateurs sur les 30 plus grandes villes françaises et canadiennes

2.1 Introduction

Les collectivités locales de la majorité des pays développés se sont vues confier des responsabilités croissantes au fil du temps et des divers mouvements de décentralisation. Cela s'observe à la fois au niveau institutionnel, avec la mise en place de lois de décentralisation, mais aussi au niveau budgétaire, avec une augmentation de la part des dépenses des gouvernements infranationaux dans les dépenses totales des gouvernements¹ (*Arzaghi et Henderson, 2005*). Dans l'Europe à 15, *Eyraud et Badia (2013)* indiquent que mis à part l'Irlande, l'ensemble des pays ont entrepris des réformes de décentralisation budgétaire depuis le milieu des années 1990, en assignant davantage de fonctions aux gouvernements infranationaux. Néanmoins, uniquement 4% des dépenses totales ont été redirigées du gouvernement central vers les paliers infranationaux entre 1995 et 2010, suggérant un processus continu mais relativement lent².

Pourquoi transfère-t-on ces responsabilités vers les collectivités locales ? À l'origine, *Tiebout (1956)* avance que les citoyens ont des préférences différentes en termes de biens publics et de taxes, et qu'ils vont choisir la collectivité qui répond au mieux à leurs « inclinations ». Cette hétérogénéité spatiale des préférences expliquerait l'inefficacité de la production centralisée : les gouvernements locaux sont mieux informés à propos des préférences des citoyens que les gouvernements centraux, ce qui rendrait théoriquement la fourniture décentralisée des biens et services publics plus efficace que la provision centralisée, et constituerait l'un des intérêts majeurs du palier local. Néanmoins, comme l'indique *Gilbert (1996)*, le théorème de *Tiebout* est soumis à de nombreuses conditions, plus ou moins crédibles, telles que la parfaite mobilité des agents qui peuvent travailler et résider dans des communes différentes, l'absence d'un

¹ Les gouvernements infranationaux s'entendent ici comme l'ensemble des niveaux de gouvernement situés en-dessous du gouvernement central (i.e. les provinces ou États, les régions, départements, municipalités, etc.). Les dépenses totales des gouvernements correspondent ici aux dépenses des gouvernements infranationaux additionnées aux dépenses du gouvernement central.

² Des transferts de compétences importants ont pu se produire, sans que cela ne se ressente fortement sur la part des dépenses des gouvernements infranationaux dans les dépenses totales. En France par exemple, les dépenses des administrations publiques locales ont augmenté de 48% en valeur entre 2002 et 2007, mais les dépenses des administrations de sécurité sociale ont augmenté de 33% et celles de l'État central de 14% (*Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique, 2008*). Donc au final, la part des dépenses des gouvernements infranationaux dans les dépenses publiques totales à relativement stagné, malgré les responsabilités et dépenses accrues de cet échelon.

marché du travail (tous les revenus sont des revenus du capital) ou bien encore l'absence d'économies d'échelle dans la production de bien public (coût unitaire supposé constant). Empiriquement, le modèle « pur » de Tiebout est rarement vérifié, mais il l'est davantage quand certaines hypothèses sont modifiées. Quoi qu'il en soit, *Tiebout* donne à travers ce modèle les premières intuitions du bénéfice que peut apporter la décentralisation de certaines compétences publiques.

Dans la continuité, *Oates* (1972) a mis en avant le « théorème de la décentralisation », qui peut se résumer de la sorte : « pour un bien public pur dont la consommation est définie sur un sous-ensemble limité de la population totale et pour lequel les coûts de fourniture sont identiques, que l'offre émane du gouvernement central ou de collectivités locales, il est plus efficace (en tout cas au moins aussi efficace) de les faire fournir en quantités paréto-optimales collectivité par collectivité, que de les faire offrir par le gouvernement central en quantité unique, quelle que soit la collectivité d'appartenance » (*Gilbert*, 1996). *Oates* (1972) explique que la provision des biens publics locaux doit être réalisée à un niveau décentralisé car les préférences et besoins des citoyens sont mieux connus. Le bien-être total obtenu sera ainsi plus important que si la provision de ce type de bien avait eu lieu au niveau central, tout simplement car le niveau optimal de bien public local varie selon la collectivité considérée, et les préférences des citoyens y résidant.

Gilbert (1996), dans un article faisant une synthèse importante de la littérature des fondements microéconomiques des finances publiques locales et de l'analyse microéconomique des relations financières intergouvernementales, indique quant à lui que le gouvernement central pourrait faire face à des asymétries informationnelles concernant les conditions locales (en termes de coûts, revenus ou préférences par exemple), ce qui peut conduire à une sous ou surproduction du bien public local. Dans un tel cas, une fourniture décentralisée du bien public est favorable. Il précise également que la mise en place d'une péréquation doit être envisagée du fait de disparités financières résultant de causes exogènes (les bases d'imposition peuvent être plus ou moins importantes ; le coût de production unitaire et le volume d'un bien public imposé par les niveaux supérieur peuvent être différents du fait de certaines caractéristiques indépendantes des choix de gestion de la collectivité : climat, topographie, démographie, volume des aides à apporter aux personnes à faibles revenus, aux chômeurs, etc.).

Plus récemment, *Vamalle, Ahrend et Hulbert* (2014) mentionnent le rôle crucial que jouent les gouvernements infranationaux en matière d'investissement, et par là même sur le bien-être de la population et la performance économique. En effet, ces deux aspects reposent en partie sur une provision adéquate de services publics, et réclament des infrastructures et équipements efficaces, financés à travers l'investissement public. Ces auteurs insistent également sur l'importance de l'autonomie donnée aux gouvernements infranationaux et sur leur possibilité de lever des recettes de manière autonome (taxes et frais d'utilisateurs notamment). Une plus grande marge de manœuvre pour ajuster ses recettes peut avoir un impact important sur la capacité d'un gouvernement infranational à investir, mais aussi sur son aptitude à répondre à des chocs asymétriques. Une décentralisation des compétences doit ainsi s'accompagner d'une décentralisation des recettes suffisante. *Blöchliger et King* (2006) avancent quant à eux

que l'autonomie budgétaire, selon son degré, peut affecter le comportement des gouvernements infranationaux et impacter certains résultats tels que l'efficacité du secteur public, l'équité dans l'accès aux services publics, ou la position budgétaire de long terme.

De ce fait, il semble utile d'étudier plus en détail le palier infranational (et dans notre cas, l'échelon local), tant l'importance de celui-ci est forte dans la réponse aux besoins des citoyens, à leur bien-être, mais aussi à un niveau plus global, dans l'économie du pays concerné. Qui plus est, la crise de 2007-2008, et plus généralement la croissance économique en berne de ces dernières années, ont amplifié les inquiétudes concernant la situation financière des collectivités locales, et leur aptitude à faire face à des chocs d'une telle ampleur. Comme l'indiquent *Slack, Tassonyi et Grad* (2015), de nombreuses municipalités sont préoccupées vis-à-vis de leur capacité à fournir des services adéquats avec leurs sources de recettes actuelles. Elles sont non seulement inquiètes pour maintenir le niveau actuel de service public, mais aussi pour répondre à leurs besoins de dépenses futures, notamment en ce qui concerne le renouvellement des infrastructures existantes ou la construction de nouvelles.

La bonne santé financière des collectivités locales est donc un sujet de préoccupation croissant, représentant un enjeu de taille. Ce concept peut être défini simplement comme étant la capacité d'une collectivité à répondre à ses obligations financières et de services, à la fois aujourd'hui et dans le futur (*Hendrick, 2004*). Néanmoins, les manières de la mesurer sont très nombreuses, et la santé financière reste un concept vaste, pouvant être approché par de nombreux indicateurs. Par exemple, *Tassonyi* (1994), le *Conseil sur la comptabilité dans le secteur public* (2007), *Reinhart et Rogoff* (2009) ou encore *Justice et Scorson* (2013) mettent en avant trois notions (approchées par un éventail d'indicateurs) permettant de mesurer la santé financière : la vulnérabilité, la flexibilité et la soutenabilité³. D'autres auteurs tels que *Groves, Godsey et Shulman* (1981), *Groves, Nollenberger et Valente* (2003), *Jacob et Hendrick* (2013), *Bird* (2014) avancent quant à eux quatre principes de solvabilités, pouvant également être utilisés pour rendre compte de la santé financière d'une collectivité : la solvabilité de trésorerie, la solvabilité budgétaire, la solvabilité de niveau de services et la solvabilité de long terme. Enfin, *Merk et Hulbert* (2015) utilisent certaines données mises en place par les agences de notation pour mesurer la santé financière (niveau de richesse, profil démographique, intérêts de la dette rapportés aux recettes de fonctionnement, etc.), permettant ainsi une plus grande comparabilité entre les villes de différents pays.

Ce chapitre vise à analyser la santé financière des 30 plus grandes municipalités⁴ françaises et canadiennes, sur la période allant de 2007 à 2013⁵. Pour choisir le nombre de municipalités à

³ La vulnérabilité renvoie au degré de dépendance d'un gouvernement local à des sources de fonds qui sont en dehors de son contrôle ou qui sont exposées à des risques qui peuvent dégrader sa capacité à répondre à ses obligations. La flexibilité correspond à la capacité et au degré jusqu'auquel une municipalité peut augmenter sa dette ou ses taxes afin de répondre à ses obligations financières et de services. Enfin, la soutenabilité est définie comme étant la capacité d'un gouvernement local à maintenir les programmes et services existants et à répondre à ses obligations financières sans augmenter son endettement ou les taxes.

⁴ En termes de population.

⁵ Cela permet de couvrir une période de temps assez large, et de répondre également à des considérations « pratiques ». Nous avons en effet sélectionné une période d'étude pour laquelle l'information disponible était la plus homogène possible, et qui

étudier par pays, nous nous sommes basés les travaux de *Slack, Tassonyi et Grad* (2015) pour la province de l'Ontario ou de la *fondation iFRAP* (2014) pour la France. Bien que restreint, le groupe étudié peut tout de même donner une certaine idée de la situation financière locale au sein des deux pays correspondant, même si la généralisation des résultats obtenus doit rester très prudente. Il facilite également la mise en place de classements en fonction des indicateurs calculés, dont la lisibilité aurait été fortement réduite avec un groupe étudié trop grand. Enfin, le groupe choisi est composé des municipalités les plus peuplées, et bien que des écarts importants puissent exister, ces grandes villes ont bien souvent dépassé un seuil de population à partir duquel elles exercent globalement le même type de compétences, rendant ainsi les comparaisons plus pertinentes.

Il convient également de préciser qu'une vision consolidée est ici apportée, avec l'ajout de données supralocales quand il y a lieu, permettant ainsi d'envisager la problématique de la santé financière à l'échelle territoriale, selon plus représentative des réalités locales⁶.

Dans le cadre de notre analyse, nous nous basons principalement sur les travaux de *Slack, Tassonyi et Grad* (2015) et de *Joanis* (2014). Comme pour les premiers, nous utilisons un éventail d'indicateurs pour rendre compte de la situation financière des municipalités étudiées (par exemple, l'annuité de la dette par habitant, la part des recettes propres provenant des taxes, l'encours de dette rapportée aux recettes des taxes)⁷. Ce concept étant très vaste, il est difficile, voire impossible d'en avoir une vue complète, mais cette approche fournit malgré tout une vision relativement large de la problématique étudiée. Comme pour le second, nous introduisons une notion de classement entre les villes, en fonction de chaque indicateur considéré. Cela permet notamment de constater que la perception de la santé financière vis-à-vis d'une municipalité peut changer selon l'indicateur observé.

Néanmoins, ce chapitre se distingue des travaux de *Slack, Tassonyi et Grad* (2015) et de *Joanis* (2014) sur plusieurs points, qui en constituent également les principaux apports. Contrairement aux premiers, nous ne nous cantonnons pas à l'étude de villes d'une seule province, mais plutôt à celle d'un groupe plus large, composé de municipalités françaises et canadiennes (de différentes provinces). L'observation de deux pays différents permet de mettre en perspective les résultats obtenus pour chacun d'entre eux. En effet, même si la comparaison internationale reste délicate (les municipalités étant soumises à des contextes différents), et que ce chapitre traite des deux pays séparément, présenter les résultats de deux zones géographiques distinctes permet d'avoir une vision plus large des indicateurs étudiés, et parfois de modérer certaines conclusions : un ratio d'annuité de la dette par habitant paraissant élevé au Canada ne le sera pas nécessairement en France, et inversement. Par

nous permettait donc de limiter au mieux la perte d'informations liée à l'absence de données pour certaines municipalités. Malgré tout, il manque des données pour l'année 2007 pour les villes d'Halifax et de Regina, et pour les années 2007 et 2008 pour la ville de Saskatoon.

⁶ La consolidation des données permet de prendre en compte le fait que, dans certains cas, une entité supralocale exerce des compétences, perçoit des recettes, etc. en lieu et place des municipalités membres. Répartir ces données procure selon nous une vision plus complète et plus juste de la santé financière effective du territoire local. Dans le cas français par exemple, de plus en plus de biens et services sont fournis à une échelle supralocale, et ne pas tenir compte de cela limiterait la portée de notre analyse.

⁷ Ces indicateurs sont choisis en fonction de leur pertinence, mais également selon les données disponibles pour l'ensemble des municipalités étudiées.

ailleurs, cette approche à deux pays peut possiblement faire ressortir certaines caractéristiques typiques de la situation financière des municipalités de chaque État.

Contrairement à *Joanis* (2014), nous n'étudions pas uniquement des indicateurs de dette. Nous privilégions un éventail varié, bien que non exhaustif, d'indicateurs, permettant selon nous de procurer une vue plus complète et plus nuancée de la santé financière des municipalités.

Au final, ce chapitre vient alimenter la littérature de la santé financière avec une étude basée sur la dimension empirique de la problématique, qui est encore assez rare aujourd'hui. Il permet aussi de vérifier si les municipalités avec une dette élevée sont nécessairement les plus mal classées quand on considère l'ensemble des indicateurs étudiés.

Le plan du chapitre est le suivant. La section 2 présente une brève revue de littérature, et notamment les deux articles sur lesquels se basent nos travaux. Les sections 3 et 4 réalisent respectivement une analyse de la santé financière des 30 plus grandes municipalités françaises et des 30 plus grandes municipalités canadiennes. Enfin, la section 5 conclut.

2.2 Revue de littérature et positionnement du chapitre

L'étude empirique de la santé financière des municipalités est à notre connaissance plutôt rare, malgré l'importance qu'elle peut représenter. En effet, les municipalités sont essentielles pour assurer la fourniture de biens et de services publics locaux, en essayant de répondre au mieux aux besoins de ses habitants, et au final, à leur bien-être. Une municipalité faisant face à une mauvaise situation financière risquerait de ne plus pouvoir satisfaire ses obligations, aussi bien financières que de fourniture de biens et de services, ce qui aurait un impact négatif pour ses citoyens. Veiller à la bonne santé financière des municipalités devrait donc selon nous constituer un enjeu majeur.

Dans ce chapitre, nous nous appuyons avant tout sur les articles *Slack, Tassonyi et Grad* (2015) et de *Joanis* (2014), même si certains indicateurs calculés permettent en partie de rendre compte des principes de vulnérabilité, flexibilité et soutenabilité mis en avant entre autres par *Tassonyi* (1994), le *Conseil sur la comptabilité dans le secteur public* (2007), *Reinhart et Rogoff* (2009) ou encore *Justice et Scorsone* (2013). *Joanis* (2014) réalise une comparaison de l'endettement de l'ensemble des administrations publiques (incluant une part de la dette fédérale) dans les provinces canadiennes et les États des États-Unis, sur la période 2000-2007. Il incorpore dans son étude une idée de classement, en hiérarchisant les 60 entités fédérées selon cinq concepts de dette publique, de la plus endettée à la moins endettée. L'un des principaux résultats ressortant de cette analyse est la sensibilité du classement aux concepts de dette utilisés : la position des entités fédérées peut changer, et parfois très

fortement, en fonction de l'indicateur de dette considéré. Dans le cadre de notre travail, nous reprenons ce concept de classement pour étudier un éventail varié d'indicateurs de santé financière, et pas uniquement la dette. L'un de nos objectifs est ainsi d'observer si, tout comme pour *Joanis*, le classement change selon l'indicateur considéré, et dans quelles proportions. *Slack, Tassonyi et Grad* (2015), quant à eux, analysent la santé financière des trente plus grandes villes de l'Ontario pour la période 2000-2011. Pour ce faire, un panel d'indicateurs couvrant à la fois les recettes, les dépenses et l'endettement, est présenté. Ils incorporent également dans leurs calculs les données du palier supralocal (dénommés Régions et Comtés) pour obtenir une vision consolidée de la situation financière locale, et assurer une meilleure comparabilité entre les municipalités de l'échantillon⁸. Notre analyse se base également sur une variété d'indicateurs – certes moins nombreux – permettant de fournir une vue relativement large de la situation financière des municipalités étudiées. La zone étudiée est plus vaste (France et Canada), et une approche consolidant les données du palier supralocal avec celles des municipalités membres est également privilégiée, quand il y a lieu.

D'autres travaux peuvent aussi être cités dans le cadre de ce chapitre. *Meloche, Vaillancourt et Boulenger* (2016), par exemple, dressent un portrait comparatif des municipalités locales de certaines provinces canadiennes et de certains États américains, en se concentrant principalement sur les sources de recettes et les postes de dépenses. Ils observent notamment une certaine substitution entre les revenus provenant de l'impôt et les revenus provenant de la tarification et aboutissent également à la conclusion que les effets institutionnels expliquent une grande partie du recours plus ou moins fort à l'impôt : c'est l'appartenance à une province ou un État qui conditionne essentiellement les sources de financement des villes. Cette dernière conclusion, bien que très intéressante, est néanmoins difficilement transposable au cas français, les municipalités de ce pays étant soumises à la même législation. *Meloche, Strub et Vaillancourt* (2015), examinent la santé financière des municipalités québécoises sur la période allant de 2006 à 2011, en calculant des indicateurs relatifs aux dépenses, aux recettes et à la dette, et en observant leur évolution. Des rapprochements sont également faits avec les principes de vulnérabilité, flexibilité et soutenabilité, mais aussi avec ceux de solvabilités de services et de long terme évoqués en introduction. Il en ressort notamment que la perception des trois concepts de vulnérabilité, flexibilité et soutenabilité peut varier selon l'indicateur pris en compte : la charge de la dette par exemple est relativement forte, ce qui peut impacter la capacité future à emprunter pour financer de nouveaux projets, et donc affecter la vulnérabilité et la flexibilité. À l'inverse, les taux de taxe pratiqués sont relativement faibles, et peuvent ainsi traduire une bonne flexibilité. Cela montre donc qu'avoir la vision la plus large possible est nécessaire pour évaluer au mieux la santé financière des collectivités locales.

⁸ Toutes les villes de l'Ontario n'appartiennent pas nécessairement à une Région ou un Comté. Ces villes, qualifiées de municipalités à palier unique, exercent alors plus de compétences que les villes appartenant à un palier supralocal (dénommées municipalités de palier inférieur), ce dernier se substituant à ses municipalités membres dans l'exercice de certaines compétences. De ce fait, incorporer les données des Régions et Comtés permet d'obtenir une vision plus juste de la situation financière locale, et de rendre la comparaison entre municipalités à palier unique et municipalités de palier inférieur plus pertinente.

En France, la *fondation iFRAP* (2014) a réalisé un palmarès des trente plus grandes villes françaises (hors Île-de-France et Outre-mer), en fonction d'indicateurs de dépenses, de fiscalité et d'endettement, en se basant sur des données moyennes de la période allant de 2010 à 2013. La partie de ce chapitre consacrée aux municipalités françaises se rapproche donc, dans la forme, de ce palmarès, avec néanmoins des indicateurs calculés différents, et une période couverte plus large. D'autres organismes ont également effectué diverses études sur la situation des collectivités locales françaises. Par exemple, l'*AdCF* et la *Fédération des agences d'urbanisme* (2016) étudient les évolutions des principales agglomérations de France métropolitaine, en privilégiant l'observation d'indicateurs clés du développement urbain regroupés au sein de plusieurs thématiques (démographie, habitat, emploi, mobilités, etc.) plutôt que l'analyse d'indicateurs financiers. *France Urbaine* et *La Banque Postale Collectivités Locales* (2016) établissent un portrait financier (sources de recettes, de dépenses, encours de dette) des 50 principaux territoires urbains, pour les années 2014 et 2015. L'*Observatoire des Finances Locales* (2016) réalise quant à lui un portrait global des finances des collectivités locales françaises en 2015, en examinant les différents types de dépenses, de recettes, l'endettement, et l'évolution de ces grandeurs. Enfin, l'*AdCF* (2013) effectue une étude des ensembles intercommunaux français, en se concentrant principalement sur la dimension fiscale, et en présentant les principales disparités existant entre ces ensembles. Ces trois derniers travaux cités se rapportent aux finances publiques locales, montrant ainsi l'importance que représente cette problématique sur le territoire français. Cependant, bien que la thématique se rapproche de celle étudiée dans notre chapitre, les travaux restent différents. En effet, ce chapitre aborde la problématique des finances publiques sous l'angle de la santé financière, avec le calcul d'indicateurs, plutôt que la présentation « telle quelle »⁹ des états financiers locaux. La notion de classement des municipalités est par ailleurs selon nous une idée intéressante, et peu réalisée jusqu'à présent.

2.3 La santé financière des 30 plus grande villes françaises sur la période 2007-2013

2.3.1 Présentation des municipalités étudiées et de leur population

L'analyse se concentre sur les 30 plus grandes villes françaises pour la période 2007-2013, hors Outre-mer. Comme indiqué plus haut, une vision consolidée est privilégiée, avec la prise en compte des données du palier supralocal (en France, les EPCI à fiscalité propre), celui-ci représentant une part importante dans les budgets locaux. A la manière de *Slack, Tassonyi et Grad* (2015), nous répartissons les données des EPCI à fiscalité propre au sein de chaque municipalité concernée, avec pour clé de répartition la population. Autrement dit, les données de recettes, de dépenses et de dette des EPCI sont réparties entre les municipalités membres

⁹ Telle quelle dans le sens où les principales composantes des états financiers sont présentés, sans calcul d'indicateurs.

en fonction de la part que représente la population de la municipalité dans la population totale du territoire intercommunal¹⁰. Les chiffres de la population sont issus de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) et la construction des indicateurs financiers se base sur les données du Ministère de l'Économie et des Finances.

Le tableau B.1 en annexe B.1 présente les chiffres de population pour les 30 municipalités étudiées, mais également pour les EPCI à fiscalité propre auxquels elles appartiennent (avec la ville concernée incluse), pour les années 2007 et 2013. La taille des municipalités varie fortement, allant de près de 120 000 habitants pour la ville de Perpignan à plus de deux millions pour la ville de Paris, pour 2013. La croissance démographique de ces villes est également très disparate : Toulouse, Montpellier, Bordeaux, Villeurbanne ou encore Perpignan ont connu une croissance de leur population de plus de 10% sur la période. À l'inverse, des villes comme Le Havre, Saint-Étienne ou Brest ont fait face à une baisse de 5% ou plus de leur population. La décroissance démographique de certaines villes peut fournir de premières indications sur leur situation. En effet, cette situation est souvent synonyme d'une ville moins attractive, connaissant un certain déclin économique, et perdant des bases taxables et donc des recettes fiscales, avec à terme, une dégradation probable et plus ou moins forte de la santé financière.

Néanmoins, si nous raisonnons à l'échelle du territoire, certaines tendances peuvent changer, ou du moins s'atténuer (cf. graphique 2.1 et tableau B.1 en annexe). Le graphique 2.1 présente l'évolution démographique des villes et EPCI auxquels elles appartiennent (avec la ville concernée incluse) sur la période 2007-2013 (la ville de Paris n'est pas dans ce graphique car elle n'appartient à aucun EPCI à cette époque).

Quatre « types » de situations apparaissent, en fonction de la position des points sur le graphique :

- La partie supérieure droite, la plus courante, regroupe les territoires caractérisés par une hausse conjointe de la population de la ville centre et de l'EPCI¹¹. On peut notamment citer les EPCI auxquels appartiennent les villes de Toulouse, Montpellier, Nîmes et Perpignan, qui connaissent tous une croissance démographique supérieure à 10% (avec pour l'EPCI de Montpellier une croissance majoritairement due à la hausse du nombre d'habitants au sein de sa ville centre). Dans tous les cas, ce sont ici des territoires plutôt attractifs, se traduisant certainement par une base taxable dynamique.
- La partie inférieure droite regroupe deux territoires où la croissance démographique de la ville centre n'a pas suffi pour compenser la décroissance du reste de l'EPCI. Il s'agit ici des intercommunalités de Dijon et de Clermont-Ferrand. On peut soupçonner ici

¹⁰ Les données des EPCI prennent en compte le budget principal mais aussi les budgets annexes. Pour les communes en revanche, nous ne traitons que le budget principal du fait des données à notre disposition. Néanmoins, comme précisé dans le chapitre 1 (et abordé également dans le chapitre 4), le poids des budgets annexes est surtout important pour les EPCI, et reste relativement faible pour les communes. La perte d'informations est donc ici plutôt limitée.

¹¹ Excepté pour Villeurbanne qui appartient à la Communauté Urbaine de Lyon, les villes étudiées sont les villes centres de l'intercommunalité.

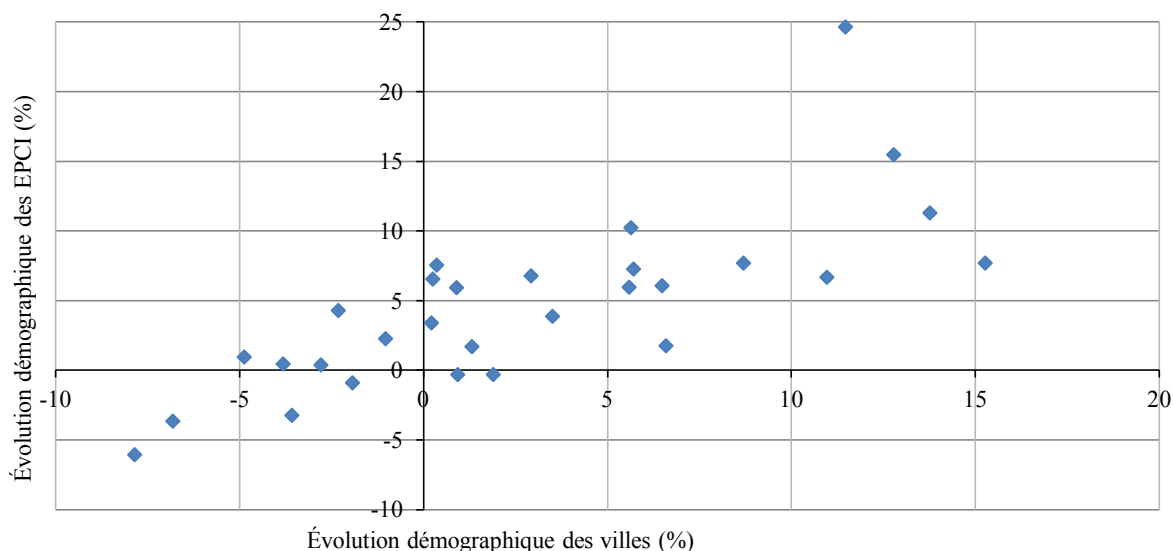
une perte d'attractivité de la périphérie des villes centres, avec une population qui a pu décider de se relocaliser dans la ville « principale », ou bien tout simplement de changer de territoire.

- La partie supérieure gauche comprend les territoires où la croissance démographique de l'EPCI a permis de compenser la baisse de population de la ville centre. Il s'agit ici des intercommunalités du Mans, d'Angers, de Reims, de Saint-Étienne et de Besançon. Par exemple, une ville comme Le Mans qui a vu sa population se réduire de 2,3% entre 2007 et 2013, appartient à un EPCI (ville centre incluse) qui a connu une croissance démographique de 4,3% sur la même période. Dans un tel cas, les problèmes potentiels liés à la diminution du nombre d'habitants au sein de la ville centre sont à relativiser : notamment, une perte de base taxable pour la ville peut être compensée par une hausse de cette même base pour l'EPCI, qui par ailleurs peut se substituer à la municipalité dans l'exercice de certaines compétences. On peut également penser ici que des mouvements de population de la ville centre vers les communes périphériques ont eu lieu, ce qui indiquerait davantage un déplacement de population au sein du territoire intercommunal, plutôt que la « fuite » d'un territoire en déclin¹².
- La partie inférieure gauche comprend les territoires où la baisse de la population de la ville centre s'est accompagnée d'une décroissance démographique de l'EPCI (ville centre incluse). Il s'agit des intercommunalités du Havre, de Brest, d'Amiens et de Metz. Cette situation peut être davantage problématique que les deux précédentes, car elle peut traduire une baisse de l'attractivité du territoire et des bases taxables, aussi bien municipales qu'intercommunales. Dans un tel cas, la probabilité de connaître des difficultés à faire face à ses obligations financières et de dépenses est plus grande, à moins de bénéficier d'un tissu industriel et commercial important, venant compenser les pertes de recettes fiscales provenant des ménages¹³. Il est également à noter que la diminution de la population des EPCI de Brest et d'Amiens est due à la décroissance de ces villes : si l'on calcule la croissance de la population de ces EPCI hors ville centre, il s'avère que celle-ci est positive. La baisse des bases taxables communales et intercommunales reste néanmoins bien réelle.

¹² La population de la ville centre est comptabilisée dans la population intercommunale. De ce fait, même si la croissance de la population intercommunale est plus faible que la décroissance de la population municipale, cela est tout de même synonyme d'une hausse de la population sur le territoire, qui plus est encore plus forte si l'on ne tient pas compte de la population de la ville centre. Par exemple, si nous ôtons la population de la ville d'Angers de l'EPCI auquel elle appartient, la croissance démographique de ce dernier est de 4,6% au lieu de 0,4%.

¹³ Ce déclin démographique, lorsqu'il est modeste, peut aussi potentiellement venir d'un vieillissement de la population et d'un solde naturel (différence entre nombre de naissances et de décès enregistrés) négatif : la population diminue car le nombre d'individus par ménage baisse, dans une commune où l'espace pour construire de nouveaux logements est restreint. Dans ce contexte, même si le territoire est attractif, sa population peut diminuer. Cependant, l'étude de l'*AdCF et de la Fédération des agences d'urbanisme* (2016) présentée plus bas a plutôt tendance à confirmer une baisse d'attractivité.

Graphique 2.1 : Évolution démographique des villes et EPCI français entre 2007 et 2013



Source : construction de l'auteur.

Le diagnostic démographique réalisé reste ici très général, et l'origine de la croissance ou décroissance démographique est un aspect important qu'il faudrait aborder. Nous ne disposons malheureusement pas de données sur les origines (i.e. les soldes naturels et migratoires¹⁴) de l'évolution démographique des municipalités et intercommunalités étudiées. Néanmoins, une étude de l'*AdCF et de la Fédération des agences d'urbanisme* (2016) fournit des renseignements complémentaires intéressants concernant les tendances démographiques d'un certain nombre d'agglomérations sur la période 2007-2012. Le périmètre retenu est tout comme nous celui de l'intercommunalité. Cependant, une différence majeure existe : les travaux de l'*AdCF et de la Fédération des agences d'urbanisme* sont effectués à périmètre constant (celui de 2015), ce qui n'est pas notre cas. Cela peut venir expliquer des divergences de résultats dans les évolutions de population de certains EPCI : par exemple, à périmètre constant, la population peut diminuer, alors qu'avec un périmètre évolutif, la population de cette même intercommunalité peut augmenter du fait de l'arrivée de nouvelles communes. Par ailleurs, les périmètres intercommunaux de l'étude n'étant tout simplement pas identiques à ceux de ce chapitre, les évolutions peuvent être différentes car les communes prises en compte au sein des EPCI ne sont tout à fait pas les mêmes.

Malgré ces différences méthodologiques, les informations procurées par l'étude précitée sont utiles pour apporter des précisions à nos propos. Ils font notamment ressortir trois profils de dynamiques démographiques :

¹⁴ Le solde migratoire correspond à la différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur le territoire et le nombre de personnes qui en sont sorties au cours de l'année.

- Les agglomérations « en panne de croissance », qui malgré un solde naturel positif perdent des habitants du fait d'un solde migratoire fortement négatif : Le Havre, Metz, Nice, Brest, Reims et Saint-Étienne¹⁵.
- Les agglomérations faiblement dynamiques, dont la croissance est exclusivement portée par des logiques endogènes (un solde naturel positif compense un solde migratoire négatif) : Aix-en-Provence, Dijon, Marseille, Toulon, Clermont-Ferrand, Tours, Angers, Limoges, Strasbourg, Lille et Grenoble.
- Les agglomérations attractives qui présentent des soldes naturels et surtout migratoires positifs : Bordeaux, Nîmes, Nantes, Toulouse, Lyon (qui inclut la ville de Villeurbanne dans notre cas), Perpignan, Rennes et Montpellier.

Au final, une partie assez conséquente de notre groupe étudié est caractérisée par une attractivité plutôt faible, avec des soldes migratoires négatifs. Cette plus faible attractivité peut provenir, toujours selon l'étude, des marchés immobiliers et fonciers plus ou moins tendus, des caractéristiques intrinsèques du territoire (situation, climat) ou encore de la qualité de vie (cadre et conditions de vie). L'observation d'indicateurs financiers permettra de constater (de manière simpliste) si le lien entre attractivité et santé financière paraît crédible.

2.3.2 Classement des villes françaises en fonction de 8 indicateurs de santé financière

Le tableau 2.1 présente le classement des villes françaises en fonction du ratio de dette par habitant et de dette rapportée aux recettes des taxes. Les chiffres sont une moyenne calculée sur la période 2007-2013, et le classement est réalisé par ordre décroissant, c'est-à-dire de la ville la plus endettée à la ville la moins endettée¹⁶. Les variations entre 2007 et 2013 sont également affichées, en pourcentage et en termes de places au classement. L'encours de dette par habitant varie fortement d'une ville à l'autre, allant de 395,6€ à Metz à 3468,6€ à Perpignan. L'évolution de ce ratio sur la période d'étude est également très contrastée : 9 villes ont connu une diminution de leur ratio de dette, et 21 ont fait face à une hausse de celui-ci, encore une fois dans des proportions très différentes. La ville de Clermont-Ferrand par exemple a vu son ratio croître de 1%, alors que pour les villes d'Angers et de Metz, cette hausse est respectivement de 460% (x 5,6) et 587% (x 6,9). Bien que ces deux dernières villes figurent parmi les moins endettées, une augmentation à un tel rythme ne doit pas perdurer,

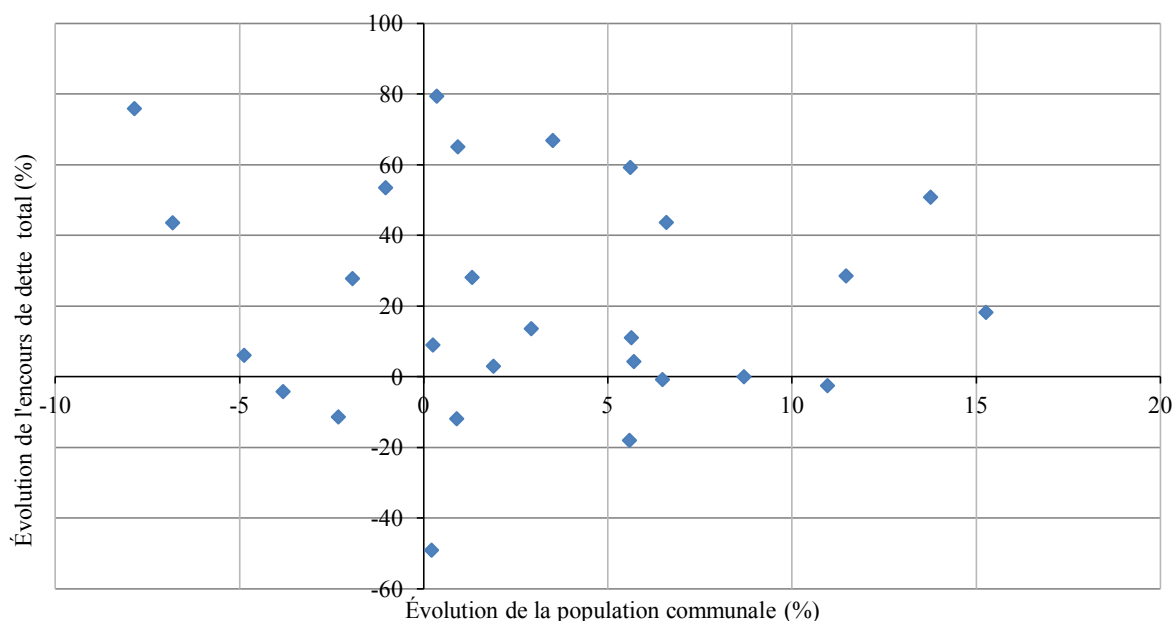
¹⁵ Ce chapitre n'analyse pas les mêmes intercommunalités que celles de l'étude de l'AdCF et de la Fédération des agences d'urbanisme (2016). De ce fait, les EPCI cités ici n'englobent pas la totalité des territoires considérés dans ce chapitre.

¹⁶ De manière générale, tout au long de ce chapitre, le classement se fera à partir de la moyenne calculée sur les chiffres de la période 2007-2013. Par ailleurs, pour chaque indicateur, le classement se fait de la moins bonne position (rang 1) à la meilleure (rang 30). De ce fait, les villes classées au rang 1 sont celles considérées en moins bonne santé financière, et celles au rang 30 en meilleure santé financière. Enfin, tous les indicateurs ayant comme dénominateur la population sont en euros constants de 2007, afin d'éliminer les effets de l'inflation.

sous peine d'atteindre des niveaux de dette non soutenables à terme¹⁷. Par ailleurs, la place de certaines municipalités dans ce classement a fortement varié sur la période : Nice, Le Havre et Angers ont vu leur position au classement gagner plus de 10 places entre 2007 et 2013. À l'inverse, une ville comme Rennes a perdu 16 places, montrant que non seulement cette commune a une dette moyenne par habitant relativement faible (24^{ème} rang), mais également que cette dernière a été en forte baisse durant les années de l'étude¹⁸.

Par ailleurs, le graphique 2.2 établit la relation entre la croissance démographique communale et l'évolution de l'encours de dette total (une fois l'effet de l'inflation éliminé). Cependant, ce lien n'apparaît pas clairement ici : les situations sont très diverses et des villes peuvent par exemple avoir connu une hausse assez conséquente de leur population, accompagnée d'une augmentation (voire baisse) modérée de leur encours de dette. À l'inverse, des villes ont pu faire face à une croissance modérée (voire décroissance) de leur population, pourtant accompagnée d'une forte hausse de leur encours de dette. Il est donc difficile d'affirmer ici que l'augmentation de l'encours de dette a principalement servi à financer l'investissement lié à la croissance démographique.

Graphique 2.2 : Impact de la croissance démographique sur l'évolution de l'encours de dette total⁽¹⁾



Source : construction de l'auteur.

⁽¹⁾ Par soucis de lisibilité, les villes de Metz, d'Angers et de Toulouse n'apparaissent pas sur ce graphique car l'évolution de leur encours de dette est supérieure à 100%.

¹⁷ Il est à noter que cette très forte hausse est en partie due au fait que le niveau de dette est initialement très bas en 2007, facilitant ainsi les fortes augmentations.

¹⁸ Nous constatons donc ici que la dette peut varier très fortement d'une municipalité à l'autre. Cet aspect sera abordé plus en profondeur dans le chapitre 4, dans lequel les déterminants de la dette du bloc communal (communes et EPCI à fiscalité propre), et notamment l'impact du degré de coopération, seront analysés.

Le classement des villes selon leur endettement ne permet pas à lui seul de conclure sur leur santé financière, l'observation d'un seul indicateur n'étant pas suffisante. Par ailleurs, la dette en soi n'est pas obligatoirement « mauvaise » : il est nécessaire pour une collectivité locale de réaliser des investissements pour répondre aux besoins des citoyens, et cet investissement passe bien souvent par l'emprunt. Une collectivité très peu endettée mais proposant des biens et services peu abondants ou d'une faible qualité ne remplit pas forcément mieux son rôle qu'une collectivité certes plus endettée mais satisfaisant davantage ses habitants. De plus, les municipalités étudiées ne sont pas nécessairement au même point dans leur cycle d'investissement : une commune avec des infrastructures neuves sera plus endettée qu'une commune avec de vieilles infrastructures (toutes choses égales par ailleurs), mais à long terme, cette différence d'endettement est susceptible de s'inverser. Cet indicateur est donc intéressant à observer en premier lieu, mais, étant donné l'absence d'informations sur l'état ou la valeur du patrimoine des communes étudiées, il est difficile de conclure à un endettement excessif de celles-ci. Dans tous les cas, il est vrai que la dette doit être maîtrisée et soutenable pour éviter l'apparition de difficultés financières auxquels la collectivité ne pourrait faire face à plus long terme.

Analyser le ratio de dette rapportée aux recettes des taxes peut ainsi permettre d'apporter des informations supplémentaires. *Slack, Tassonyi et Grad (2015)* estiment par exemple que cet indicateur est une mesure standard de la soutenabilité budgétaire d'un gouvernement. Cet indicateur rapporte la dette à la ressource principale de la municipalité, qui plus est une ressource sur laquelle elle est autonome. Des recettes de taxes importantes et dynamiques peuvent indiquer, dans certains cas, que les municipalités auront moins de mal à faire face à leurs obligations, et peuvent ainsi venir atténuer une dette qui en premier lieu peut paraître importante. A titre d'exemple, l'encours total de dette de la ville de Metz représente 0,51 fois (ou 51%) ses recettes annuelles de taxes. Ainsi, chaque année, cette municipalité perçoit plus d'argent grâce aux taxes que ce qu'il lui reste à payer pour honorer ses dettes. En tout, 14 municipalités ont vu leur ratio diminuer entre 2007 et 2013, avec dans tous les cas des recettes fiscales plus dynamiques que la dette : pour 5 municipalités, la dette a augmenté, mais à un rythme plus faible que les recettes des taxes, et pour les 9 autres, une baisse de la dette s'est conjuguée à un accroissement des recettes fiscales.

Tableau 2.1 : Dette brute rapportée au nombre d'habitants et aux recettes des taxes, moyenne 2007-2013, classement par ordre décroissant

Rang	Ville	Dette / population (en €)	Var. depuis 2007 (%)	Var. depuis 2007 (Rang)	Ville	Dette / Recettes des taxes	Var. depuis 2007 (%)	Var. depuis 2007 (Rang)
1	Perpignan	3468,6	15,3	-1	Perpignan	4,03	-4,0	+2
2	Marseille	3405,0	-6,9	+1	Marseille	3,94	-26,5	-1
3	Saint-Étienne	2863,9	11,4	-1	Saint-Étienne	3,90	-21,3	-1
4	Le Mans	2660,4	-9,3	-5	Tours	3,26	-28,7	-2
5	Montpellier	2523,4	32,5	+2	Grenoble	2,73	5,7	-1
6	Lille	2516,9	34,7	+2	Le Mans	2,43	-21,5	-5
7	Grenoble	2493,0	26,4	+1	Lille	2,30	53,2	+13
8	Nantes	2297,6	-22,4	-9	Dijon	2,14	26,9	+4
9	Nice	2223,6	78,7	+11	Reims	2,12	-16,5	-5
10	Reims	2121,4	-0,5	-3	Le Havre	2,05	48,4	+9
11	Tours	2049,0	-12,7	-8	Montpellier	2,01	19,2	+5
12	Brest	2020,6	54,0	+6	Nantes	2,00	-28,5	-10
13	Dijon	1989,3	63,5	+6	Limoges	1,93	1,4	-
14	Nîmes	1911,7	5,1	-1	Nîmes	1,91	-12,4	-5
15	Le Havre	1906,8	90,8	+11	Clermont-Ferrand	1,89	-22,4	-9
16	Lyon	1778,0	-8,1	-5	Nice	1,87	30,6	+6
17	Bordeaux	1525,2	-12,2	-7	Brest	1,86	28,7	+7
18	Limoges	1474,8	10,3	-	Lyon	1,78	-13,6	-5
19	Amiens	1465,3	30,2	+3	Toulon	1,49	-9,6	-1
20	Clermont-Ferrand	1423,4	1,0	-4	Amiens	1,27	13,1	+1
21	Toulon	1333,3	8,6	-3	Villeurbanne	1,26	0,8	-
22	Paris	1216,6	50,7	+5	Besançon	1,25	27,7	+4
23	Besançon	1132,8	55,0	+7	Angers	1,17	346,0	+9
24	Rennes	1066,7	-49,3	-16	Bordeaux	1,09	-28,2	-8
25	Angers	1056,0	460,4	+12	Aix-en-Provence	1,08	-4,7	-2
26	Villeurbanne	1010,7	2,5	-2	Paris	1,04	43,4	+3
27	Aix-en-Provence	1008,1	-1,4	-4	Rennes	1,01	-57,1	-13
28	Strasbourg	991,2	61,2	+2	Strasbourg	0,94	50,4	+2
29	Toulouse	644,8	79,4	-2	Toulouse	0,84	55,5	-
30	Metz	395,6	587,0	+2	Metz	0,51	432,4	+3

Source : construction à partir des données du ministère de l'Économie et des finances.

Comme nous venons de le voir, l'indicateur de dette sur recettes des taxes a pour avantage d'apporter une vision plus mesurée concernant l'endettement d'une municipalité, en le comparant à sa principale recette, qui est par ailleurs autonome. Cependant, cet indicateur peut aussi faire l'objet de certaines critiques. Premièrement, des recettes de taxes élevées peuvent être synonymes d'une forte pression fiscale pesant sur les résidents. Deuxièmement, les recettes de taxes ne servent pas uniquement à rembourser la dette, mais à financer une partie des dépenses de fonctionnement : une collectivité avec des recettes de taxes importantes mais des dépenses de fonctionnement élevées n'aura au final pas nécessairement beaucoup de recettes pour rembourser sa dette. Rapporter la dette à l'épargne brute (différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement) peut ainsi fournir des renseignements supplémentaires.

En France, l'épargne brute dégagée par une collectivité doit être affectée en priorité au remboursement du capital des emprunts. Cet indicateur, aussi appelé « délai ou capacité de

désendettement », représente le nombre d'années requises pour un remboursement total de l'encours de dette si l'intégralité de l'épargne est consacrée à ce paiement. Comme le mentionne *Navarre* (2016), ce ratio est mobilisé localement à des fins de pilotage de la dette. Il est par ailleurs conseillé par plusieurs auteurs et spécialistes de l'analyse financière locale, tels que *Guengant* (1998) ou *Klopfers* (2010). Ce dernier stipule par exemple que « la capacité de désendettement est le premier indicateur de solvabilité dans l'analyse financière synthétique d'un compte administratif ». Il indique également les seuils qui sont selon lui critiques, avec une zone dangereuse débutant à partir de 12 ans et une zone normalement interdite, ou « zone rouge », se situant au-delà de 15 ans. Récemment, la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022 incorpore le ratio de la capacité de désendettement dans les contrats passés avec les collectivités locales (cf. introduction générale). Si celui-ci dépasse en 2016 le plafond national de référence (à savoir 12 ans pour les communes et EPCI à fiscalité propre), une trajectoire d'amélioration de ce ratio doit être déterminée. Le tableau 2.2 présente l'indicateur du délai de désendettement, et expose les municipalités qui sont a priori situées en zone à risque¹⁹.

Il apparaît que six municipalités se situent dans la zone rouge, avec une capacité de désendettement supérieure à 15 ans (égale pour la ville de Grenoble) en moyenne sur la période allant de 2007 à 2013. Parmi celles-ci, deux ont connu une forte baisse de ce ratio, indiquant une amélioration de leur solvabilité malgré un niveau moyen encore élevé (la ville de Saint-Étienne arrive par ailleurs à un ratio légèrement supérieur à 15 années en fin de période).

Il est également à noter que la forte hausse de l'indicateur pour les villes de Paris et Metz s'est produite en 2013²⁰. Entre 2007 et 2012, ce ratio a augmenté d'un peu plus de trois ans pour Paris, et d'un peu moins de 5 ans pour Metz. La situation est en revanche différente pour la ville de Nice, qui a fait face à la plus forte hausse de délai de désendettement du groupe étudié et qui compte parmi les ratios les plus élevés. Cette augmentation s'est faite ici de manière relativement constante, et ne revêt donc pas d'un caractère exceptionnel, comme cela a pu être le cas pour Paris ou Metz. Cette situation est ainsi potentiellement plus problématique (il faudrait néanmoins avoir des données post 2013 afin d'observer l'évolution de ce ratio pour les villes de Paris et de Metz, et donc de pouvoir tirer de plus amples conclusions).

Au final, la majorité des villes du groupe étudié a un ratio de délai de désendettement inférieur au seuil de la zone rouge (24) et au seuil de la zone dangereuse (22), indiquant une solvabilité globalement satisfaisante, malgré certaines situations pouvant être considérées comme à risque au vu de cet indicateur.

¹⁹ Les données à notre disposition ne sont pas assez fines pour calculer précisément l'épargne brute. En effet, comme le précise *Klopfers* (2010), certains retraitements doivent être opérés pour avoir une vision plus juste de cet indicateur. Par exemple, les recettes et dépenses de fonctionnement qui n'ont pas un caractère marqué par la récurrence (sinistres et leur remboursement par l'assurance par exemple) peuvent être enlevées de l'épargne brute. À l'inverse, la partie des recettes et dépenses d'investissement qui présente un caractère de récurrence marqué (part du FCTVA correspondant aux équipements courants par exemple) peut être ajoutée au calcul de l'indicateur. Dans notre cas, nos calculs sont plus approximatifs, et l'épargne brute est obtenue en faisant la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Cependant, cela procure tout de même une certaine idée de cet indicateur, de son évolution et des différences entre municipalités.

²⁰ Pour Paris, l'année 2013 s'est caractérisée par une hausse assez forte de la dette et une baisse de l'épargne brute (par rapport à 2012), liée à une croissance des recettes de fonctionnement plus faibles que celle des dépenses de fonctionnement. La ville de Metz à quant à elle connu une hausse de la dette conjuguée à une forte baisse de l'épargne brute, liée à une diminution des recettes de fonctionnement accompagnée d'une augmentation des dépenses de fonctionnement.

Tableau 2.2 : Indicateur du délai de désendettement, moyenne 2007-2013, classement par ordre décroissant

Rang	Ville	Dettes / Épargne brute (en années)	Var. depuis 2007 (en années)	Var. depuis 2007 (Rang)
1	Marseille	38,2	-33,9	-1
2	Saint-Étienne	26,6	-17,1	-6
3	Nice	21,0	23,5	+7
4	Perpignan	19,4	3,9	-
5	Paris	15,3	17,5	+19
6	Grenoble	15,0	3,2	-
7	Le Mans	14,7	-11,2	-8
8	Tours	13,0	-0,2	-3
9	Dijon	11,7	6,2	+1
10	Lille	10,8	5,8	+9
11	Clermont-Ferrand	9,8	-2,3	-9
12	Toulon	9,0	-0,8	-6
13	Amiens	8,5	-0,1	-7
14	Nantes	8,3	-2,7	-13
15	Brest	7,9	2,4	+1
16	Limoges	7,4	1,2	-
17	Montpellier	7,4	2,6	+3
18	Nîmes	7,4	1,1	-2
19	Reims	7,1	-2,3	-13
20	Lyon	6,9	-2,1	-10
21	Le Havre	6,0	3,2	+7
22	Besançon	4,8	1,7	+2
23	Angers	4,8	6,5	+11
24	Aix-en-Provence	4,4	1,7	-1
25	Toulouse	4,1	7,1	+11
26	Metz	4,0	15,7	+23
27	Strasbourg	3,8	3,2	+1
28	Villeurbanne	3,6	0,9	-2
29	Rennes	3,4	-3,0	-10
30	Bordeaux	3,3	-0,6	-4

Source : construction à partir des données du ministère de l'Économie et des finances.

Le tableau 2.3 fait état de deux indicateurs : l'annuité (ou service) de la dette rapportée à la population et aux recettes de fonctionnement. Selon *Joanis* (2014), le service de la dette est « une dimension importante des conséquences de l'endettement public ». Analyser ces ratios peut donc donner des informations précieuses quant à la situation financière d'une collectivité. L'annuité de la dette est composée du montant des intérêts des emprunts et du montant du remboursement du capital de la dette. Cette annuité est une dépense obligatoire, et représente le poids de la dette assumé par une collectivité. Elle est aussi une illustration de l'impact que peut avoir une décision d'endettement dans le temps : s'endetter fortement à une année t peut impacter de manière conséquente les finances futures de la commune. Rapportée aux recettes de fonctionnement, elle constitue un nouvel indicateur permettant d'identifier

quelle part des recettes de fonctionnement devra être consacrée au service de la dette²¹. Un pourcentage trop élevé peut laisser présager des difficultés futures pour la collectivité à faire face à ses dépenses de fonctionnement courant, une part importante de ses recettes étant déjà absorbée par le service de la dette, dépense obligatoire et récurrente.

L'observation du tableau 2.3 permet de constater que plus de la moitié des villes ont connu une baisse de leurs ratios d'annuité (17 pour l'annuité rapportée à la population, 18 pour celle rapportée aux recettes de fonctionnement²²), indiquant une baisse du poids de la dette supporté par ces communes. Pour les villes de Marseille et Perpignan, l'annuité de la dette représente plus de 15% de leurs recettes de fonctionnement, ce qui est relativement conséquent. Pour Marseille néanmoins, cette proportion est en baisse sur la période d'étude, démontrant une amélioration de sa situation financière pour cet indicateur considéré.

²¹ Le paiement des intérêts de la dette doit être assuré par les recettes de fonctionnement. En revanche, le remboursement du capital de la dette doit être assuré par l'excédent de la section de fonctionnement (il sert à cela en priorité), plus par des recettes propres d'investissement si l'excédent n'est pas suffisant. L'annuité de la dette n'est donc pas une charge supportée uniquement par les recettes de fonctionnement. Néanmoins, l'excédent de la section de fonctionnement devant être affecté en priorité au remboursement du capital, l'annuité de la dette pèse au final avant tout sur les recettes de fonctionnement (d'où le ratio d'annuité de la dette rapportée aux recettes de fonctionnement).

²² La ville de Saint-Étienne a vu son premier ratio s'accroître, et son deuxième diminuer, indiquant que les recettes de fonctionnement ont augmenté plus rapidement que l'annuité de la dette.

Tableau 2.3 : Annuité de la dette (AD) rapportée au nombre d'habitants et aux recettes de fonctionnement (RF), moyenne 2007-2013, classement par ordre décroissant

Rang	Ville	AD/ population (en €)	Var. depuis 2007 (%)	Var. depuis 2007 (Rang)	Ville	AD / RF (en %)	Var. depuis 2007 (%)	Var. depuis 2007 (Rang)
1	Marseille	356,9	-4,8	-2	Marseille	18,5	-10,6	-
2	Perpignan	331,8	25,3	+7	Perpignan	16,6	25,9	+4
3	Reims	322,2	16,7	+6	Grenoble	14,1	-33,7	-7
4	Nantes	318,9	5,9	-	Reims	13,9	0,7	+4
5	Grenoble	305,8	-32,4	-8	Nantes	13,6	2,1	+4
6	Lille	297,4	-17,8	-5	Tours	13,4	-37,2	-8
7	Montpellier	275,0	-26,6	-6	Montpellier	13,2	-28,6	-8
8	Nice	267,4	10,5	+3	Lille	13,2	-14,0	+1
9	Nîmes	256,2	-32,7	-7	Saint-Étienne	12,5	-3,6	+4
10	Amiens	251,2	-19,3	-1	Brest	12,4	27,9	+11
11	Brest	248,8	46,9	+12	Nîmes	12,3	-35,0	-8
12	Saint-Étienne	243,2	8,4	+7	Limoges	12,0	-7,3	+1
13	Le Havre	239,9	46,2	+12	Lyon	11,4	-2,9	+6
14	Lyon	231,8	-6,4	+2	Nice	11,0	0,5	+7
15	Tours	229,0	-36,7	-11	Le Havre	10,5	30,5	+13
16	Le Mans	226,3	0,8	+5	Amiens	10,5	-32,3	-6
17	Bordeaux	217,2	-29,2	-5	Le Mans	10,2	-5,6	+6
18	Limoges	210,4	-11,2	+2	Toulon	10,0	-49,4	-19
19	Toulon	179,7	-40,2	-11	Villeurbanne	9,3	-26,9	-4
20	Rennes	178,2	-38,4	-5	Clermont-Ferrand	8,6	18,9	+6
21	Dijon	161,2	67,2	+6	Rennes	8,4	-44,2	-6
22	Villeurbanne	158,9	-29,8	-2	Bordeaux	8,2	-28,7	-1
23	Besançon	150,6	-6,4	+2	Dijon	8,1	44,6	+5
24	Clermont-Ferrand	145,1	33,6	+3	Besançon	7,6	-16,5	-
25	Aix-en-Provence	142,5	-48,9	-11	Aix-en-Provence	7,5	-51,5	-12
26	Strasbourg	109,7	7,1	-1	Angers	5,0	186,7	+9
27	Angers	101,3	191,3	+8	Paris	4,2	122,5	+2
28	Paris	91,7	108,3	+1	Metz	4,0	104,5	+1
29	Metz	74,9	127,9	+1	Strasbourg	3,9	11,3	-2
30	Toulouse	35,8	-25,3	-2	Toulouse	1,8	-30,3	-3

Source : construction à partir des données du ministère de l'Économie et des finances.

Le tableau 2.4 présente les ratios de transferts de fonctionnement reçus rapportés aux recettes de fonctionnement et de recettes provenant des taxes, rapportées aux recettes propres de fonctionnement. Le premier permet notamment de rendre compte de l'autonomie de la municipalité : une collectivité dont les recettes proviennent en grande partie de transferts reçus aura un pouvoir d'action faible sur ses recettes, et aura ainsi plus de mal à les moduler, traduisant sa faible autonomie. Cet indicateur est également souvent utilisé pour constater le niveau de vulnérabilité d'une collectivité locale, c'est-à-dire son degré de dépendance à des sources de fonds qui sont hors de son contrôle ou exposées à des risques qui peuvent dégrader sa capacité à répondre à ses obligations.

De manière générale, les communes analysées bénéficient d'une bonne autonomie, avec un ratio variant de 16% pour Strasbourg à 25% pour Villeurbanne. Par ailleurs, mis à part Limoges, l'ensemble des communes ont vu ce ratio diminuer entre 2007 et 2013. Cette baisse

cache deux situations distinctes : 7 villes ont fait face à une baisse des transferts reçus conjuguée à une hausse de leurs recettes de fonctionnement, et 22 villes ont connu une hausse des transferts reçus, mais à un rythme plus faible que l'accroissement de leurs recettes de fonctionnement (pour 7 villes, la croissance des transferts reçus a été inférieure à 2% entre 2007 et 2013). Limoges quant à elle, a vu ses recettes provenant des transferts croître plus rapidement que ses recettes de fonctionnement²³. Cette baisse quasi-générale de cet indicateur a dû s'accroître fortement à partir de 2014, avec le Pacte de confiance et de responsabilité mis en place par le gouvernement, engendrant une baisse des dotations reçues. Ce pacte vise à faire contribuer les collectivités à l'effort de redressement des comptes publics, à travers la diminution des dotations que leur verse l'État. En 2014, une baisse de 1,5 milliards d'euros de dotations versées par l'État aux collectivités locales a été opérée. Entre 2015 et 2017, cette diminution a été d'environ 10 milliards d'euros, dont plus de 5 pour le bloc communal (DGCL, 2017).

La part des recettes des taxes dans les recettes propres de fonctionnement nous informe sur la diversité des sources de revenus des municipalités. Une commune avec un fort ratio aura des recettes propres peu diversifiées, et s'appuiera majoritairement sur l'impôt. Une faible diversité des sources de revenus utilisées peut aussi dans certains cas être synonyme d'une moins bonne flexibilité, entendue ici comme la capacité à augmenter les taxes ou la dette afin de répondre à ses obligations financières et de service. Une commune dont les recettes proviennent principalement des taxes peut avoir atteint un niveau élevé d'utilisation de cette ressource, et avoir plus de mal à utiliser ce levier en cas de besoins de recettes supplémentaires. Dans un tel cas, elle gagnerait à diversifier ses sources de recettes, en se tournant par exemple davantage sur les tarifs appliqués aux usagers. La variation de cet indicateur entre 2007 et 2013 est majoritairement positive, montrant que les recettes des taxes ont augmenté à un rythme plus rapide que les recettes propres de fonctionnement. Cette hausse peut provenir de l'application de taux plus élevés, mais aussi de la croissance des bases taxables, qui permet aux municipalités d'obtenir des recettes fiscales plus importantes sans nécessairement augmenter ses taux de taxe.

²³ Ces tendances sont considérées sans élimination de l'inflation. Si nous raisonnons en euros constants de 2007, de nombreuses villes (23) ont connu une baisse de la valeur de leurs transferts reçus, dans de rares cas (3) conjuguée à une baisse de leurs recettes de fonctionnement (ces dernières connaissant néanmoins une décroissance moins forte). Pour Limoges, les recettes de fonctionnement ont baissé à un rythme plus important que les transferts reçus (-1,48% contre -0,27%).

Tableau 2.4 : Part des transferts de fonctionnement reçus (TF) dans les recettes de fonctionnement et des recettes des taxes dans les recettes propres de fonctionnement (RP), moyenne 2007-2013, classement par ordre décroissant

Rang	Ville	TF / RF (en %)	Var. depuis 2007 (%)	Var. depuis 2007 (Rang)	Ville	Recettes des taxes / RP (en %)	Var. depuis 2007 (%)	Var. depuis 2007 (Rang)
1	Villeurbanne	25,07	-8,3	+1	Montpellier	75,65	5,3	-
2	Tours	24,53	-10,3	-2	Brest	70,41	-1,5	-2
3	Paris	24,26	-8,8	+1	Paris	70,07	9,0	+1
4	Marseille	23,79	-11,6	-1	Bordeaux	66,22	19,8	+10
5	Lyon	23,44	-9,4	+3	Lyon	64,50	7,2	+6
6	Lille	23,16	-1,9	+10	Lille	63,93	-8,5	-8
7	Brest	22,72	-18,1	-5	Toulon	63,32	-5,2	-3
8	Saint-Étienne	22,33	-13,0	-1	Villeurbanne	62,92	2,9	-1
9	Angers	22,02	-3,8	+9	Nantes	62,08	0,2	-4
10	Toulon	21,96	-21,4	-9	Rennes	62,03	2,7	-1
11	Grenoble	21,91	-10,8	+1	Le Mans	61,72	4,5	+4
12	Limoges	21,24	1,2	+14	Aix-en-Provence	59,84	-6,5	-10
13	Metz	21,20	-15,1	-3	Nice	59,36	20,7	+5
14	Nantes	21,15	-15,0	-3	Marseille	59,05	14,8	+5
15	Toulouse	20,98	-12,4	+3	Nîmes	58,99	13,8	+9
16	Besançon	20,56	-16,1	-6	Amiens	58,65	-7,0	-11
17	Clermont-Ferrand	20,49	-17,7	-7	Dijon	56,84	5,7	-2
18	Montpellier	20,44	-10,2	+5	Besançon	56,78	3,5	-2
19	Le Havre	20,42	-17,4	-6	Clermont-Ferrand	56,43	10,2	+3
20	Rennes	19,81	-15,8	-5	Angers	55,52	22,4	+9
21	Le Mans	19,72	-13,4	-	Limoges	55,40	14,0	-1
22	Reims	19,26	-13,5	-	Grenoble	53,80	13,8	-
23	Bordeaux	19,17	-10,9	+1	Reims	53,59	-0,9	-8
24	Perpignan	18,97	-5,9	+5	Perpignan	53,24	18,8	+3
25	Nîmes	18,56	-7,2	+3	Le Havre	51,36	9,5	-1
26	Amiens	18,27	-15,3	-2	Metz	51,20	10,7	-2
27	Nice	18,26	-13,6	+2	Toulouse	49,16	4,2	-4
28	Dijon	18,14	-20,9	-6	Tours	49,14	17,3	+1
29	Aix-en-Provence	17,91	-20,6	-3	Saint-Étienne	49,03	20,9	+3
30	Strasbourg	15,99	-5,2	+1	Strasbourg	44,43	10,2	+1

Source : construction à partir des données du ministère de l'Économie et des finances.

Le tableau 2.5 fait état des recettes et des dépenses de fonctionnement par habitant ainsi que de leur évolution, en euros constants de 2007. Il apparaît qu'en moyenne, sur la période 2007-2013, l'ensemble des communes ont dégagé des excédents de fonctionnement, ce qui, à première vue, est signe d'une bonne santé financière. Néanmoins, il est plus intéressant d'analyser l'évolution de ces recettes et ces dépenses. En effet, si les dépenses de fonctionnement augmentent plus vite que les recettes de fonctionnement, cela conduit à une baisse de l'épargne brute et potentiellement à l'apparition de déficits²⁴, et à des difficultés

²⁴ Le budget d'une collectivité doit être voté en équilibre réel, c'est-à-dire que les recettes de chaque section doivent être supérieures aux dépenses des sections correspondantes. Par ailleurs, la somme de l'excédent de la section de fonctionnement et des recettes propres d'investissement doit être suffisante pour rembourser le capital de la dette à échoir au cours de l'exercice (article L1612-4 du *Code général des collectivités territoriales* (version en vigueur au 5 février 2018). Cependant, il peut arriver dans les faits que l'exécution du budget conduise à un déficit de la section de fonctionnement. Si ce déficit est inférieur à 10% des recettes de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants, ou inférieur à 5% pour les

probables à maintenir les programmes et services existants ou à répondre aux obligations financières. La collectivité se trouverait ici en présence d'un effet ciseau, avec des dépenses plus dynamiques que les recettes, et pouvant atteindre à terme des niveaux plus élevés, créant ainsi un déficit de fonctionnement (ou au minimum, si les recettes restent malgré tout supérieures aux dépenses, une baisse conséquente de l'épargne brute). Dans un tel cas, la collectivité se doit de rationaliser ses dépenses ou d'augmenter ses recettes pour revenir à l'équilibre (ou éviter d'être en déficit), deux options qui peuvent potentiellement impacter négativement les habitants de la collectivité concernée (baisse de la qualité des services, hausse des taxes ou des tarifs par exemple). Le classement est donc réalisé en fonction de l'écart en points de pourcentage entre l'évolution des recettes de fonctionnement et des dépenses de fonctionnement. Cinq types de cas sont ici présents :

- les villes connaissant une hausse de leurs recettes de fonctionnement plus importante que leurs dépenses de fonctionnement : Grenoble, Besançon, Nantes, Amiens, etc.
- Celles connaissant une diminution de leurs recettes de fonctionnement, mais plus faible que la baisse de leurs dépenses : Lyon, Bordeaux.
- Celles faisant face à une hausse de leurs recettes de fonctionnement à un rythme plus faible que leurs dépenses de fonctionnement : Toulouse, Metz, Aix-en-Provence, Nice, etc.
- Celles faisant face à une diminution de leurs recettes de fonctionnement à un rythme plus élevé que la baisse de leurs dépenses : Paris, Villeurbanne, Strasbourg.
- Enfin, les municipalités confrontées à une baisse de leurs recettes de fonctionnement et à une augmentation de leurs dépenses : Lille, Perpignan.

Les trois derniers cas sont problématiques s'ils perdurent dans le temps, car ils peuvent conduire à l'apparition d'un effet ciseau et de déficits évoqués plus haut. Il apparaît que 16 municipalités font face à une évolution défavorable de leurs dépenses et recettes de fonctionnement. La santé financière à plus long terme de ces communes peut donc être impactée négativement par ces tendances même si pour le moment toutes ces villes bénéficient d'un excédent de fonctionnement. Néanmoins, les écarts sont relativement faibles et doivent pouvoir être corrigés sans trop de difficultés pour la plupart des municipalités. C'est avant tout pour Toulouse et Metz que la situation pourrait devenir rapidement préoccupante, si de telles tendances se poursuivaient.

autres, alors c'est à la collectivité de prendre les mesures nécessaires pour résorber son déficit dans son prochain budget. Si le déficit dépasse les seuils précités, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose à la collectivité les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans un délai d'un mois à compter de la saisine (article L1612-14 du *Code général des collectivités territoriales* (version en vigueur au 5 février 2018).

Tableau 2.5 : Moyennes en € constants de 2007 et évolutions des recettes et des dépenses de fonctionnement (RF et DF) par habitant sur la période 2007-2013

Rang	Ville	RF / population (en €)	Var. depuis 2007 (%)	DF / population (en €)	Var. depuis 2007 (%)	Ecart (pts de %) entre évolution des RF et des DF
1	Toulouse	1970,3	7,1	1767,0	24,4	-17,3
2	Metz	1854,1	11,4	1646,7	23,9	-12,4
3	Paris	2213,9	-6,4	2081,2	-0,7	-5,7
4	Aix-en-Provence	1910,3	5,5	1631,6	11,0	-5,5
5	Lille	2248,9	-4,4	2005,1	0,7	-5,1
6	Nice	2444,4	10,0	2318,9	14,6	-4,6
7	Villeurbanne	1697,2	-3,9	1410,4	-0,8	-3,1
8	Strasbourg	2822,8	-3,8	2532,4	-0,8	-3,0
9	Angers	2024,8	1,6	1796,0	4,5	-2,9
10	Nîmes	2087,8	3,6	1824,6	6,0	-2,4
11	Tours	1709,8	0,8	1550,4	2,1	-1,4
12	Dijon	1985,1	15,7	1813,7	17,0	-1,3
13	Montpellier	2082,6	2,8	1736,3	4,0	-1,2
14	Rennes	2145,2	10,4	1822,9	11,3	-0,9
15	Perpignan	2002,0	-0,4	1815,3	0,3	-0,7
16	Brest	1992,7	14,8	1806,3	15,4	-0,6
17	Toulon	1819,1	18,3	1669,8	18,3	0,0
18	Limoges	1750,6	-4,3	1548,7	-4,3	0,0
19	Grenoble	2177,8	1,9	2002,5	1,9	0,1
20	Besançon	2009,9	12,1	1762,5	11,6	0,4
21	Bordeaux	2648,1	-0,7	2179,9	-1,5	0,9
22	Nantes	2351,1	3,7	2069,6	2,7	1,0
23	Amiens	2414,0	19,2	2237,0	18,0	1,2
24	Le Havre	2262,2	12,0	1941,1	10,6	1,4
25	Clermont-Ferrand	1691,2	12,4	1539,8	10,4	2,0
26	Lyon	2027,6	-3,6	1761,4	-6,6	2,9
27	Marseille	1937,5	6,5	1831,1	3,4	3,1
28	Reims	2322,8	15,9	2010,8	11,9	4,0
29	Saint-Étienne	1942,2	12,5	1816,6	6,8	5,7
30	Le Mans	2221,3	6,7	2027,9	1,0	5,8

Source : construction à partir des données du ministère de l'Économie et des finances.

2.3.3 Résumé des résultats de santé financière des 30 villes françaises

L'observation de notre éventail d'indicateurs permet de constater que le classement des municipalités en fonction leur santé financière peut varier plus ou moins fortement selon l'indicateur considéré. Par exemple, la ville de Toulouse, qui occupe parmi les positions les plus favorables (i.e. en fin de classement) pour les indicateurs de dette et d'annuité est classée seulement en milieu de tableau pour la part des transferts de fonctionnement reçus dans les recettes de fonctionnement, et si situe à la pire position pour l'écart entre l'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement. A l'inverse, la ville du Mans se situe dans les sept pires positions pour les indicateurs de dette, alors qu'elle est en milieu de tableau pour les

indicateurs d'annuité et parmi les positions les plus favorables pour l'indicateur de transferts de fonctionnement reçus dans les recettes de fonctionnement et pour l'écart entre l'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement. Ce sont ici deux exemples, mais la variabilité des positions selon l'indicateur considéré peut être relativement importante pour beaucoup de villes (à des degrés divers, que ce soit en termes d'amplitude de variation ou du nombre d'indicateurs variant fortement), même si certaines d'entre elles (Lille et Besançon par exemple) voient leur position relativement peu se modifier.

Cette variabilité montre que prendre en compte plusieurs indicateurs pour évaluer au mieux la santé financière des collectivités locales peut être utile. Néanmoins, pour simplifier la lecture des résultats et donc les rendre davantage analysables, la constitution d'un indice synthétique, ou moyen, peut s'avérer utile. Cet indice correspond en quelques sortes à un résumé des résultats observés pour l'ensemble des indicateurs étudiés. *Brown* (1993) par exemple, a mis en place un indice pouvant être calculé à partir de scores attribués à 10 ratios différents, et permettant ainsi de classer les municipalités entre elles. Plus récemment, *Joanis* (2014) a réalisé un classement des provinces canadiennes et États américains pour cinq indicateurs de dette, et a ensuite calculé un rang moyen, obtenu en faisant la moyenne des positions des villes pour chaque indicateur. Même si cette méthode ne correspond pas à proprement parlé à la construction d'un indice, elle a l'avantage de résumer les résultats obtenus pour les cinq indicateurs de dette, et d'en faciliter la lecture. La vue large permise par l'analyse d'un éventail d'indicateurs est également conservée, car résumée dans cet « indice ».

Dans notre étude, nous calculons un indice moyen avec une méthode proche de celle de *Joanis*. Pour chaque indicateur calculé, chaque ville obtient un nombre de points correspondant à sa position (allant de 1 à 30, 30 étant la meilleure position). L'addition de ces points pour les huit indicateurs donne un score total, à partir duquel les municipalités sont classées. Ainsi, nous obtenons un classement final, positionnant les communes en fonction de leur performance moyenne sur les indicateurs étudiés. Cette méthode, certes assez simpliste et perfectible, a l'avantage de donner une idée globale et facilement compréhensible de la santé financière des communes analysées, et plus précisément de leurs positions les unes par rapport aux autres. Elle constitue selon nous un apport intéressant à l'analyse plus précise effectuée précédemment, indicateur par indicateur, notamment dans une perspective de classement. Par ailleurs, aucun poids n'est attribué aux indicateurs, comme cela peut être fait par les agences de notation lors du calcul d'indices financiers servant à noter les municipalités (*Slack, Tassonyi et Grad*, 2015). Il semble en effet arbitraire d'attribuer des poids différents à chaque critère, à la fois pour déterminer lequel est plus important qu'un autre, mais aussi dans quelle proportion. Nous considérons donc ici que chaque indicateur a une importance similaire dans la détermination de la santé financière. Le tableau 2.6 présente les positions occupées par les municipalités pour chaque indicateur, et leur position moyenne. Les communes ayant le plus de points sont celles ayant la meilleure santé financière, et inversement. Ainsi, la première position de ce classement est la pire position en termes de santé financière, et la 30^{ème} est la meilleure.

Tableau 2.6 : Sommaire des résultats : positions occupées par les municipalités pour chaque indicateur et position moyenne

Ville	Dettes / pop.	Dettes / Recettes des taxes	Dettes / Épargne brute	AD / pop.	AD / RF	TF / RF	Recettes des taxes / RP	Ecart évolution RF et DF	Rang moyen
Marseille	2	2	1	1	1	4	14	27	1
Lille	6	7	10	6	8	6	6	5	2
Perpignan	1	1	4	2	2	24	24	15	3
Grenoble	7	5	6	5	3	11	22	19	4
Montpellier	5	11	17	7	7	18	1	13	5
Tours	11	4	8	15	6	2	28	11	6
Nantes	8	12	14	4	5	14	9	22	7
Brest	12	17	15	11	10	7	2	16	8
Saint-Étienne	3	3	2	12	9	8	29	29	9
Nice	9	16	3	8	14	27	13	6	10
Le Mans	4	6	7	16	17	21	11	30	11
Nîmes	14	14	18	9	11	25	15	10	12
Lyon	16	18	20	14	13	5	5	26	13
Paris	22	26	5	28	27	3	3	3	-
Reims	10	9	19	3	4	22	23	28	15
Toulon	21	19	12	19	18	10	7	17	16
Limoges	18	13	16	18	12	12	21	18	17
Dijon	13	8	9	21	23	28	17	12	18
Villeurbanne	26	21	28	22	19	1	8	7	19
Le Havre	15	10	21	13	15	19	25	24	20
Amiens	19	20	13	10	16	26	16	23	21
Clermont-Ferrand	20	15	11	24	20	17	19	25	22
Bordeaux	17	24	30	17	22	23	4	21	23
Angers	25	23	23	27	26	9	20	9	24
Rennes	24	27	29	20	21	20	10	14	25
Besançon	23	22	22	23	24	16	18	20	26
Aix-en-Provence	27	25	24	25	25	29	12	4	27
Metz	30	30	26	29	28	13	26	2	28
Toulouse	29	29	25	30	30	15	27	1	29
Strasbourg	28	28	27	26	29	30	30	8	30

Source : Calculs de l'auteur.

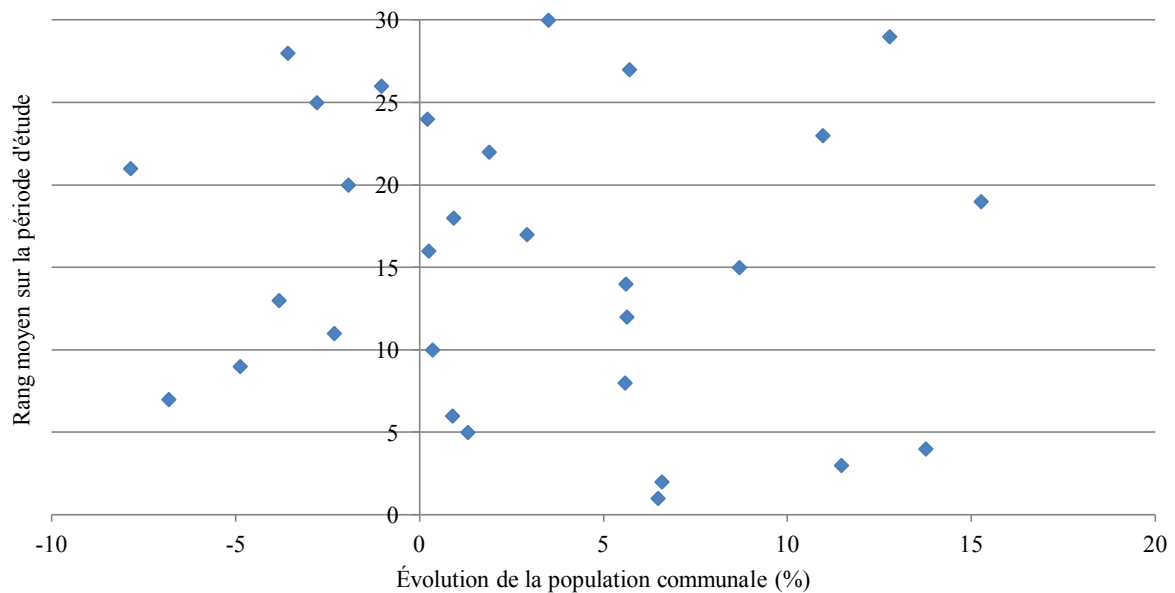
Ce classement permet de voir aisément que la position des municipalités peut varier fortement d'un indicateur à l'autre. Il est vrai néanmoins que, de manière générale, les positions varient peu d'un indicateur de dette à l'autre ou d'un indicateur d'annuité à l'autre. Les trois villes pouvant être considérées comme étant en moins bonne santé financière sont Marseille, Lille et Perpignan. À l'inverse, les trois villes en meilleure santé financière sont Strasbourg, Toulouse et Metz. Cependant, même si un éventail d'indicateurs est ici analysé, celui-ci ne peut prétendre à l'exhaustivité, tant le concept de santé financière est large. Ce classement dépend des indicateurs choisis et pourrait sans doute être différent si d'autres critères étaient pris en

compte²⁵. Par ailleurs, les villes de Toulouse et Metz sont les moins bien classées en termes d'écart de recettes de fonctionnement par rapport aux dépenses de fonctionnement, et peuvent donc être à surveiller du point de vue de ce critère.

Il apparait également que les municipalités ayant un encours de dette par habitant important ne sont pas toujours les plus mal classées quand l'on considère d'autres indicateurs ou le rang moyen (l'inverse est aussi vrai).

Enfin, il est à noter que la ville du Havre, ayant connu une décroissance de sa population municipale et intercommunale entre 2007 et 2013, figure parmi les communes en meilleure santé financière. Il en est de même pour Amiens, mais pas pour Brest. A première vue, il n'y aurait donc pas de lien clair entre croissance démographique et santé financière, ce que tend d'ailleurs à confirmer le graphique 2.3. Néanmoins, les effets de la baisse de la population sur les finances publiques se font peut-être ressentir à plus long terme, ce que nous ne pouvons pas capturer ici avec notre analyse.

Graphique 2.3 : Impact de la croissance démographique communale sur le rang moyen de santé financière de chaque ville



Source : construction de l'auteur

²⁵ Les 8 indicateurs utilisés fournissent néanmoins une information assez conséquente de la situation financière des collectivités étudiées. En ajouter d'autres pourrait modifier le classement à la marge, mais probablement ne pas entraîner un « chamboulement » de celui-ci.

2.4 La santé financière des 30 plus grandes villes canadiennes sur la période 2007-2013

Après avoir analysé la santé financière des 30 villes les plus peuplées de France, et observer une variabilité assez importante de la position occupée dans le classement selon l'indicateur considéré, nous allons nous pencher sur le cas des villes canadiennes. Une rapide présentation des municipalités étudiées et de leur population est d'abord faite, suivi d'une analyse de 7 indicateurs de santé financière, puis d'un résumé des résultats avec le calcul d'un rang moyen²⁶.

2.4.1 Présentation des municipalités étudiées et de leur population

L'analyse se concentre ici sur les 30 plus grandes villes canadiennes pour la période 2007-2013. Le Canada étant un État fédéral, les municipalités sont des « créatures des provinces » : elles sont créées par des lois provinciales et leurs pouvoirs, responsabilités, et accès aux sources de revenus sont tous, au final, sous contrôle de la province. Néanmoins, dans les faits, les municipalités exercent globalement les mêmes compétences, et ont accès à des sources de revenus similaires. L'Ontario et le Québec étant les deux provinces les plus peuplées (elles regroupent quasiment deux tiers de la population du pays), cela se ressent dans le groupe étudié : 14 municipalités sont situées en Ontario et 6 au Québec. Le reste de l'échantillon est constitué de 4 villes de Colombie-Britannique, deux villes de l'Alberta, deux de la Saskatchewan, une du Manitoba et une de Nouvelle-Écosse. Tout comme pour l'analyse du cas français, nous répartissons les données du palier supralocal dans les municipalités membres quand celui-ci représente une part importante des budgets locaux, avec, encore une fois, la population comme clé de répartition.

Des paliers supralocaux existent dans les provinces de l'Ontario, du Québec et de Colombie-Britannique. En Ontario, certaines municipalités (mais pas la totalité) appartiennent à des Régions ou Comtés, appelés municipalités de palier supérieur. Celles-ci exercent des compétences en lieu et place des municipalités, et leurs poids dans les budgets locaux peuvent être importants (25% environ). Ces Régions ou Comtés sont généralement plus grands, à la fois en termes de population et de superficie, que les EPCI français, et exercent donc des compétences à une échelle plus large. En Alberta, les 4 municipalités étudiées appartiennent au District Régional de Grand Vancouver, qui regroupe quasiment la moitié de la population

²⁶ Deux différences existent par rapport au cas français dans les indicateurs analysés. Tout d'abord, le ratio du délai de désendettement n'est pas étudié ici. En effet, contrairement à la France où le recours à cet indicateur est important, dans les cabinets privés notamment (comme nous avons pu le voir précédemment), celui-ci n'est à notre connaissance pas utilisé dans les différentes analyses de la santé financière des collectivités canadiennes (ce n'est pas un indicateur courant dans ce pays). Ensuite, c'est l'écart entre les recettes totales (hors emprunt) et les dépenses totales (hors acquisition d'immobilisations et remboursement du capital de la dette, mais incluant l'amortissement des immobilisations) qui sera analysé pour les municipalités canadiennes, et non pas l'écart entre recettes et dépenses de fonctionnement. Nous nous basons en effet ici sur les pratiques des municipalités canadiennes, qui ont plutôt tendance à comparer ces grandeurs.

de la province. Les districts régionaux exercent des compétences obligatoires et des compétences décidées par les municipalités membres, et leurs poids dans les budgets locaux peuvent-être également important (15% environ). Enfin, au Québec, la majorité des municipalités appartiennent à une Municipalité Régionale de Comté (MRC) et certaines peuvent appartenir à la Communauté Métropolitaine de Montréal ou de Québec. Dans les faits néanmoins, le pouvoir reste aux mains des municipalités qui siègent au sein des MRC et des communautés métropolitaines, et ces paliers supralocaux ont un poids minime dans les budgets locaux (moins de 5%). Au vu de cette faible importance, nous ne répartissons pas les données des paliers supralocaux québécois au sein des municipalités concernées²⁷. Les données exploitées proviennent soit des ministères des Affaires municipales des différentes provinces, soit directement des rapports financiers réalisés par les municipalités.

Le tableau 2.7 présente les chiffres de population pour les 30 municipalités étudiées, mais également pour les paliers supralocaux auxquels elles appartiennent, quand il y a lieu (pour le Québec, ce sont les MRC qui sont présentées, et non pas les communautés métropolitaines)²⁸. La taille des municipalités varie fortement, allant de près de 160 000 habitants pour la ville de Sherbrooke au Québec, à plus de 2 700 000 pour la ville de Toronto en Ontario, pour 2013. La croissance de la population entre 2007 et 2013 est positive dans l'ensemble des municipalités, mais là encore, des disparités existent : elle est de 0,7% à Grand Sudbury, une ville du Nord de l'Ontario, à 23,4% à Brampton, une ville limitrophe à Toronto, encore une fois en Ontario. Les villes de Calgary et Edmonton (Alberta) et de Saskatoon et Regina (Saskatchewan), ont toutes connu une croissance démographique forte (entre 13 et 19% à peu près), peut-être ici en partie liée à l'accélération de l'exploitation des sables bitumineux à partir des années 2000, engendrant une croissance économique importante dans ces deux provinces, et attirant ainsi des populations. La croissance démographique est également forte (supérieure à 10%) dans d'autres villes telles que Surrey (+18,8%), Laval (+10,6%), Markham (+16%), Vaughan (+20,8%), Gatineau (+10,2%) et Richmond Hill (+10,4%). Ces villes ont pour point commun d'être limitrophes (ou très proches) d'une municipalité plus grande, attractive et à rayonnement international : Vancouver pour Surrey, Montréal pour Laval, Toronto pour Markham, Vaughan et Richmond Hill, et Ottawa pour Gatineau. Par ailleurs, la croissance démographique de l'ensemble des paliers supralocaux est également positive, et plutôt forte (entre 9.5 et 15%). Globalement, la croissance démographique des villes étudiées ne laisse pas entrevoir de problèmes d'attractivité, et donc de conséquences néfastes sur la situation financière que ceux-ci pourraient apporter. Cette conclusion est cependant peut-être moins vraie pour Grand Sudbury, ville isolée du nord de l'Ontario, et où la population a augmenté d'uniquement 0,7% sur la période d'étude.

²⁷ Qui plus est, les villes québécoises sélectionnées comprennent déjà les fonctions de MRC dans leurs budgets. Le palier métropolitain, non pris en compte, représente quant à lui moins de 1% des budgets.

²⁸ La majorité des municipalités étudiées n'appartient pas à un palier supralocal. Il aurait donc été moins pertinent de présenter un graphique combinant évolution démographique du palier supralocal et du palier local. Qui plus est, la situation est moins complexe ici : la population a augmenté dans la totalité des villes et des paliers supralocaux étudiés.

Tableau 2.7 : Population des 30 plus grandes villes canadiennes et des paliers supralocaux auxquelles elles appartiennent (quand il y a lieu), 2007 et 2013 (classement par ordre décroissant, base 2013)

Ville	Population ville 2007	Population ville 2013	Evolution population (en %)	Population palier supralocal 2007	Population palier supralocal 2013	Evolution population (en %)
Toronto	2 730 100	2 771 770	+1,5	-	-	-
Montréal	1 634 547	1 678 837	+2,7	-	-	-
Calgary	1 019 942	1 149 552	+12,7	-	-	-
Ottawa	888 882	943 258	+6,1	-	-	-
Edmonton	730 372	830 568	+13,7	-	-	-
Mississauga	709 250	754 000	+6,3	1240000	1407000	+13,5
Winnipeg	654 700	698 600	+6,7	-	-	-
Vancouver	604 169	633 802	+4,9	2232067	2444454	+9,5
Brampton	452 039	557 800	+23,4	1240000	1407000	+13,5
Hamilton	518 181	540 000	+4,2	-	-	-
Québec	496 257	524 907	+5,8	-	-	-
Surrey	425 153	505 180	+18,8	2232067	2444454	+9,5
Laval	370 368	409 528	+10,6	-	-	-
Halifax	376 288	397 543	+5,6	-	-	-
London	355 596	373 730	+5,1	-	-	-
Markham	287 000	332 889	+16,0	983056	1130386	+15,0
Vaughan	260 841	315 006	+20,8	983056	1130386	+15,0
Gatineau	245 629	270 599	+10,2	-	-	-
Longueuil	231 969	234 517	+1,1	-	-	-
Burnaby	215 000	233 800	+8,7	2232067	2444454	+9,5
Saskatoon	208 300	248 700	+19,4	-	-	-
Kitchener	213 990	234 000	+9,4	511800	563000	+10,0
Windsor	205 343	210 891	+2,7	-	-	-
Regina	201 500	232 090	+15,2	-	-	-
Richmond	185 982	201 102	+8,1	2232067	2444454	+9,5
Richmond Hill	182 465	201 482	+10,4	983056	1130386	+15,0
Oakville	169 800	185 100	+9,0	453700	518311	+14,2
Burlington	167 400	174 431	+4,2	453700	518311	+14,2
Grand Sudbury	160 700	161 900	+0,7	-	-	-
Sherbrooke	147 601	157 517	+6,7	-	-	-

Source : construction à partir des données des ministères des Affaires municipales des différentes provinces.

2.4.2 Classement des villes canadiennes en fonction de 7 indicateurs de santé financière

Le tableau 2.8 présente le classement des villes canadiennes en fonction du ratio de dette par habitant et de dette rapportée aux recettes totales. Les chiffres sont une moyenne calculée sur la période 2007-2013, et le classement est réalisé par ordre décroissant, c'est-à-dire de la ville la plus endettée à la moins endettée²⁹. Les variations entre 2007 et 2013 sont également affichées, en pourcentage et en termes de places au classement. L'encours de dette par habitant varie très fortement d'une municipalité à l'autre, allant de 242,6\$ à Grand Sudbury à

²⁹ Du fait de l'absence de données pour les villes d'Halifax, de Regina et de Saskatoon, les moyennes et évolutions sont calculées sur la période 2008-2013 pour les deux premières villes, et sur la période 2009-2013 pour la dernière. Par ailleurs, tous les indicateurs ayant comme dénominateur la population sont en dollars canadiens constants de 2007, afin d'éliminer les effets de l'inflation.

4736\$ à Montréal. Cinq des six municipalités québécoises figurent parmi les dix villes ayant le plus fort endettement par tête, ainsi que les deux villes albertaines (Calgary et Edmonton) montrant une tendance à s'endetter plus forte chez les collectivités locales du Québec et de l'Alberta que chez leurs homologues des autres provinces canadiennes, pour le groupe étudié tout du moins.

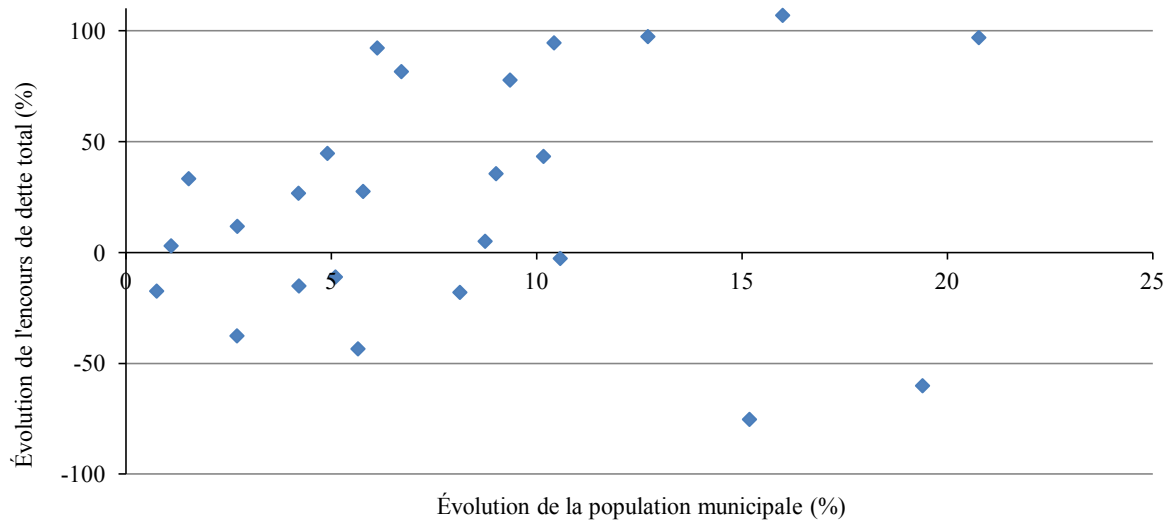
Il est à noter également que certaines municipalités ont un endettement nul sur la période, mais cela n'apparaît pas dans le tableau du fait de la répartition des données du palier supralocal au sein des municipalités membres. Cela est le cas pour les villes de Brampton et Richmond Hill en Ontario et de Burnaby en Colombie-Britannique. La ville de Mississauga, en Ontario également, connaît un endettement nul jusqu'en 2012, mais souscrit à un emprunt en 2013. Cet endettement nul, ou très faible dans d'autres villes, vient notamment de la forte utilisation des redevances d'aménagement, outil facultatif de financement de l'investissement, imposant des frais aux promoteurs immobiliers afin qu'ils contribuent au paiement des nouvelles infrastructures et à la mise à niveau d'infrastructures existantes (égouts, routes, éclairages, etc.) rendues nécessaires par les nouvelles constructions. Néanmoins, comme l'avancent *Slack, Tassonyi et Grad* (2015), la forte utilisation de ces redevances peut au final être plus coûteuse socialement. En effet, il est probable que les promoteurs immobiliers qui doivent acquitter ces redevances vont tenter de les répercuter dans le prix des logements, augmentant potentiellement l'endettement des ménages pour l'acquisition d'un bien immobilier (ménages qui font face à des taux d'intérêt plus élevés que les municipalités)³⁰.

Par ailleurs, la majorité des municipalités a connu une hausse de sa dette sur la période (23 sur 30), dont certaines très fortement (pour les villes de Mississauga et Brampton, cette augmentation provient du palier supérieur). Les villes d'Edmonton, et dans une moindre mesure de Calgary, ont une dette par habitant relativement élevée, et ayant connu une forte croissance, situation qui pourrait s'avérer problématique à terme. Des villes telles que Saskatoon, Regina, Winnipeg ou Surrey ont également fait face à une hausse importante de leur endettement, mais celui-ci reste à un niveau faible, et donc moins inquiétant (ces municipalités sont notamment moins vulnérables à une hausse des taux d'intérêt, qui sont pour le moment à des niveaux historiquement bas). De plus, dans le cas de Regina et Surrey notamment, les évolutions sont fortes car les niveaux initiaux de dette sont faibles.

Enfin, contrairement au cas français, une certaine relation entre croissance démographique et évolution de l'encours de dette total apparaît (cf. graphique 2.4 ci-dessous), notamment pour les municipalités ayant fait face à une hausse de leur dette. Ainsi, nous pouvons penser qu'une partie de l'augmentation de l'encours de dette aura servi à financer l'investissement lié à la croissance démographique. Dans un tel cas, l'évolution de cet indicateur peut davantage être expliquée par un facteur exogène que par le choix des collectivités (même si l'emprunt n'est pas le seul outil de financement de l'investissement, les ressources propres ne sont pas toujours suffisantes pour répondre aux besoins supplémentaires d'infrastructures).

³⁰ Le sujet des redevances d'aménagement et de la dette publique locale sera abordé plus en détail dans le chapitre 3. Plus précisément, nous tenterons de voir si les différentiels de dette publique entre municipalités du Québec et de l'Ontario (potentiellement liés à une utilisation plus poussée des redevances d'aménagement en Ontario) peuvent en partie expliquer les différentiels de valeurs foncières résidentielles moyennes.

Graphique 2.4 : Impact de la croissance démographique sur l'évolution de l'encours de dette total⁽¹⁾



Source : construction de l'auteur.

⁽¹⁾ Par soucis de lisibilité, les villes d'Edmonton, Mississauga, Brampton et Surrey n'apparaissent pas sur ce graphique car l'évolution de leur encours de dette total est supérieure à 110%.

L'indicateur de dette sur recettes des taxes rapporte la dette à la ressource principale de la municipalité, qui est au surplus une ressource autonome. Ce ratio procure une vision différente de celui de la dette par habitant, car des recettes de taxes importantes et dynamiques peuvent indiquer, dans certains cas, que les municipalités auront moins de mal à faire face à leurs obligations. Pour la ville de Grand Sudbury par exemple, son encours total de dette représente 0,21 fois (ou 21%) ses recettes annuelles des taxes. Ainsi, chaque année, cette municipalité perçoit plus d'argent grâce aux taxes que ce qu'il lui reste à payer pour honorer ses dettes. Par ailleurs, les municipalités de Montréal, Québec et Longueuil figurent toujours parmi les dix villes les plus endettées selon cet indicateur, mais, ce ratio qui a baissé sur la période alors que celui de dette par habitant a augmenté, indique que les recettes des taxes ont augmenté nettement plus que la dette.

Tableau 2.8 : Dette brute rapportée au nombre d'habitants et aux recettes des taxes, moyenne 2007-2013, classement par ordre décroissant

Rang	Ville	Dette / population (en \$)	Var. depuis 2007 (%)	Var. depuis 2007 (Rang)	Ville	Dette / Recettes des taxes	Var. depuis 2007 (%)	Var. depuis 2007 (Rang)
1	Montréal	4736,0	8,8	-	Montréal	3,23	-8,9	-
2	Québec	3217,6	20,6	-	Sherbrooke	2,34	28,9	+2
3	Gatineau	2411,3	30,1	-	Longueuil	2,31	-18,8	-7
4	Calgary	2411,0	75,1	+4	Québec	2,28	-1,7	-2
5	Longueuil	2253,4	1,9	-7	Calgary	1,96	22,0	-4
6	Sherbrooke	2221,9	43,7	-	Gatineau	1,94	15,6	-2
7	Edmonton	1991,3	157,1	+9	Vancouver	1,93	26,0	-4
8	Vaughan	1867,5	63,0	+2	Edmonton	1,81	95,9	+9
9	Vancouver	1813,2	37,9	-1	Vaughan	1,63	53,9	+3
10	Toronto	1811,7	31,3	-3	Markham	1,61	77,3	+8
11	Laval	1801,2	-12,0	-8	Richmond Hill	1,54	68,6	+4
12	Markham	1675,7	78,4	+3	Toronto	1,51	26,9	-2
13	Richmond Hill	1656,2	76,2	+1	Laval	1,31	-14,8	-10
14	Ottawa	1409,5	81,1	+2	Ottawa	1,15	57,8	+1
15	Kitchener	1134,3	62,5	+3	Kitchener	1,07	55,0	+1
16	Burlington	1090,2	21,6	-	Saskatoon	1,03	56,0	+2
17	Oakville	987,3	24,3	-1	Winnipeg	1,02	69,6	+3
18	London	963,1	-15,3	-8	Surrey	0,94	101,0	+8
19	Winnipeg	799,9	70,2	+2	Burlington	0,88	12,4	-4
20	Hamilton	740,4	-18,5	-4	London	0,81	-16,7	-8
21	Windsor	668,4	-39,2	-5	Oakville	0,76	10,0	-1
22	Saskatoon	641,4	66,7	+1	Hamilton	0,62	-23,9	-1
23	Halifax	621,0	-44,3	-6	Mississauga	0,60	228,3	+8
24	Mississauga	584,1	259,1	+11	Halifax	0,55	-47,9	-6
25	Brampton	580,6	240,2	+8	Brampton	0,54	211,2	+8
26	Surrey	478,4	136,2	+2	Richmond	0,51	-32,6	-2
27	Richmond	390,2	-24,1	-3	Windsor	0,51	-34,1	-3
28	Regina	348,6	75,9	+1	Regina	0,50	68,3	+3
29	Burnaby	338,2	0,2	-2	Burnaby	0,33	-19,2	-3
30	Grand Sudbury	242,6	-18,0	-1	Grand Sudbury	0,21	-31,5	-1

Source : construction à partir des données des ministères des Affaires municipales des différentes provinces et de certains rapports financiers réalisés par les municipalités.

Le tableau 2.9 fait état des indicateurs d'annuité de la dette rapportée à la population et aux recettes de fonctionnement. Comme expliqué dans le point 2.3.2 pour les communes françaises, l'annuité de la dette est une dimension importante des conséquences de l'endettement public : elle est une dépense obligatoire, due chaque année, et pouvant contraindre plus ou moins fortement les budgets locaux. Tout comme pour la dette, une forte variabilité existe dans les ratios d'annuité par habitant, ces derniers allant de 28,1\$ à Grand Sudbury à 473,5\$ à Montréal. Cette fois encore, les villes québécoises sont les moins bien classées, la totalité d'entre elles étant placées dans les dix premières positions. Cela est vrai également pour le ratio d'annuité de dette rapportée aux recettes de fonctionnement. Un pourcentage trop élevé peut laisser présager des difficultés futures pour la collectivité à faire face à ses dépenses de fonctionnement courant, une part importante de ses recettes étant déjà absorbée par le service de la dette, dépense obligatoire et récurrente. Pour les municipalités de

Québec, Montréal, Laval, Longueuil et Gatineau, ce ratio est supérieur à 15%, ce qui est relativement élevé. Néanmoins, excepté pour Québec, ce ratio est en baisse sur la période d'étude, indiquant une amélioration de la situation financière du point de vue de cet indicateur.

Par ailleurs, Vancouver connaît une croissance très forte des deux indicateurs d'annuité de dette. Cela est dû à sa participation au financement de certaines infrastructures dans le cadre des Jeux Olympiques de 2010, ayant conduit à une forte augmentation de sa dette, qui a doublé entre 2008 et 2009. La ville s'est alors engagée dans un remboursement conséquent de cette dette, qui a commencé à baisser dès 2010, générant une forte hausse de son annuité.

Tableau 2.9 : Annuité de la dette (AD) rapportée au nombre d'habitants et aux recettes de fonctionnement (RF), moyenne 2007-2013, classement par ordre décroissant

Rang	Ville	AD / population (en \$)	Var. depuis 2007 (%)	Var. depuis 2007 (Rang)	Ville	AD / RF (en %)	Var. depuis 2007 (%)	Var. depuis 2007 (Rang)
1	Montréal	473,5	-0,7	-1	Québec	19,3	18,0	2
2	Québec	426,9	44,2	+2	Montréal	18,3	-17,1	-1
3	Laval	315,3	-20,9	-4	Laval	17,2	-23,5	-3
4	Vancouver	306,7	171,1	+10	Longueuil	15,8	-6,1	-1
5	Sherbrooke	303,4	6,9	-	Gatineau	15,0	-7,7	-1
6	Gatineau	295,5	8,4	-	Vancouver	14,1	139,3	11
7	Calgary	274,8	7,1	-2	Sherbrooke	13,1	1,1	-1
8	Longueuil	239,5	21,6	-	Calgary	10,8	-17,3	-2
9	Toronto	235,5	5,1	-3	Halifax	8,7	-32,1	-6
10	London	184,3	17,5	-	Vaughan	8,5	-9,9	-2
11	Vaughan	180,2	11,8	-3	Winnipeg	8,4	66,0	4
12	Edmonton	160,5	125,3	+9	London	7,7	10,8	3
13	Markham	150,9	3,9	-3	Markham	7,7	-16,3	-4
14	Richmond Hill	149,7	2,3	-5	Richmond Hill	7,3	-17,9	-6
15	Ottawa	145,6	32,5	+2	Toronto	7,3	-11,0	-4
16	Winnipeg	144,3	78,2	+7	Edmonton	6,8	107,1	11
17	Halifax	132,4	-28,4	-10	Surrey	6,3	65,2	8
18	Burlington	129,9	24,3	+1	Burlington	5,9	15,4	-1
19	Oakville	115,2	29,9	+1	Ottawa	5,5	19,3	0
20	Richmond	101,7	-35,1	-7	Richmond	5,5	-42,1	-10
21	Kitchener	100,9	80,0	+5	Oakville	5,0	13,5	-1
22	Hamilton	89,6	18,8	-	Kitchener	3,8	70,0	3
23	Saskatoon	85,3	63,6	+3	Hamilton	3,6	15,7	-4
24	Windsor	80,2	-44,9	-7	Saskatoon	3,2	48,2	1
25	Surrey	58,0	72,6	+1	Burnaby	2,8	16,5	0
26	Burnaby	52,1	26,3	-1	Regina	2,7	-46,3	-5
27	Regina	44,7	-33,5	-5	Windsor	2,5	-36,0	-3
28	Brampton	40,3	362,2	+4	Brampton	2,2	326,5	8
29	Mississauga	40,1	367,0	+7	Mississauga	2,2	302,5	6
30	Grand Sudbury	28,1	8,3	-1	Grand Sudbury	0,9	13,4	-2

Source : construction à partir des données des ministères des Affaires municipales des différentes provinces et de certains rapports financiers réalisés par les municipalités.

Le tableau 2.10 présente les ratios de transferts de fonctionnement reçus rapportés aux recettes de fonctionnement et de recettes provenant des taxes, rapportées aux recettes propres de fonctionnement. Comme expliqué précédemment, le premier ratio permet notamment de rendre compte de l'autonomie d'une municipalité et de son niveau de vulnérabilité lié à sa dépendance à des sources de revenus hors de son contrôle. Le second nous informe sur la diversité des sources de recettes des municipalités, et donc sur leur flexibilité : une municipalité dont les taxes représentent une forte part de ses recettes propres de fonctionnement aura potentiellement plus de mal à recourir à ce levier en cas de besoin, cette ressource ayant déjà été fortement utilisée.

De manière générale, les municipalités analysées bénéficient d'une bonne autonomie, avec un ratio variant de 1,3% à Richmond à 33,6% à Grand Sudbury. Cette dernière se distingue tout de même des autres municipalités, avec une part des transferts reçus dans les recettes de fonctionnement supérieure de dix points de pourcentage à la deuxième ville du classement. Néanmoins, son ratio est en baisse sur la période, indiquant une baisse de la dépendance de cette municipalité aux transferts reçus. Les quatre villes de Colombie-Britannique sont les plus autonomes, avec des transferts reçus représentant moins de 5% de leurs recettes de fonctionnement. 13 municipalités ont connu une baisse de leur ratio, dont 5 du fait de la diminution des transferts reçus. Pour les 8 autres, les transferts reçus ont augmenté moins vite que les recettes de fonctionnement. Par ailleurs, la forte croissance de cet indicateur pour la ville de Gatineau provient notamment d'une hausse des transferts reçus de plus de 40% entre 2012 et 2013. Au final, le niveau d'autonomie des municipalités est globalement bon, mais en baisse pour plus de la moitié d'entre elles (hausse du ratio de transferts de fonctionnement reçus sur recettes de fonctionnement pour 17 villes).

La part des recettes des taxes dans les recettes propres de fonctionnement connaît de fortes disparités selon la municipalité considérée, allant de 30% à Saskatoon à 76% à Halifax et 80% à Laval. Ces deux dernières municipalités sont donc fortement autonomes concernant leurs recettes, mais elles ont aussi des sources de revenus propres très peu variées. De manière générale, les taxes représentent plus de 50% des recettes propres de fonctionnement, montrant le rôle important que joue l'impôt. Contrairement aux transferts reçus, aucune tendance provinciale ne semble ressortir ici : les cinq villes dépendant le moins de la fiscalité proviennent de quatre provinces différentes.

Tableau 2.10 : Part des transferts de fonctionnement reçus (TF) dans les recettes de fonctionnement et des recettes des taxes dans les recettes propres de fonctionnement (RP), moyenne 2007-2013, classement par ordre décroissant

Rang	Ville	TF / RF (en %)	Var. depuis 2007 (%)	Var. depuis 2007 (Rang)	Ville	Recettes des taxes / RP (en %)	Var. depuis 2007 (%)	Var. depuis 2007 (Rang)
1	Grand Sudbury	33,56	-41,5	-	Laval	80,48	3,3	-
2	Hamilton	23,19	-15,3	-3	Halifax	75,89	2,0	-
3	Windsor	22,59	19,2	+3	Québec	71,16	4,3	-
4	Toronto	21,90	-1,0	-	Longueuil	69,07	-1,0	-2
5	London	20,92	3,8	-	Brampton	68,97	4,5	+1
6	Ottawa	17,01	-16,7	-1	Gatineau	68,40	3,1	+1
7	Mississauga	14,83	15,6	-2	Burlington	64,37	-1,1	+1
8	Brampton	14,41	23,7	+3	London	63,37	-3,2	-1
9	Regina	12,87	-24,0	-9	Oakville	63,33	-1,9	-1
10	Richmond Hill	12,81	49,5	+6	Hamilton	63,21	-0,3	+5
11	Markham	12,62	49,4	+6	Mississauga	62,73	-3,4	-1
12	Kitchener	12,20	3,3	-2	Montréal	62,06	-0,7	+5
13	Burlington	12,15	-10,9	-7	Markham	60,74	-14,0	-7
14	Winnipeg	11,64	8,3	-3	Vaughan	60,53	-9,8	-4
15	Vaughan	11,53	51,2	+6	Richmond Hill	60,22	-11,0	-6
16	Oakville	10,43	-5,6	-5	Grand Sudbury	58,64	-3,7	-
17	Québec	9,91	41,5	+4	Burnaby	58,61	12,9	+8
18	Montréal	9,24	-4,0	-3	Surrey	56,32	10,9	+5
19	Gatineau	8,22	118,2	+11	Ottawa	55,46	-0,5	-3
20	Saskatoon	7,60	23,2	-	Windsor	53,64	12,4	+5
21	Laval	7,00	57,2	+2	Winnipeg	51,42	-5,6	-
22	Longueuil	6,86	30,3	+2	Calgary	50,37	6,0	+3
23	Halifax	5,48	-37,0	-5	Edmonton	48,57	22,8	+6
24	Edmonton	5,20	49,7	+4	Toronto	47,84	-12,7	-4
25	Calgary	5,06	-57,9	-7	Regina	47,42	-19,1	-9
26	Sherbrooke	4,77	51,5	+3	Kitchener	45,53	-0,5	-
27	Burnaby	3,59	-33,8	-3	Vancouver	44,43	-2,5	-2
28	Surrey	2,65	-40,8	-2	Sherbrooke	42,85	7,6	+2
29	Vancouver	2,08	47,4	+2	Richmond	41,45	0,2	-2
30	Richmond	1,28	-15,3	-	Saskatoon	30,36	7,3	-

Source : construction à partir des données des ministères des Affaires municipales des différentes provinces et de certains rapports financiers réalisés par les municipalités.

Le tableau 2.11 fait état des recettes totales (hors emprunt) et des charges (hors acquisition d'immobilisations et remboursement du capital de la dette) par habitant ainsi que de leur évolution, en dollars canadiens constants de 2007. Nous ne comparons pas ici les recettes de fonctionnement aux dépenses de fonctionnement comme pour la France car la présentation des rapports financiers est différente au Canada. En effet, les municipalités canadiennes comparent plutôt les recettes totales hors emprunt aux charges hors acquisition d'immobilisations et remboursement du capital de la dette, mais incluant l'amortissement des immobilisations ; nous nous basons donc ici sur le même schéma.

Tableau 2.11 : Moyennes en \$ canadiens constants de 2007 et évolutions des recettes totales (hors emprunts) et des charges (hors acquisition d'immobilisations et remboursement du capital de la dette) par habitant sur la période 2007-2013

Rang	Ville	Recettes totales (RT) / population (en \$)	Var. depuis 2007 (%)	Charges / population (en \$)	Var. depuis 2007 (%)	Ecart (pts de %) entre évolution des RT et des charges
1	Edmonton	3629,9	11,2	2372,4	51,3	-40,1
2	Calgary	3586,4	22,5	2335,7	55,7	-33,3
3	Montréal	3281,5	8,1	2661,6	34,9	-26,8
4	Burnaby	1977,8	9,8	1451,5	36,4	-26,6
5	Richmond	2186,7	15,1	1588,3	30,4	-15,2
6	Halifax	1902,5	-6,4	1424,3	5,8	-12,3
7	Québec	2994,5	18,0	2133,6	28,9	-10,9
8	Laval	2300,0	10,7	1698,0	12,1	-1,4
9	Gatineau	2620,9	17,7	1864,0	16,4	1,3
10	Winnipeg	2061,6	16,2	1692,9	14,2	2,0
11	Vancouver	2315,6	15,5	2148,3	13,3	2,2
12	Windsor	3364,9	-15,0	3200,6	-19,1	4,1
13	Hamilton	2749,2	8,1	2539,0	0,6	7,4
14	Grand Sudbury	3173,0	-4,2	3011,9	-11,8	7,7
15	Longueuil	2055,8	21,2	1819,1	12,1	9,1
16	Saskatoon	3331,9	11,3	2264,6	1,2	10,0
17	Toronto	3714,4	18,4	3337,3	7,9	10,5
18	Surrey	1614,2	19,2	773,0	5,1	14,0
19	London	2719,3	16,8	2335,8	2,3	14,5
20	Kitchener	3052,7	18,4	2632,1	2,4	16,1
21	Regina	2172,8	19,1	1347,4	0,5	18,6
22	Burlington	2790,2	20,1	2228,0	0,9	19,3
23	Oakville	2965,9	30,1	2314,8	10,1	20,0
24	Mississauga	2280,3	45,4	1979,7	19,8	25,6
25	Sherbrooke	2825,8	39,5	2290,8	13,8	25,6
26	Richmond Hill	2705,1	47,2	2102,6	21,0	26,2
27	Ottawa	3273,9	38,4	2774,9	10,8	27,6
28	Brampton	2461,3	49,1	2011,4	18,3	30,8
29	Markham	2831,7	56,5	2084,3	19,6	36,9
30	Vaughan	3074,1	58,5	2301,1	14,9	43,6

Source : construction à partir des données des ministères des Affaires municipales des différentes provinces et de certains rapports financiers réalisés par les municipalités.

Il apparaît qu'en moyenne, sur la période 2007-2013, l'ensemble des municipalités a dégagé des excédents, ce qui, à première vue, est signe d'une bonne santé financière. Cependant, il est plus intéressant d'analyser les tendances de ces grandeurs plutôt que leur moyenne sur la période, afin d'observer la possible apparition d'un effet ciseau et de potentielles difficultés futures à maintenir les programmes et services existants et à répondre aux obligations financières. Le classement est donc réalisé en fonction de l'écart en points de pourcentage entre l'évolution des recettes totales et des charges. Nous constatons que 20 municipalités ont connu une hausse de leurs recettes à un rythme plus élevé que leurs dépenses, et 2 ont fait face à une baisse de leurs recettes, mais à un rythme plus faible que leurs dépenses. Ces évolutions

sont plutôt favorables car elles ne laissent pas entrevoir à priori des déficits dans les années à venir, et indiquent que les municipalités bénéficient de ressources suffisantes pour faire face à leurs obligations. À l'inverse, 8 municipalités sont dans une situation plus délicate : même si elles ont toutes réalisé des excédents, les tendances de leurs recettes et de leurs dépenses pourraient conduire à terme à certaines difficultés pour faire face à leurs obligations. Pour 7 municipalités, ce sont les charges qui évoluent nettement plus rapidement que les recettes, et pour la municipalité restante, une baisse des recettes s'accompagne d'un accroissement des charges. Par ailleurs, les écarts de croissance sont importants pour 7 de ces 8 villes, indiquant une situation pouvant devenir rapidement préoccupante si les tendances se poursuivaient.

2.4.3 Résumé des résultats de santé financière des 30 villes canadiennes

L'observation de notre éventail d'indicateurs permet de constater que le classement des municipalités en fonction leur santé financière peut varier plus ou moins fortement selon l'indicateur considéré. Par exemple, la ville de Grand Sudbury occupe les positions les plus favorables (i.e. en fin de classement) pour les indicateurs de dette et d'annuité mais est placée en pire position pour l'indicateur de transferts de fonctionnement reçus rapportés aux recettes de fonctionnement et en milieu de tableau pour l'écart entre l'évolution des recettes et des charges. Une situation à peu près similaire se constate aussi pour les municipalités d'Hamilton et de Windsor. Brampton, quant à elle, se classe parmi les meilleures, sauf pour les indicateurs de transferts de fonctionnement reçus rapportés aux recettes de fonctionnement et de recettes des taxes rapportées aux recettes propres de fonctionnement, indicateurs pour lesquelles elle se situe parmi les dix pires positions. À l'inverse, les villes de Montréal, Québec et Gatineau sont classées dans les dix premières positions pour l'ensemble des indicateurs, excepté celui des transferts rapportés aux recettes de fonctionnement, indicateur pour lequel leurs positions sont plus favorables. Ce sont ici quelques exemples, mais la variabilité des positions selon l'indicateur considéré est relativement importante pour la majorité des villes, même s'il est vrai qu'elle peut parfois venir de la position d'un seul indicateur sur les sept pris en compte (Québec ou Gatineau par exemple).

Cette variabilité montre à nouveau que prendre en compte plusieurs indicateurs pour évaluer au mieux la santé financière des collectivités locales peut être utile. Néanmoins, pour simplifier la lecture des résultats et donc les rendre davantage analysables, nous construisons un indice moyen, en suivant les mêmes principes que ceux avancés dans le point 2.3.3. Le tableau 2.12 ci-dessous présente les résultats, avec, pour rappel, la première position étant la pire en termes de santé financière, et la 30^{ème} étant la meilleure.

Ce classement permet là encore de voir aisément que la position des municipalités peut varier fortement d'un indicateur à l'autre. Il est vrai cependant que, de manière générale, les positions varient peu d'un indicateur de dette à l'autre ou d'un indicateur d'annuité à l'autre.

Par ailleurs, comme pour la France, les municipalités ayant un encours de dette par habitant important ne sont pas toujours les plus mal classées quand l'on considère d'autres indicateurs ou le rang moyen (l'inverse est aussi vrai). Enfin, il apparaît que cinq des six villes québécoises occupent les positions les moins favorables en termes de santé financière³¹, et que les deux municipalités albertaines figurent aussi parmi les dix pires positions du classement. À l'inverse, les deux villes du Saskatchewan et trois des quatre villes de Colombie-Britannique sont classées parmi les dix meilleures. Il est difficile néanmoins d'extrapoler à une tendance provinciale, le groupe analysé n'étant pas assez large³².

Tableau 2.12 : Sommaire des résultats : positions occupées par les municipalités pour chaque indicateur et position moyenne

Ville	Dette / pop.	Dette / Recettes des taxes	AD / pop.	AD / RF	TF / RF	Recettes des taxes / RP	Ecart évolution RT et charges	Rang moyen
Québec	2	4	2	1	17	3	7	1
Montréal	1	1	1	2	18	12	3	2
Gatineau	3	6	6	5	19	6	9	3
Laval	11	13	3	3	21	1	8	4
Longueuil	5	3	8	4	22	4	15	5
Calgary	4	5	7	8	25	22	2	6
Edmonton	7	8	12	16	24	23	1	7
Toronto	10	12	9	15	4	24	17	-
London	18	20	10	12	5	8	19	9
Vancouver	9	7	4	6	29	27	11	10
Vaughan	8	9	11	10	15	14	30	11
Sherbrooke	6	2	5	7	26	28	25	12
Markham	12	10	13	13	11	13	29	13
Richmond Hill	13	11	14	14	10	15	26	14
Halifax	23	24	17	9	23	2	6	15
Winnipeg	19	17	16	11	14	21	10	16
Hamilton	20	22	22	23	2	10	13	17
Burlington	16	19	18	18	13	7	22	18
Ottawa	14	14	15	19	6	19	27	19
Oakville	17	21	19	21	16	9	23	20
Kitchener	15	15	21	22	12	26	20	21
Windsor	21	27	24	27	3	20	12	22
Brampton	25	25	28	28	8	5	28	23
Mississauga	24	23	29	29	7	11	24	-
Surrey	26	18	25	17	28	18	18	25
Grand Sudbury	30	30	30	30	1	16	14	26
Saskatoon	22	16	23	24	20	30	16	-
Burnaby	29	29	26	25	27	17	4	28
Richmond	27	26	20	20	30	29	5	-
Regina	28	28	27	26	9	25	21	30

Source : Calculs de l'auteur.

³¹ Par ailleurs, les réformes municipales menées au Québec au début des années 2000 et qui visaient particulièrement l'intégration des municipalités au sein des villes de Montréal et de Québec, n'ont pas nécessairement amélioré le rang de ces dernières dans le classement des villes québécoises selon leur santé financière, celles-ci occupant les deux moins bonnes positions.

³² Un graphique rapportant l'impact de la croissance démographique sur le rang moyen des municipalités n'a pas été réalisé car cela nous paraissait ici moins pertinent. En effet, contrairement à la France, toutes les municipalités canadiennes étudiées sont caractérisées par un accroissement de leur population. Nous ne pouvons donc pas analyser le potentiel impact négatif d'une baisse de la population sur la santé financière moyenne des collectivités.

2.5 Conclusion

Vamalle, Ahrend et Hulbert (2014), mentionnaient le rôle crucial que jouent les gouvernements infranationaux en matière d'investissement, et par là même sur le bien-être de la population et la performance économique. De manière générale, du fait des biens et services qu'elles offrent à leurs citoyens, et de leur impact direct sur le bien-être de ces derniers, les municipalités occupent un rôle très important, qui ne saurait être remplacé. Analyser la situation financière de ces entités semble dès lors être une tâche utile, mais cependant ardue, tant les dimensions à prendre en compte peuvent être nombreuses. Dans le cadre de ce chapitre, la santé financière des 30 plus grandes municipalités de France et du Canada (avec, quand il y a lieu, incorporation des données du palier supralocal) est analysée à travers l'utilisation de sept indicateurs différents (huit pour la France), avec, pour chaque indicateur, un classement positionnant les villes en fonction de leurs résultats (de la moins bonne à la meilleure). Il apparaît que la position des villes au sein de ce classement peut varier, et parfois fortement, selon l'indicateur considéré. Même si une variabilité relativement faible apparaît au sein des indicateurs de dette et d'annuité d'une même municipalité, celle-ci existe bien pour les autres indicateurs (et aussi par rapport à eux), qui sont eux aussi importants. Il peut donc être utile de prendre en compte un éventail d'indicateurs quand on analyse la situation financière d'une collectivité locale. Par exemple, des villes telles que Toulouse et Metz en France, et Richmond et Burnaby au Canada, ont des niveaux de dette relativement faible, mais sont confrontées à une évolution défavorable de leurs dépenses par rapport à leurs recettes, pouvant mener à des déficits dans le plus long terme si ces tendances ne sont pas corrigées. À l'inverse, des municipalités peuvent avoir une dette relativement élevée, mais bénéficier d'une trajectoire favorable de leurs recettes par rapport à leurs dépenses (Saint-Étienne et Le Mans pour la France, Vaughan et Sherbrooke pour le Canada).

La différence de contexte aussi bien économique, institutionnel que culturel rend la comparaison entre France et Canada assez délicate. Néanmoins, celle-ci n'est pas impossible, et des rapprochements et mises en perspectives peuvent être réalisés, même si la prudence reste de mise³³. Premièrement, il apparaît que la croissance de la population a été nettement plus importante dans les villes canadiennes que dans les villes françaises, avec une croissance moyenne de 9% pour les premières contre 2,9% pour les secondes. Par ailleurs, 9 municipalités françaises ont fait face à une diminution de leur population, ce qui n'est pas arrivé au Canada. Également, 6 municipalités canadiennes ont connu une croissance démographique de plus de 15% entre 2007 et 2013, contre une seule en France.

³³ Par ailleurs, les conclusions tirées ici concernent les 30 municipalités françaises et canadiennes analysées. De ce fait, il est délicat d'extrapoler ces résultats à la totalité des municipalités des deux pays, même si le groupe étudié peut tout de même donner une idée globale de la situation financière locale.

Deuxièmement, la quasi-totalité des villes des deux pays bénéficient d'une autonomie relativement bonne, avec des recettes provenant peu de transferts extérieurs. Néanmoins, en France, les transferts de fonctionnement représentent au minimum 15% des recettes de fonctionnement des municipalités analysées, alors qu'au Canada, ce pourcentage n'est dépassé que par 6 villes. Dans les deux pays également, les taxes représentent de manière générale la source de revenus propre la plus importante : elles comptent en moyenne pour 59% des recettes propres de fonctionnement pour les villes françaises, et 58% pour les villes canadiennes.

Troisièmement, l'encours de dette par habitant est nettement plus élevé pour les municipalités françaises : en euros constants de 2007, il est en moyenne de 1847€ en France contre 952€ au Canada sur la période 2007-2013³⁴, soit quasiment le double. Ce chiffre moyen pour le Canada cache néanmoins des disparités provinciales : la dette est de 1890€ par habitant pour les municipalités du Québec, contre 750€ pour celles de l'Ontario et 515€ pour celles de Colombie-Britannique³⁵.

Ainsi, en termes d'endettement, les municipalités françaises se situeraient à un niveau plus faible que les municipalités québécoises, mais plus élevé que les municipalités des autres provinces canadiennes. Une commune française ayant un encours de dette de 1000€ par tête sera perçue comme relativement peu endettée en comparaison de ses homologues français, mais assez fortement endettée par rapport aux municipalités ontariennes ou britannico-colombiennes par exemple. A l'inverse, une ville perçue comme fortement endettée au Canada (excepté le Québec) ne sera pas nécessairement considérée comme telle en France.

Au final, deux résultats principaux ressortent de ce chapitre. Premièrement, les municipalités avec une dette élevée ne sont pas nécessairement les plus mal classées quand on considère l'ensemble des indicateurs étudiés. Une dette importante n'est donc pas forcément synonyme d'une situation financière précaire. Deuxièmement, les différences conséquentes de dettes observées dans le chapitre 1 entre France, Québec et Ontario, se retrouvent ici, à la fois entre territoires et au sein même de ces territoires.

Les deux chapitres qui suivent vont tenter d'analyser les implications possibles de cela, en travaillant séparément sur le Québec et l'Ontario d'un côté et sur la France de l'autre. Dans le premier cas (chapitre 3), la dette sera étudiée en tant que variable explicative, alors que dans le second (chapitre 4), elle sera analysée en tant que variable à expliquer. Ces deux chapitres visent à nous renseigner sur l'existence ou non de mécanismes (propres à chaque territoire) permettant de réduire l'endettement local (communes et palier supralocal), et donc confirmer ou infirmer nos hypothèses initiales.

³⁴ Le taux de change de 2007 est appliqué pour effectuer cette conversion.

³⁵ L'utilisation des redevances d'aménagement (outil facultatif de l'investissement) par bon nombre de municipalités canadiennes, et notamment ontariennes et colombo-britanniennes (nettement moins pour les villes du Québec et de l'Alberta), peut certainement expliquer en partie ces faibles niveaux d'endettement.

Chapitre 3

La dette publique municipale affecte-t-elle les valeurs foncières ? Analyse des villes de plus de 20 000 habitants du Québec et de l'Ontario¹

3.1 Introduction

La dette des collectivités locales a suscité un regain d'intérêt avec la récession de 2008. En Europe et aux États-Unis, les gouvernements locaux ont rencontré de grandes difficultés face à ce choc économique. En effet, la moindre croissance – et parfois même l'effondrement – des recettes fiscales des collectivités locales les a contraints à accroître leur recours à l'endettement pour financer leur dépenses d'investissement. Dans les cas les plus extrêmes, certains n'ont pas eu les moyens de faire face à leurs échéances de remboursement d'emprunt et ont connu la faillite (la ville de Détroit notamment). Cette situation a surtout stimulé la littérature académique aux États-Unis (*Levine, Justice et Scorsona*, 2013). Sur le cas canadien (municipalités ou provinces), la littérature est plus rare, à l'exception de *Bird et Slack* (2015)² et de *Farvaque, Foucault et Joanis* (2015), peut-être parce que le Canada a été moins sévèrement touché par la crise, ou parce que ses collectivités locales sont perçues comme étant en bonne santé financière.

Si les effets de la dette publique globale sur de nombreux agrégats macro-économiques, notamment la croissance économique (voir par exemple *Égert* (2015), *Panizza et Presbitero* (2014)), ont été fréquemment analysés, le compartiment des dettes détenues par les seules collectivités locales a été moins étudié, et ses effets sur les prix des logements restent mal connus. À notre connaissance, seuls *Stadelmann et Eichenberger* (2008, 2014), *Stadelmann* (2010) ou encore *Micheli* (2016) ont analysé le phénomène sur des données suisses et allemandes et confirmé empiriquement l'existence d'une capitalisation – d'une intensité plus ou moins forte selon les études – de la dette publique des municipalités dans les valeurs

¹ Je tiens à remercier F. Vaillancourt, Etienne Farvaque, Sophie Larribeau et l'ensemble des participants du colloque du Réseau FiL (novembre 2016) et de la 5^{ème} journée doctorale sur le thème de l'analyse des politiques publiques au Havre (mars 2017) pour leurs remarques et suggestions sur ce chapitre.

² Cet ouvrage, intitulé « *Is your city healthy? Measuring urban fiscal health.* », regroupe la majorité des travaux récents ayant été réalisés sur la santé financière des collectivités locales au Canada. Les chapitres de *Meloche, Strub et Vaillancourt* (2015) et de *Slack, Tassonyi et Grad* (2015) traitent notamment des provinces du Québec et de l'Ontario.

immobilières locales. Il reste cependant beaucoup à faire pour tester la stabilité de ces premiers résultats dans d'autres types de marchés immobiliers ou de contextes institutionnels et financiers pour les collectivités locales.

Plus spécifiquement, trois motivations nous poussent à réexaminer l'hypothèse de capitalisation. Premièrement, les rares études disponibles mobilisent des données atypiques. *Stadelmann et Eichenberger* (2008, 2014) travaillent sur les prix de transactions immobilières dans un seul canton suisse (Zurich), caractérisé par 171 communes de tailles très différentes et financées majoritairement par un impôt local sur le revenu dont le taux est contrôlé par un mécanisme de démocratie directe. *Micheli* (2016) travaille sur les données de prix demandés (mais pas nécessairement obtenus) par les vendeurs ou loueurs d'appartements et dans 17 communes de l'Etat de Rhénanie-du-Nord – Westphalie. Un tel constat incite à réexaminer si le phénomène de capitalisation des dettes municipales dans les valeurs foncières reste significatif en mobilisant un large éventail de collectivités de taille comparable, et dans des contextes, plus courants, où l'impôt foncier ou immobilier domine et où aucun mécanisme de démocratie directe ne peut impacter le phénomène de capitalisation. Les données canadiennes que nous mobilisons répondent à cet enjeu : il s'agit des municipalités de plus de 20 000 habitants du Québec et de l'Ontario, financées par un impôt foncier dominant.

Deuxièmement, l'hypothèse de capitalisation négative des dettes municipales dans les valeurs foncières apparaît particulièrement intuitive pour ces deux provinces du Canada en raison des principaux faits stylisés : la dette des municipalités ontariennes atteint 1 234\$ par habitant sur la période 2007-2013, et la valeur foncière moyenne des logements est de 311 035\$ en 2011, alors qu'au Québec, la dette des municipalités est en moyenne de 2 655\$ par habitant, et la valeur foncière moyenne des logements est de 167 296\$ pour la même période.

Enfin, cette hypothèse de capitalisation des dettes municipales dans les valeurs foncières résidentielles renvoie à un autre enjeu important mais relativement méconnu, celui de la dette des ménages. En effet, de nombreuses études montrent que l'endettement des ménages est avant tout lié à l'emprunt hypothécaire. Selon l'étude et l'année considérée (*Association des Comptables Généraux Accrédités du Canada* (2011) ; *Statistique Canada* (2011) ; *Banque du Canada* (2012) ; *Banque Desjardins* (2015) ; *Institut de la Statistique du Québec* (2015) ; *Association des Banquiers Canadiens* (2016)), les emprunts hypothécaires représentent entre 70% et 80% de la dette des ménages. Comme le montant du crédit hypothécaire accordé dépend de la valeur du bien mis en gage, plus cette valeur est élevée, plus l'hypothèque pourra l'être, et donc plus la dette des ménages sera importante. Or, le ratio dette / revenu disponible des ménages canadiens a atteint 164% fin 2015, contre 106% en 2000 (*Société Canadienne d'Hypothèque et de Logements*, 2016)³. L'endettement des ménages canadiens est de ce fait une préoccupation grandissante et, bien que la situation ne soit pas encore

³ Selon la *Banque du Canada* (2012b), ce ratio était de 150% en 2011.

alarmante, la dette privée, tout autant que la dette des municipalités, doit être surveillée pour éviter d'atteindre des niveaux non soutenables à terme.

Si les dettes municipales étaient capitalisées négativement dans les valeurs foncières locales, on pourrait en déduire qu'il existe une substitution, à l'échelle municipale, entre dette publique locale et dette privée des ménages. Ceci suggérerait que l'analyse traditionnelle de la solvabilité publique, qui ignore la dette privée du territoire, demeure parcellaire et que le périmètre pertinent d'analyse de l'endettement d'un territoire devrait consolider les dettes publiques et privées⁴. D'ailleurs, la valeur moyenne des hypothèques par ménage était de 54 575\$ au Québec en 2012, contre 83 765\$ pour l'Ontario (*Institut de la Statistique du Québec*, 2015). Ainsi, la dette consolidée par ménage au Québec, calculée en agrégeant la dette municipale et la dette hypothécaire, est environ 30% inférieure à celle en Ontario, suggérant que les ménages québécois pourraient *in fine* avoir intérêt au portage de l'endettement du territoire par les municipalités.

La motivation centrale de notre travail étant de tester l'impact éventuel des dettes des municipalités québécoises et ontariennes sur les valeurs foncières résidentielles, le chapitre mobilise les données caractérisant les 130 municipalités de plus de 20 000 habitants (52 au Québec et 78 en Ontario). Ces deux territoires sont marqués par un fort contraste en matière d'endettement public municipal comme de valeurs foncières résidentielles, tout en étant soumis au même cadre légal canadien, ce qui est un gage de comparabilité. Les collectivités analysées représentent 8% de l'ensemble des municipalités mais 79% de la population totale des deux provinces.

Le plan du chapitre est le suivant. La section 2 présente une brève revue de littérature sur le lien entre les dettes locales et les valeurs foncières. La section 3 fait un rapide état des lieux du différentiel de dette publique entre municipalités québécoises et ontariennes. La section 4 décrit le modèle économétrique et les principaux résultats qui en découlent. La section 5 présente des conclusions sur la portée de ces résultats.

3.2 Brève revue de littérature

La capitalisation éventuelle de la dette publique municipale dans les valeurs foncières a été abordée, à notre connaissance, dans quatre articles : *Stadelmann* et *Eichenberger* (2008, 2014), *Stadelmann* (2010) ou encore *Micheli* (2016). Ces quatre articles ont confirmé empiriquement l'existence d'un phénomène de capitalisation de la dette publique municipale

⁴ Aucune source de données n'est disponible à l'échelle municipale pour caractériser les différences de dette résidentielle des ménages. Par conséquent, l'hypothèse de substitution entre dette publique locale et dette privée des ménages ne peut être directement testée.

dans les valeurs foncières. L'intuition derrière la notion de capitalisation est la suivante : le niveau actuel de dette d'une municipalité détermine les charges futures d'impôts locaux et l'offre de services, qui à leur tour vont affecter les valeurs immobilières. Ainsi, lorsque les ménages réalisent leur choix de localisation, ils vont avoir tendance à opter pour une municipalité avec une dette plus faible. Ils espéreront, toutes choses égales par ailleurs, bénéficier d'une taxation moindre et de dépenses publiques plus élevées dans le futur, comparativement aux municipalités voisines. Par conséquent, plus la dette municipale est faible, plus les valeurs foncières moyennes dans ces municipalités sont élevées. Si la dette publique affecte le prix des logements, les nouveaux propriétaires déménageant dans des municipalités fortement endettées verront les taxes futures plus élevées compensées par des prix immobiliers plus faibles. Ainsi, la charge de la dette reste avec les propriétaires actuels (qui auront profité de cette dette) car ils ne pourront vendre leur propriété qu'à un prix plus faible, ce qui établit une forme spécifique d'équivalence entre dettes et impôts (*Stadelmann et Eichenberger (2008, 2014)*).

Les analyses sur la capitalisation de la dette se sont développées dans la lignée d'une littérature déjà conséquente sur la capitalisation des taxes et des services publics dans le prix des habitations (*Oates, 1969 ; Palmon et Smith, 1998*). De nombreux travaux ayant suivi l'intuition de *Oates*, dont *Kiel (1995)*, *Rohe et Stewart (1996)*, *Downes et Zabel (2002)*, *Dhar et Ross (2009)*, mettent en avant un nombre conséquent de variables supplémentaires pouvant être capitalisées dans les valeurs foncières : qualité de l'environnement, caractéristiques du voisinage, qualité des écoles, etc. (cf. la synthèse de la littérature réalisée par *Hilber (2015)*). Les travaux de *Stadelmann et Eichenberger (2008, 2014)* s'appuient sur cette littérature existante et abordent la question de la capitalisation de la dette municipale dans les valeurs foncières en incluant un large éventail de variables de contrôle financières, démographiques, socio-économiques, de localisation et de caractéristique des écoles. D'une certaine manière, ces modèles de capitalisation de facteurs publics dans le prix des logements sont des extensions des modèles de prix hédoniques, avec comme variables explicatives certaines caractéristiques des budgets locaux (dette, niveau de dépenses publiques, taxes, etc.). La méthode des prix hédoniques, dont *Rosen (1974)* a fortement contribué à redéfinir les bases théoriques, consiste à analyser quelles caractéristiques propres (surface habitable, année de construction, présence d'un garage, etc.) et extérieures (bruit, pollution, criminalité, distance au centre, proximité de parcs, etc.) des logements impactent le prix de ces derniers⁵.

Dans notre cas, nous pensons que la dette municipale n'est pas un critère prépondérant dans le choix de localisation des ménages. Ces derniers vont davantage tenir compte de critères tels que le lieu de travail, les services et biens publics proposés, la qualité de vie dans la municipalité ou le quartier, le rapprochement de la famille, etc. Néanmoins, ils ont conscience que le montant de la dette peut influencer le montant futur des taxes. En effet, les municipalités plus endettées vont avoir tendance à appliquer des taux de taxe plus élevés.

⁵ Dans ce type de modèle, les données exploitées sont généralement des données de transactions immobilières.

L'impôt principal des municipalités en Ontario et au Québec se basant sur les valeurs foncières, les ménages vont attribuer une somme moins conséquente à leur logement pour compenser des taux de taxe foncière plus élevés. L'effet de capitalisation découlerait donc aussi de ce phénomène : le prix des logements dans les zones plus endettées sera plus faible parce que la contrainte budgétaire des ménages l'exige.

3.3 Les différentiels d'endettement municipal et de valeurs foncières au Québec et en Ontario : faits stylisés à l'échelle des provinces et des municipalités

3.3.1 Des différences entre les deux provinces dans les modalités de financement des dépenses en capital

L'observation des données municipales sur la période 2007-2013 conduit au constat suivant : la dette des municipalités québécoises est nettement plus élevée que celle des municipalités ontariennes. Elle atteint en moyenne 2 655\$ par habitant pour le Québec, et 1 234\$ pour l'Ontario⁶. Sa croissance est en revanche plus marquée pour la seconde province que pour la première (+37% contre +18% une fois corrigée de l'inflation). En Ontario comme au Québec, l'endettement permet essentiellement aux municipalités de financer leurs infrastructures. Cependant, cet outil n'est pas utilisé dans les mêmes proportions selon la province considérée.

Les dépenses de capital peuvent être financées par divers instruments : l'emprunt, les transferts reçus, les contributions des promoteurs (redevances d'aménagement) et des ressources autres (principalement les fonds de réserves, mais aussi des taxes spéciales, des contributions de tiers, des dons, etc.). Sur la période 2007-2013, au Québec, l'endettement des municipalités correspondait à 62% des recettes d'investissements. Les transferts d'investissement provenant de l'État fédéral, de la province ou d'autres municipalités comptaient pour 25% des recettes d'investissement et les contributions des promoteurs pour 5%. Les recettes autres constituent le financement restant.

En Ontario, la structure des recettes de financement est différente, l'emprunt n'étant pas prépondérant : l'endettement représente 18% des recettes d'investissement, les transferts d'investissement 17% et les contributions des promoteurs 22%⁷. La part restante provient de

⁶ Données du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (Québec) et du ministère des Affaires municipales et du Logement (Ontario). Les données mobilisées dans notre chapitre sont issues d'un processus de collecte sur les différents sites web des ministères afin de constituer une base exploitable.

⁷ Le montant des contributions peut être surestimé pour l'Ontario. En effet, nous incluons ici les contributions en argent et les contributions en immobilisations. Pour ces dernières, les budgets ne nous permettent pas de distinguer les immobilisations cédées par des promoteurs de celles cédées par la province ou d'autres municipalités par exemple. Cependant, nous avons

recettes autres, dont notamment de fonds de réserves divers. Les fonds propres, c'est-à-dire les réserves et les redevances d'aménagement⁸, constituent donc un mode important de financement de l'investissement pour les municipalités ontariennes. Les redevances d'aménagement sont également un possible substitut à l'emprunt : toutes choses égales par ailleurs, une municipalité utilisant plus fortement les redevances s'endettera moins, à dépense d'investissement donnée. De ce fait, l'utilisation plus importante des redevances devrait conduire à des valeurs foncières plus élevées car elle permet de réduire le recours à l'emprunt et donc la dette. Par ailleurs, il est possible que les promoteurs immobiliers aient tendance à répercuter le paiement de ces redevances sur le prix des logements, ce qui peut conduire à une hausse des valeurs foncières moyennes.⁹

Le tableau 3.1 présente le montant par habitant et la part de chacune des sources de recettes d'investissement pour les deux années étudiées dans la suite du chapitre (2007 et 2012). Les structures de financement de l'investissement diffèrent légèrement des tendances moyennes sur la période 2007-2013, mais l'enseignement reste le même : le mode de financement de l'investissement est différent entre les deux provinces. Les municipalités québécoises ont privilégié le recours à l'emprunt alors que les municipalités ontariennes se sont davantage orientées vers un paiement comptant, grâce notamment aux contributions des promoteurs et à la constitution de fonds de réserves.

Tableau 3.1 : Part des différents types de recettes d'investissement des municipalités québécoises et ontariennes en 2007 et 2012

		Emprunts	Transferts d'investissement	Contribution des promoteurs	Autres	Recettes d'investisse- ment	Encours de la dette
Québec 2007	\$ / hab	336,7	106,0	25,5	29,0	497,3	2295,1
	%	67,7	21,3	5,1	5,9	100	
Ontario 2007	\$ / hab	130,7	67,1	165,1	299,4	622,4	1017,5
	%	19,7	10,2	24,9	45,2	100	
Québec 2012	\$ / hab	330,0	167,8	30,4	41,3	569,5	2897,1
	%	57,9	29,5	5,3	7,3	100	
Ontario 2012	\$ / hab	176,7	11,7	218,3	366,0	958,4	1459,8
	%	20,2	13,2	24,9	41,7	100	

Source : construction à partir des données du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (Québec) et du ministère des Affaires municipales et du Logement (Ontario)

tendance à croire que la province et les municipalités cèdent rarement leurs immobilisations, et donc que la surestimation reste relativement faible.

⁸ Les redevances d'aménagement (ou contributions des promoteurs) sont un outil facultatif utilisé par un nombre important de municipalités ontariennes, et sont régies par la Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement, venant modifier la loi de 1989 sur les redevances d'exploitation. Ces redevances sont des frais imposés aux promoteurs immobiliers afin qu'ils contribuent au paiement des nouvelles infrastructures et à la mise à niveau d'infrastructures existantes (égouts, routes, éclairage, etc.) rendues nécessaires par les nouvelles constructions. Depuis 1994 et des modifications apportées à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), les contributions des promoteurs ont vu également le jour au Québec. Le principe de ces contributions est identique à celui des redevances. Dans les deux provinces, les promoteurs ont le choix de prendre à leur charge une partie des infrastructures liées à leur projet pour les céder ensuite à la municipalité ou de verser une contribution de promoteur (redevance d'aménagement) pour les investissements dans les infrastructures.

⁹ Le poids important des redevances dans les budgets ontariens laisse à penser que cette variable peut impacter les valeurs foncières. C'est une hypothèse que nous testons dans les tests de robustesse et dans le tableau C.3 en annexe C.1.

Nous pouvons dès lors nous demander si une méthode de financement de l'investissement est plus favorable qu'une autre. A première vue, nous aurions tendance à croire que la situation des municipalités de l'Ontario est plus soutenable car leur endettement est limité grâce au paiement comptant des infrastructures. En effet, le paiement du service de la dette pèse moins lourd dans les budgets ontariens, et risque moins de se répercuter sur les citoyens à travers une taxation plus forte ou des tarifs plus élevés. Les municipalités ontariennes bénéficient aussi de plus de flexibilité car le poids de leurs dépenses obligatoires (service de la dette ici) est plus faible. Cela permet également de ne pas rentrer dans un cycle de dette dont il est difficile de sortir (lorsque l'allocation des ressources propres au remboursement du capital dû chaque année limite la possibilité d'investir autrement que par un nouvel emprunt).

Cependant, si notre hypothèse principale de capitalisation négative des dettes municipales dans les valeurs foncières est vérifiée, c'est-à-dire si une faible dette municipale conduit à des valeurs foncières plus élevées, l'effet global pour les citoyens ontariens n'est pas nécessairement favorable puisqu'ils feront face à des prix immobiliers plus forts et seront alors susceptibles de s'endetter davantage pour l'acquisition d'un logement. Cette situation préjudiciable peut aussi être renforcée par la plus forte utilisation des redevances d'aménagement. Inévitablement, les promoteurs immobiliers qui doivent acquitter ces redevances vont tenter de les répercuter dans le prix des logements, augmentant potentiellement l'endettement des ménages pour l'acquisition d'un bien immobilier.

Les données existantes renforcent l'idée qu'une dette publique faible s'accompagne de valeurs foncières moyennes et de dettes des ménages plus fortes. En effet, à l'échelle des provinces, la dette municipale par habitant est de 1 234\$ en Ontario et de 2 655\$ au Québec pour la période 2007-2013 alors que la valeur foncière moyenne des logements au sein des municipalités ontariennes était de 311 035\$ en 2011, contre 167 296\$ pour le Québec, soit près de 1,9 fois plus élevée. Ces différentiels de valeurs foncières induisent un écart important d'endettement des ménages entre les deux provinces. En effet, la valeur moyenne des hypothèques par ménage était de 54 575\$ au Québec en 2012, contre 83 765\$ pour l'Ontario (*Institut de la Statistique du Québec*, 2015), ce qui confirme cette différence d'endettement privé entre les deux provinces.

3.3.2 Dette publique et valeurs foncières à l'échelle des 130 municipalités étudiées.

Dans le reste du chapitre, nous mobilisons des données à l'échelle des 130 municipalités de plus de 20 000 habitants du Québec et de l'Ontario. Ainsi, les données utilisées pour estimer l'effet de la dette publique sur les valeurs foncières moyennes des municipalités québécoises et ontariennes sont des données territoriales et non des données collectées à l'échelle individuelle des ménages¹⁰. La valeur foncière résidentielle moyenne sera notre variable à expliquer et se calcule comme la richesse foncière totale du secteur résidentiel inscrite au rôle foncier des municipalités divisée par le nombre total de logements recensés. Nous prenons ici la définition des logements de Statistique Canada¹¹, qui considère les logements occupés et les logements vacants. Dans les deux provinces, la mise à jour des valeurs foncières se fait par la méthode de comparaison des prix de ventes : on compare les prix de ventes sur le marché immobilier de propriétés semblables à la propriété évaluée.

Les données financières et de valeur foncière proviennent du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire pour le Québec, et du ministère des Affaires municipales et du Logement pour l'Ontario. Les autres données proviennent du recensement de 2006 et de l'Enquête nationale des ménages de 2011, réalisées par Statistique Canada sur des échantillons représentatifs de la population. Les recensements/enquêtes ne sont menés que tous les 5 ans. Notre étude se base donc sur deux années, 2006 et 2011. L'année 2001 n'est pas exploitable notamment car les données financières municipales ne sont pas accessibles. De plus, des différences comptables pour les budgets québécois de 2006 (qui ne sont pas consolidés) nous obligent à prendre des données financières de 2007. Nous appliquons également ce décalage aux données de valeurs foncières de 2011, et nous utilisons donc les données de dettes municipales de 2012 pour tenter d'expliquer les valeurs foncières de 2011. Ainsi, nous avons des informations sur les finances des municipalités pour les années 2007 et 2012, et des informations socio-économiques et autres pour les années 2006 et 2011. Ce décalage dans les données ne pose pas un problème majeur, notamment du fait des variables financières sélectionnées. En effet, l'encours de la dette varie relativement peu en une année. Les données de 2007 et 2012 restent donc proches de celles de 2006 et 2011¹².

¹⁰ Nous ne disposons pas de données de transactions individuelles renseignant le prix de vente des logements et leurs caractéristiques. Comme *Reback* (2005), par exemple, nous réalisons donc une analyse territoriale, avec l'utilisation de données moyennes sur les valeurs foncières par municipalité.

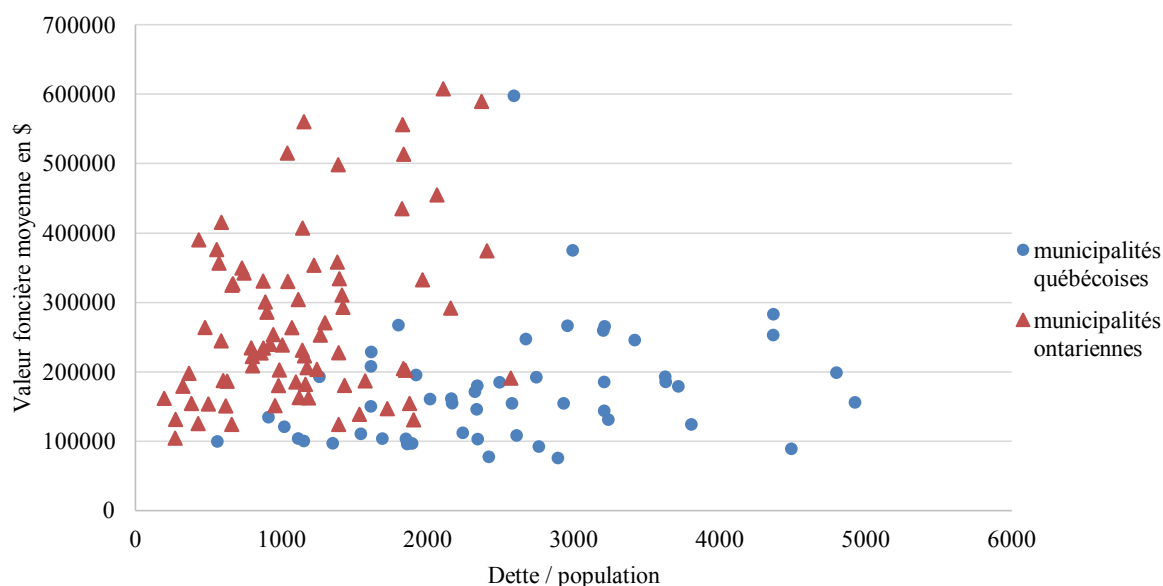
¹¹ Définition de logements privé : « Un ensemble distinct de pièces d'habitation conçues ou transformées qu'occupent ou pourraient occuper une personne ou un groupe de personnes. De plus, un logement privé doit être doté d'une source de chauffage ou d'énergie et doit fournir un espace clos permettant de s'abriter des intempéries, comme en atteste la présence de murs d'enceinte et d'un toit ainsi que de portes et fenêtres offrant une protection contre le vent, la pluie et la neige. » Lien : <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/ref/dict/dwelling-logements005-fra.cfm>

¹² Les données financières sur les municipalités avant 2007 sont difficilement exploitables, soit car elles ne sont pas consolidées, soit car elles ne sont pas accessibles en ligne. Par ailleurs, des changements de périmètre importants ont eu lieu en 2005 et 2006 du fait des défusions. Nous utilisons donc les données de 2007 et 2012. Dans le cas des données d'enquêtes, nous ne possédons que ces informations pour 2006 et 2011. Par souci de simplification, les années mentionnées dans la suite du chapitre seront 2006 et 2011.

Notre analyse porte sur les municipalités de plus de 20 000 habitants en 2011, soit 130 au total (52 québécoises et 78 ontariennes). Celles-ci représentent 8% de l'ensemble des municipalités et 79% de la population totale des deux provinces. Le choix du seuil des 20 000 habitants nous permet d'étudier un groupe relativement grand et varié tout en nous assurant que la gamme de services publics offerts par les différentes municipalités est relativement comparable. En effet, de par leur taille démographique, ces villes exercent toutes un nombre conséquent de compétences, et connaissent néanmoins de fortes disparités de dettes et de valeurs foncières moyennes. Par ce choix méthodologique, nous sommes conscients que nos résultats ne peuvent pas être généralisés aux municipalités de plus petite taille.

Le graphique 3.1 présente le nuage des 130 municipalités au regard de leurs niveaux de dette et de valeurs foncières sur leur territoire. Alors que les fais stylisés présentés plus haut à l'échelle provinciale semblaient accréditer l'idée d'une capitalisation négative des dettes municipales dans les valeurs foncières, l'analyse graphique conduit à adopter une certaine prudence à l'examen de la corrélation simple entre ces deux variables à l'échelle municipale. Cependant, rien ne peut être conclu sans l'étude de ce lien toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en contrôlant les facteurs explicatifs principaux des différentiels de valeurs foncières moyennes entre municipalités afin de dégager l'effet propre des dettes municipales sur ces valeurs foncières.

Graphique 3.1 : Disparités entre municipalités de dette publique et de valeur foncière moyenne



Note : les valeurs de dette municipale sont des moyennes des années 2007 et 2012 ; celles de valeurs foncières sont des moyennes des années 2006 et 2011.

3.4 Modèles et résultats économétriques

3.4.1 Modèle économétrique et statistiques descriptives

Pour évaluer l'impact des dettes municipales sur les valeurs foncières moyennes, nous adoptons un modèle économétrique log-linéaire qui contrôle les principaux déterminants des différentiels de valeurs foncières afin d'isoler l'effet propre des dettes municipales.

Notre modèle est le suivant :

$$\log(\text{VFM})_i = \beta_0 + \beta_1 * \log(\text{dette municipale})_i + \beta_2 * \log(\text{population régionale})_i + \beta_3 * (\text{croissance dém. régionale})_i + \beta_4 * (\text{croissance dém. municipale})_i + \beta_5 * \log(\text{revenu moyen})_i + \beta_6 * \log(\text{taux de propriétaires})_i + \beta_7 * \log(\text{part résidentielle dans base foncière})_i + \beta_8 * \log(\text{infrastructures municipales})_i + \beta_9 * (\text{villes isolées})_i + \varepsilon_i$$

avec $\log(\text{VFM})_i$ le logarithme de la valeur foncière moyenne de la municipalité i . Le coefficient β_1 capte l'influence de la dette municipale sur les valeurs foncières moyennes et les coefficients β_2 à β_9 captent les effets des différentes variables de contrôle et ε_i est le terme d'erreur.

Notre variable d'intérêt est la dette municipale, testée sous deux formes : rapportée à la population et rapportée aux recettes totales¹³. Cela permet d'avoir deux indicateurs complémentaires offrant une vision quelque peu différente vis-à-vis de la dette. Le deuxième ratio permet de prendre en compte la taille du budget de la municipalité pour avoir un indicateur standardisé, et de vérifier si les résultats obtenus avec le ratio de dette par habitant se confirment. Par ailleurs, dans l'esprit, nous nous rapprochons ici des articles de *Stadelmann* et *Eichenberger* (2008, 2014), qui rapportent aussi l'encours de dette à une autre variable budgétaire (les recettes provenant des taxes dans leur cas) pour tester la robustesse de leurs résultats. Également, dans notre cas, nous utilisons des indicateurs de dette brute et non pas de dette nette. Cependant nous contrôlons la valeur des actifs municipaux immobilisés, ce qui nous permet d'une certaine manière de nous rapprocher du principe de la dette nette (nette des actifs immobilisés, et non pas des actifs financiers).

En complément de la variable de dette municipale, les variables explicatives sont de trois sortes : variables démographiques et socio-économiques ; variables de caractéristique des

¹³ En Ontario, certaines municipalités peuvent appartenir à un palier supérieur (région ou comté) qui exerce des compétences (et donc des dépenses et possiblement de la dette) en lieu et place des municipalités. Pour tenir compte de cela, nous répartissons la dette de ces paliers supérieurs dans leurs municipalités membres, en fonction de la population de chacune de ces dernières (cette clé de répartition est appliquée par *Slack, Tassonyi et Grad* (2015)). Au Québec, le rôle des échelons supérieurs est quasi-inexistant (en termes de dépenses et de dettes) et n'est donc pas pris en compte.

budgets ; variables de localisation¹⁴. Les cinq variables démographiques et socio-économiques sont la population régionale, le taux de croissance de la population régionale, le taux de croissance de la population municipale, le revenu des ménages de la municipalité et le taux de propriétaires dans chaque municipalité. La première variable traduit la taille du marché : les valeurs foncières sont potentiellement plus élevées dans les grands marchés que dans les petits¹⁵. Les variables de croissance de la population traduisent la demande potentielle de logements et permettent de contrôler la pression démographique pesant sur les marchés fonciers dans chaque municipalité. Une forte croissance démographique peut engendrer une certaine rareté des logements, et donc faire monter le prix de ces derniers¹⁶. Le revenu moyen des ménages, quant à lui, rend compte de la richesse de la population de la municipalité, les ménages plus aisés pouvant allouer une somme plus conséquente pour l'acquisition ou la construction d'un logement. Enfin, un taux de propriétaires élevé peut induire des valeurs foncières plus fortes car les ménages propriétaires ont tendance à avoir plus de moyens et à allouer des sommes plus conséquentes pour leurs logements que des ménages locataires.

Les deux variables caractéristiques des budgets municipaux, en plus de la variable de dette, sont la part résidentielle dans la base foncière et la valeur actuelle des actifs immobilisés (ou valeur comptable nette). La première variable sert avant tout à contrôler l'effet d'assiette et à tenir compte de l'existence d'une autre base taxable (commerciale ou industrielle) plus ou moins importante. En effet, si une partie conséquente de la dette repose sur une base foncière non-résidentielle, l'impact de la dette sur les valeurs foncières résidentielles devrait être moins important. Nous n'avons cependant pas d'a priori particulier quant à l'impact direct de cette variable sur les valeurs foncières résidentielles moyennes. Néanmoins, nous pouvons penser que les municipalités avec une part foncière résidentielle importante sont généralement des villes de banlieues proches des grosses villes, avec des valeurs foncières élevées (proximité d'une ville attractive et centre d'emplois). Nous pouvons de ce fait attendre un impact positif de cette variable. La valeur comptable nette des infrastructures municipales est également présente pour contrôler l'impact sur les valeurs foncières locales de la quantité de services municipaux offerte en contrepartie de la dette. L'idée ici est que l'on peut supposer qu'une municipalité fortement endettée mais ayant beaucoup d'actifs immobilisés ne connaîtra pas le

¹⁴ Une variable temporelle (variable indicatrice valant 1 en 2011) apparaît également dans le cas des régressions en données de panel (cf. tableau C.4 en annexe C.1).

¹⁵ La population régionale correspond ici à la population des régions métropolitaines de recensement (RMR) et des agglomérations de recensement (AR), notions définies et utilisées par Statistique Canada. Ce sont des territoires formés d'une ou de plusieurs municipalités voisines les unes des autres qui sont situées autour d'un noyau. Une RMR doit avoir une population totale d'au moins 100 000 habitants et son noyau doit compter au moins 50 000 habitants. Une AR doit avoir un noyau d'au moins 10 000 habitants. Par ailleurs, pour être incluses dans une RMR ou une AR, les autres municipalités adjacentes doivent avoir un degré d'intégration élevé avec le noyau, lequel est déterminé par le pourcentage de navetteurs établi d'après les données du recensement précédent sur le lieu de travail. Au moins 50 % de la population active occupée qui demeure dans la municipalité doit travailler dans le noyau de délimitation. Si ce critère n'est pas satisfait, au moins 25 % de la population active occupée qui travaille dans la municipalité doit demeurer dans le noyau de délimitation.

¹⁶ Le taux de croissance de la population régionale prend en compte la variation de la population de la région, sans incorporer la population de la municipalité concernée. Il n'y a ainsi pas de corrélation par construction entre taux de croissance de la population régionale et taux de croissance de la population municipale. Pour 2006, les variables de taux de croissance de la population représentent la croissance démographique entre 2001 et 2006. Pour 2011, elles représentent la croissance démographique entre 2006 et 2011.

même effet sur ses valeurs foncières moyennes qu'une municipalité avec le même niveau de dette mais moins d'actifs. Nous attendons un signe positif de cette variable, les ménages ayant tendance à valoriser la qualité et la quantité d'infrastructures proposées par la municipalité.

La variable de localisation distingue les villes isolées des villes non isolées (l'indicatrice prend la valeur 1 pour les villes isolées, 0 sinon). Une ville est considérée comme isolée si elle se situe à plus de 200km d'une agglomération urbaine de plus de 500 000 habitants¹⁷. Nous attendons un signe négatif de cette variable : les municipalités isolées sont situées dans des lieux éloignés des centres d'emplois importants, connaissant une activité économique plus faible, une offre de biens et services publics moins conséquente et une moins grande attractivité globale, comparativement aux villes non isolées.

Peu d'articles traitent de l'impact de la dette municipale sur les valeurs foncières. Nous nous inspirons ici des travaux effectués par *Stadelmann* et *Eichenberger* (2008, 2014), sans pour autant mettre en œuvre un modèle similaire. En effet, leur travail s'effectue sur une zone géographique plus restreinte en taille, le canton de Zurich. De ce fait, notre modèle inclut des variables dans le même esprit que leurs travaux (dette brute municipale, revenu moyen des ménages, part foncière résidentielle, localisation) mais incorpore également des données territoriales non présentes dans leurs régressions, telles que la croissance de la population municipale et régionale et le niveau de population régionale.

Également, certaines variables de contrôle de *Stadelmann* et *Eichenberger* (2008, 2014) ne sont pas utilisées dans notre cas, dont notamment les taux de taxes et les variables caractéristiques des écoles. Pour les taxes, trois raisons viennent expliquer ce choix : tout d'abord, les taux de taxe sont déjà inclus implicitement dans les valeurs foncières (plus ces dernières sont élevées, plus les taux seront faibles) et dans la dette (plus elle est forte, plus les taux seront élevés pour la rembourser) ; ensuite, les données ne sont pas exactement les mêmes d'une province à l'autre, et donc difficilement exploitables¹⁸ ; enfin, il est cohérent de n'inclure dans le modèle que des variables de stock (dette et actifs) caractérisant les choix municipaux. Concernant l'école, nous ne disposons pas d'informations (par municipalité) relatives à ce sujet. Il est à noter que le financement des écoles relève surtout du palier provincial au Canada, si bien que la variance dans la qualité des établissements scolaires au Québec et en Ontario n'est pas nécessairement un enjeu majeur de localisation des ménages à l'échelle des municipalités. Une même municipalité peut d'ailleurs contenir plusieurs écoles dont les caractéristiques divergent, ce qui dilue l'impact potentiel d'une telle variable dans notre modèle.

¹⁷ Ces agglomérations urbaines réfèrent aux régions métropolitaines de plus de 500 000 habitants, soient Montréal, Québec, Toronto, Ottawa et Hamilton.

¹⁸ En Ontario, nous avons les données sur les taux de taxe appliqués. Au Québec, nous avons uniquement des informations sur un taux global de taxation uniformisé, que l'on obtient en divisant l'ensemble des revenus d'une municipalité (provenant des taxes foncières et non foncières et des tarifications) par sa richesse foncière.

Enfin, la variable à expliquer de notre modèle est différente de celle de *Stadelmann* et *Eichenberger* (2008, 2014) : du fait des données disponibles, nous prenons la valeur foncière résidentielle rapportée au nombre de logements et non pas le prix d'une maison « type », possédant les mêmes caractéristiques pour l'ensemble des municipalités. Les données disponibles nous empêchent de bien prendre en compte les différences de caractéristiques des logements dans les estimations, ce qui limite la portée de nos résultats. Néanmoins, dans un test de robustesse évoqué plus bas, nous contrôlons l'impact du nombre moyen de pièces par logement, sans que cela ne modifie nos résultats. Le tableau 3.2 fournit une description de l'ensemble des variables du modèle, quelques statistiques descriptives et rappelle le signe attendu de chaque variable explicative potentielle.

Tableau 3.2 : Statistiques descriptives et description des données⁽¹⁾

Variables	2006		2011		Description	Signe attendu
	Moy.	ET	Moy.	ET		
Variable à expliquer						
Valeur foncière moyenne	212 801	112 461	251 640	126 801	Valeur foncière des propriétés résidentielles rapporté au nombre de logements.	
Variable financière d'intérêt : deux mesures						
Dette municipale brute par habitant	1461,6	945,6	1929,9	1205,9	Encours de la dette brute de la municipalité rapporté à sa population.	-
Dette municipale / recettes totales	0,73	0,51	0,76	0,55	Encours de la dette brute de la municipalité rapporté aux recettes totales de celle-ci.	-
Variables démographiques et socio-économiques						
Population régionale	1 795	2 016	1 914	2 182	Population de la RMR ou de l'AR à laquelle la municipalité appartient (en milliers).	+
Croissance démographique régionale (%)	6,9	10,4	5,4	18,4	Taux de croissance de la population de la région métropolitaine de recensement (RMR) ou de l'agglomération de recensement (AR) à laquelle la municipalité appartient (sans prise en compte de la population municipale concernée).	+
Croissance démographique municipale (%)	7,7	9,3	6,4	9,2	Taux de croissance de la population municipale.	+
Revenu moyen des ménages	75 122	20 666	82 392	21 608	Revenu moyen des ménages de la municipalité.	+
Taux de propriétaires	73,3	12,7	73,6	12,6	Pourcentage de ménages propriétaires de leur logement.	+
Variables de caractéristique des budgets municipaux (autres que la dette)						
Part résidentielle dans base foncière (%)	80,4	6,9	81,1	6,6	Part de la base foncière résidentielle dans la base foncière totale (bases imposables).	+
Infrastructures municipales par habitant	6555,0	3053,9	7859,0	2891,0	Valeur actuelle des actifs immobilisés, rapportée à la population.	+
Variable de localisation						
Villes isolées	0,09	0,29	0,09	0,29	Variable dichotomique prenant la valeur 1 pour les villes situées dans un rayon de plus de 200km d'une ville de plus de 500 000 habitants, 0 sinon.	-

⁽¹⁾ Les données de valeur foncière moyenne, dette publique, revenu moyen des ménages et valeur comptable nette sont en dollars canadien.

3.4.2 Résultats empiriques

Les résultats économétriques sont obtenus en estimant notre équation de valeurs foncières par les moindres carrés ordinaires. Les estimateurs sont corrigés de l'hétéroscédasticité quand il y a lieu (selon la correction de *White* (1980)). Les modèles sont estimés en mobilisant de manière groupée les municipalités des deux provinces.

Le tableau 3.3 présente les résultats des principales régressions, avec pour variable d'intérêt la dette brute par habitant (modèles 1 et 3) et la dette brute rapportée aux recettes totales (modèles 2 et 4), pour 2006 et 2011.

Les résultats sont globalement similaires pour les deux indicateurs de dette et pour les deux années de l'étude. Un effet négatif et significatif de la dette municipale sur les valeurs foncières résidentielles moyennes apparaît, ce qui vient confirmer notre hypothèse principale de capitalisation négative des dettes municipales dans les valeurs foncières. Les variables de revenu moyen, de la part résidentielle dans la base foncière totale, de la valeur nette comptable des actifs municipaux et la variable dichotomique distinguant les villes isolées des villes non isolées sont toutes significatives au seuil de 5% ou moins, et ont le signe attendu, que ce soit pour 2006 ou 2011. Par exemple, les villes isolées ont tendance à avoir des valeurs foncières 36% inférieures à celles des autres municipalités en 2006¹⁹. Par ailleurs, la population régionale est très souvent significative au seuil de 5%, avec le signe attendu, et semble donc également avoir un impact sur les valeurs foncières moyennes. La variable du taux de croissance démographique municipal est quant à elle significative en 2006, mais pas en 2011.

A première vue, il semble y avoir un lien entre dettes municipales et valeurs foncières moyennes, à niveau donné de services publics approximé par la valeur des infrastructures municipales. Les municipalités ontariennes, moins endettées notamment grâce à un paiement comptant important des infrastructures (fonds de réserves, redevances d'aménagement), bénéficient d'une plus grande flexibilité (dette, et donc service obligatoire de la dette plus faibles) et d'une moins grande vulnérabilité aux taux d'intérêt, comparativement aux municipalités québécoises. Néanmoins, cela a pour contrepartie d'augmenter les valeurs foncières résidentielles moyennes, et donc possiblement l'endettement privé des ménages ontariens, qui doivent allouer une part plus conséquente de leurs revenus pour acquérir un logement. Les politiques de financement de l'investissement mises en place par les villes de l'Ontario permettent de réduire l'endettement municipal, mais cet avantage est contrebalancé

¹⁹ L'interprétation des coefficients d'une variable binaire régressée sur une variable dépendante en forme logarithmique ne peut se faire directement, un calcul est donc appliqué : $100 * [\exp(\beta_1) - 1]$, avec β_1 le coefficient associé à la variable considérée (*Hardy*, 1993).

par l'existence d'une certaine substitution entre dette publique municipale et dette des ménages. Dans de telles conditions, il est difficile d'affirmer qu'un faible endettement local est nécessairement la meilleure option quand on raisonne à un niveau territorial agrégé, notamment dans la mesure où les marges bancaires supportées par les ménages sont sans doute supérieures à celles négociées par les municipalités, qui bénéficient d'un pouvoir de négociation et mutualisent les risques de l'endettement dans le territoire.

Tableau 3.3 : Déterminants des valeurs foncières, régressions pour la dette brute rapportée à la population et aux recettes totales – Québec et Ontario, 2006 et 2011⁽¹⁾

	2006		2011	
	(1) Dette / population	(2) Dette / Recettes	(3) Dette / population	(4) Dette / Recettes
Constante	-4,33 (3,19)	-4,17 (3,05)	-4,84 (4,77)	-4,68 (4,62)
Dette municipale / population	-0,08 (3,53)		-0,06 (2,46)	
Dette municipale / recettes totales		-0,09 (3,84)		-0,07 (3,37)
Population régionale	0,02 (1,91)	0,03 (2,32)	0,04 (3,83)	0,04 (4,16)
Croissance dém. régionale	0,25 (1,61)	0,26 (1,83)	0,07 (0,96)	0,07 (0,99)
Croissance dém. municipale	0,46 (2,72)	0,51 (3,33)	0,08 (0,49)	0,15 (0,86)
Revenu moyen ménages	1,38 (11,03)	1,31 (10,28)	1,33 (14,88)	1,26 (14,15)
Taux de propriétaires	-0,04 (0,28)	-0,00 (0,02)	-0,03 (0,33)	-0,00 (0,00)
Part résidentielle dans base foncière	0,76 (4,23)	0,70 (4,11)	0,55 (3,04)	0,52 (2,98)
Infrastructures municipales	0,16 (3,28)	0,15 (3,24)	0,24 (5,30)	0,23 (4,95)
Villes isolées	-0,31 (6,67)	-0,32 (6,82)	-0,21 (4,14)	-0,21 (4,24)
N	130	130	130	130
R² ajusté	0,898	0,905	0,890	0,895

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèses.

⁽¹⁾ Les variables sont toutes exprimées sous forme logarithmique, excepté les variables du taux de croissance démographique régional et du taux de croissance démographique municipal car elles ont des observations nulles et négatives (non transformables en logarithme).

Pour pouvoir affirmer avec une plus grande certitude qu'une capitalisation négative de la dette municipale dans les valeurs foncières moyennes est bien à l'œuvre dans les villes étudiées, un élément important doit être pris en compte. En effet, il est possible que les différences de dettes et de valeurs foncières soient liées à des facteurs institutionnels ou historiques, non captés par nos modèles. Dans ce cas, les régressions précédentes peuvent nous mener à une corrélation fallacieuse.

Pour examiner cette hypothèse, deux approches ont été explorées. Dans un premier temps, une variable catégorielle prenant la valeur 1 pour les municipalités de l'Ontario et 0 sinon a été ajoutée au modèle. Elle permet de capter l'effet de l'ensemble des différences qui, à

l'échelle provinciale, sont difficilement objectivables ou pour lesquelles nous ne disposons pas de données (différences historiques, accès au crédit pour les ménages, etc.). Dans un second temps, un modèle en différence a été appliqué : nous n'estimons plus une régression pour chaque année de l'étude, mais un modèle avec l'effet de la variation des valeurs de chaque variable explicative sur la variation des valeurs foncières résidentielles moyennes, entre 2006 et 2011. Cette estimation du modèle en différence permet de contrôler les différences entre municipalités qui n'évoluent pas dans le temps. Le contexte historique, institutionnel ou géographique d'une municipalité peut en effet influencer les niveaux de valeurs foncières mais il n'aura pas d'effets sur la variation de ces valeurs. Ainsi, avec ces régressions, les variations de valeurs foncières ne seront liées qu'à des facteurs évoluant dans le temps. Ceci a en particulier l'avantage de permettre de remédier à l'absence de contrôle, dans les régressions initiales, de la variabilité entre municipalités des caractéristiques des logements (surface habitable, nombre de pièces ou surface du jardin), qui sont relativement constantes dans le temps mais différenciées dans l'espace (avec une surface plus grande quand on s'éloigne des grands centres).

Les résultats sont présentés dans le tableau 3.4. Les quatre premiers modèles sont similaires à ceux du tableau 3.3, mais avec incorporation de la variable catégorielle distinguant municipalités ontariennes et québécoises. Les modèles 5 et 6 sont les résultats des régressions en différence, pour les deux indicateurs de dette municipale (dette par habitant et dette rapportée aux recettes totales).

Quand la variable Ontario est incluse dans le modèle, l'impact de la dette municipale sur les valeurs foncières moyennes n'est plus significatif pour les modèles 1 à 4, le coefficient (auparavant positif) d'impact des actifs municipaux perdant également sa significativité. Mais quand le modèle en différence est estimé (colonnes 5 et 6), le résultat d'une capitalisation négative des dettes municipales dans les valeurs foncières est retrouvé, comme dans le tableau 3.3. Le contrôle de l'influence possible des facteurs institutionnels et historiques conduit ainsi à des résultats très différents selon la méthode utilisée : le contrôle à l'échelle provinciale fait disparaître la capitalisation, alors que le contrôle à l'échelle municipale la maintient. Contrôler ce genre de facteurs inobservés semble nécessaire pour éliminer tout doute de corrélation fallacieuse, mais les résultats sont ici difficiles à réconcilier. Cependant, les modèles en différence (colonnes 5 et 6 du tableau 3.4) sont selon nous plus précis, et donc à privilégier. En effet, ils permettent de contrôler, de manière indirecte, des différences entre municipalités, y compris à l'intérieur d'une même province (l'influence de la valeur intrinsèque des logements est par exemple éliminée), ce que la variable catégorielle Ontario ne fait pas. Le contrôle des variables inobservées est donc plus précis.

Tableau 3.4 : Déterminants des valeurs foncières, modèles avec variable catégorielle pour l'Ontario et modèles en différence – Québec et Ontario, 2006 et 2011⁽¹⁾

	Modèles avec variable catégorielle				Modèles en différence	
	2006		2011		(5)	(6)
	(1) Dette / pop	(2) Dette / RT	(3) Dette / pop	(4) Dette / RT	Dette / pop	Dette / RT
Constante	-2,71 (2,89)	-2,76 (2,95)	-3,58 (3,72)	-3,61 (3,75)	0,08 (2,85)	0,07 (2,69)
Dette municipale / pop	-0,02 (0,91)		0,02 (0,78)		-0,01 (2,85)	
Dette municipale / RT		-0,03 (1,25)		0,01 (0,40)		-0,01 (2,70)
Population régionale	0,04 (3,69)	0,04 (3,75)	0,05 (5,17)	0,05 (5,27)	0,13 (4,82)	0,13 (2,65)
Croissance dém. régionale	0,28 (2,24)	0,29 (2,27)	0,07 (0,98)	0,07 (0,98)	0,02 (0,71)	0,02 (0,66)
Croissance dém. municipale	0,67 (3,95)	0,68 (3,99)	0,30 (1,83)	0,29 (1,80)	-0,21 (2,02)	-0,21 (1,99)
Revenu moyen ménages	1,28 (15,61)	1,26 (15,50)	1,27 (15,50)	1,28 (15,34)	1,18 (4,32)	1,20 (4,35)
Taux de propriétaires	-0,11 (1,18)	-0,10 (1,01)	-0,10 (1,02)	-0,11 (1,15)	-0,13 (0,26)	-0,14 (0,28)
Part résidentielle dans base foncière	0,44 (2,59)	0,44 (2,60)	0,28 (1,60)	0,27 (1,56)	1,22 (2,98)	1,20 (2,91)
Infrastructures municipales	0,00 (0,07)	0,01 (0,22)	0,06 (1,14)	0,07 (1,23)	0,05 (1,09)	0,05 (1,08)
Villes isolées	-0,27 (5,46)	-0,28 (5,54)	-0,15 (3,06)	-0,15 (3,10)		
Variable Ontario	0,26 (5,77)	0,25 (4,95)	0,24 (4,96)	0,23 (4,28)		
N	130	130	130	130	130	130
R² ajusté	0,920	0,920	0,908	0,908	0,385	0,387

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèses.

⁽¹⁾ Pour les modèles 1 à 4, les variables sont toutes exprimées sous forme logarithmique, excepté les variables du taux de croissance démographique régional et du taux de croissance démographique municipal car elles ont des observations nulles et négatives (non transformables en logarithme).

Au final, notre hypothèse selon laquelle les différences de valeurs foncières entre municipalités des deux provinces peuvent en partie s'expliquer par les différences de dettes municipales, est difficile à confirmer. Même si une certaine capitalisation négative apparaît dans la plupart des modèles, elle n'est pas significative dans l'ensemble des régressions, et nous oblige à une certaine prudence quant à l'interprétation des résultats. Ces derniers ne ressortant pas de manière unanime, il est difficile d'affirmer, hors de tout doute, qu'un effet significatif de capitalisation négative de la dette municipale dans les valeurs foncières résidentielles est à l'œuvre pour les municipalités étudiées. L'extrapolation sur l'existence d'une substitution entre dette municipale et dette des ménages est de ce fait également difficile à confirmer.

Pour vérifier si une tendance se confirme davantage, différents tests de robustesse ont été menés, et sont présentés dans le prochain point. Nous vérifions également si d'éventuels problèmes d'endogénéité se présentent dans nos régressions.

3.4.3 Tests de robustesse

Pour tester la robustesse des résultats, plusieurs considérations ont été explorées. Tout d'abord, les effets de redistribution territoriale et leur influence potentielle sur la capitalisation sont étudiés. *Stadelmann et Eichenberger* (2008, 2014) avancent en effet dans leurs papiers qu'il est préférable d'analyser des municipalités ne pouvant pas faire l'objet d'un renflouement par le gouvernement du palier supérieur en cas de faillite, car elles n'ont ainsi pas d'avantage stratégique à accumuler de la dette. La péréquation financière, qui voit les gouvernements centraux distribuer plus de subventions aux gouvernements locaux désavantagés (notamment en termes de richesse fiscale), est d'ailleurs selon eux une forme implicite de renflouement car elle peut permettre d'aider les municipalités en difficultés financières. Ils précisent également que si les municipalités avec des niveaux élevés de dette obtiennent des aides financières, la capitalisation de la dette peut baisser en valeur absolue : les ménages ne penseront pas qu'une dette élevée se traduira par des taux de taxes futures plus importants du fait de ces aides financières, ou du moins ils penseront qu'elles en limiteront l'effet. Dans le cas du Canada, toutes les provinces ont des mécanismes de supervision des emprunts municipaux, et aucun cas de faillite n'a été rencontré jusqu'à présent. La dette ne peut ainsi pas être accumulée de manière stratégique du fait des contrôles exercés²⁰. Par ailleurs, la péréquation à l'échelle des municipalités est très faible, que ce soit au Québec ou en Ontario, avec des montants perçus représentant selon nos calculs moins de 3% des recettes totales dans les deux provinces. Enfin, les subventions versées aux municipalités ne

²⁰ Au Québec, tout règlement décrétant un emprunt doit être soumis à l'approbation des personnes habiles à voter (excepté pour les villes de 100 000 habitants et plus, et également excepté pour certaines situations précises, par exemple si le règlement a pour objet la réalisation de travaux de voirie, d'alimentation en eau potable ou de traitement des eaux usées) et du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Par ailleurs, avant de contracter un emprunt, le conseil municipal doit faire approuver les conditions de cet emprunt par le ministre des Finances (cette obligation n'est pas requise pour un emprunt par émission d'obligations ou par un emprunt par billet dont le montant est inférieur à 100 000 dollars). Également, dans le cadre d'emprunts auprès de marchés de capitaux autres que canadien ou dont le remboursement doit s'effectuer, en totalité ou en partie, en monnaie étrangère, la municipalité doit être préalablement autorisée par le ministre des Finances à réaliser cet emprunt. Concernant la finalité des emprunts, les deniers provenant de ces derniers doivent être exclusivement appliqués aux fins auxquelles ils sont destinés. S'ils excèdent les montants requis à ces fins, l'excédent peut être affecté à d'autres fins spécifiées dans un nouveau règlement. Une municipalité peut également emprunter à court terme pour combler un déficit, une fois encore avec l'approbation du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

En Ontario, le lieutenant-gouverneur en conseil (représentant de la reine dans la province) peut, par règlement, prescrire le plafond des dettes et des obligations financières aux municipalités. Dans le cadre d'émission d'obligations en devise étrangère, le lieutenant-gouverneur peut également mettre en place des restrictions : prescrire les devises étrangères dans lesquelles les obligations peuvent être émises, prescrire les municipalités ou les catégories de municipalités pouvant émettre des obligations, etc. Ces restrictions sont ici uniquement potentielles et ne s'appliquent donc pas à chaque émission d'emprunts. Les municipalités ontariennes peuvent autoriser des emprunts à court terme, jusqu'à ce que les impôts soient perçus et que les autres recettes soient rentrées, selon les montants qu'elles estiment nécessaires pour couvrir leurs dépenses pour l'exercice. Elles peuvent aussi effectuer les mêmes manipulations à d'autres fins, comme par exemple pour renflouer les fonds de réserve, ou bien pour rembourser le capital et les intérêts exigibles d'une dette. En revanche, les municipalités peuvent émettre des obligations ou autres instruments financiers pour les emprunts à long terme uniquement pour le financement d'immobilisations. Enfin, le service de la dette ne peut excéder 25% des recettes propres sans accord préalable de la province, ce qui en fait un contrôle ex-ante.

Sources : pour le Québec : ce sont principalement les articles 544, 544.1, 556 et 563.1 de la *loi sur les cités et les villes* et les articles 3, 7, 8 et 15 de la *loi sur les dettes et les emprunts municipaux* ; pour l'Ontario : principalement les articles 401.4, 407.1, 407.2, 408.2 et 411.5 de la *loi de 2001 sur les municipalités* et l'article de *Slack, Tassonyi et Grad* (2015).

dépendent pas du niveau de dette, ce qui élimine leur impact possible sur la relation entre dette municipale et valeur foncière. De ce fait, nous pensons que dans notre cas l'impact possible des effets de redistribution financière territoriale sur le phénomène de capitalisation est minime, voire inexistant.

Nous avons également testé une nouvelle forme de catégorisation des municipalités en fonction de leur localisation, avec une distinction entre les villes de la périphérie proche et de la périphérie éloignée des villes de plus de 500 000 habitants (la différenciation entre ces différentes catégories est expliquée un peu plus en détails en annexe C.1.1). Cette nouvelle catégorisation permet de prendre en compte plusieurs choses. Tout d'abord, cela permet de contrôler plus finement la distance au centre que ne le faisait la variable indicatrice « ville isolée » des tableaux 3.3 et 3.4, avec les villes plus éloignées devant connaître des valeurs foncières résidentielles moyennes plus faibles (car situées à une plus grande distance des territoires les plus attractifs). De plus, cela permet de tenir compte des différences intrinsèques des logements entre municipalités, dont notamment la taille (le prix au m² ayant tendance à être moins élevé quand on est éloigné du centre, et donc les logements à être plus grands²¹).

Nous incorporons également la variable du nombre moyen par municipalité de pièces par logement, qui est une autre caractéristique d'un logement pouvant jouer sur sa valeur. Avec cette nouvelle catégorisation municipale et cette variable de nombre de pièces, nous nous rapprochons d'un contrôle des caractéristiques d'un bien type, même si cela reste imparfait.

Les résultats sont présentés dans les tableaux C.1 et C.2 en annexe²². Nous constatons tout d'abord que les résultats sont très similaires quel que soit l'indicateur de dette considéré. Également, les résultats sont très proches de ceux obtenus initialement (cf. tableaux 3.3 et 3.4), avec un coefficient de dette négatif et significatif pour les régressions sans la distinction entre Québec et Ontario, puis non significatif quand on intègre la variable catégorielle différenciant les deux provinces. Cette nouvelle variable de catégorisation n'apporte donc pas de nouvelles informations quant à l'impact de la dette municipale sur les valeurs foncières.

Du fait de la multicolinéarité de la variable du nombre moyen de pièces par logement et de certaines autres variables du modèle, celle-ci a été testée séparément de la nouvelle variable de catégorisation. Il apparaît que cette variable n'est jamais significative, et qu'elle ne modifie pas le signe ou la significativité du coefficient de la variable de dette municipale. Au final, les résultats obtenus quand nous contrôlons ces deux nouvelles variables sont similaires aux résultats initiaux. L'impact de la dette municipale sur les valeurs foncières résidentielles moyennes demeure donc incertain.

²¹ La taille des terrains disponibles a également tendance à être plus importante dans les villes davantage périphériques, ce qui aboutit de manière générale à des logements plus grands dans ces zones. Cet effet, ainsi que celui de la taille du logement liée au prix, s'estompe cependant relativement rapidement avec la distance.

²² Du fait des caractéristiques des nouvelles variables (variables catégorielles), nous ne réalisons pas de modèles en différence car ces variables auraient automatiquement été supprimées. Par ailleurs, les résultats pour la variable du nombre moyen de pièces par logement ne sont ici pas présentés.

La variable des redevances d'aménagement rapportée aux dépenses de capital a aussi été testée (cf. tableau C.3 en annexe C.1.2). En effet, les redevances d'aménagement sont un outil de financement de l'investissement et un possible substitut à l'emprunt : toutes choses égales par ailleurs, une municipalité utilisant plus fortement les redevances s'endettera moins, à dépense d'investissement donnée. De ce fait, l'utilisation plus importante des redevances devrait conduire à des valeurs foncières plus élevées car elle permet de réduire le recours à l'emprunt, donc d'accumuler moins de dette²³. Par ailleurs, les promoteurs immobiliers répercuteront le paiement de ces redevances sur le prix des logements, ce qui devrait conduire à une hausse des valeurs foncières moyennes. Ainsi, nous pensons que cet outil de redevances, plus fortement mobilisé en Ontario qu'au Québec, pourrait en partie expliquer les dettes municipales plus faibles en Ontario (avec une substitution, toutes choses égales par ailleurs, entre redevances et emprunt) et les valeurs foncières résidentielles plus élevées (les promoteurs répercutant le paiement des redevances sur les prix immobiliers). Cependant, les données ne confirment pas cette hypothèse, les tests faisant ressortir un effet positif mais non significatif des redevances sur les valeurs foncières dans la plupart des régressions²⁴.

Des tests sur données regroupées, mêlant les années 2006 et 2011, sont enfin effectués. Les résultats obtenus avec effets aléatoires sont présentés en annexe (cf. tableau C.4 en annexe C.1.3). Nous choisissons les effets aléatoires car nous considérons que les différentes variables indicatrices sont importantes pour le modèle. Avec les effets fixes, ces variables, constantes dans le temps, sont supprimées. Nous constatons que la variable de dette a un impact négatif et significatif sur les valeurs foncières moyennes, qu'elle soit rapportée à la population ou aux recettes totales, et que la variable distinguant municipalités du Québec et de l'Ontario soit incorporée dans le modèle ou non. Les résultats pour la dette sont similaires avec les effets fixes. Avec les données regroupées, notre hypothèse initiale de capitalisation négative de la dette municipale dans les valeurs foncières résidentielles moyennes tendrait donc à être confirmée.

Enfin, nous nous interrogeons sur l'éventuelle endogénéité de la dette dans le modèle. L'une des solutions pour traiter ces problèmes d'endogénéité est l'utilisation de variables instrumentales, corrélées à la variable soupçonnée d'être endogène (la dette ici) et non corrélées au terme d'erreur, ni directement à la variable à expliquer. Malheureusement, nous ne disposons pas de bonnes variables candidates pour effectuer ce genre de test. Faute de mieux, nous utilisons la dette municipale de 2006 en tant qu'instrument de la dette de 2011²⁵,

²³ Le lien positif entre redevances (rapportées aux dépenses de capital) et valeurs foncières résidentielles est vrai si l'hypothèse initiale d'impact négatif de la dette municipale sur les valeurs foncières est vérifiée.

²⁴ Il est difficile, voire impossible, de relier directement (par l'intermédiaire de tests économétriques) le paiement des redevances d'aménagement par les promoteurs et son impact sur les valeurs foncières. Les données à notre disposition nous permettent uniquement d'émettre l'hypothèse que si le ratio des redevances sur les dépenses de capital est élevé, alors les promoteurs auront tendance à supporter davantage le paiement de ces redevances, et donc à les répercuter sur la valeur des logements. La mesure est donc imparfaite, ce qui peut expliquer cette absence de significativité. Nous pensons en effet que les promoteurs ont tout de même tendance à reporter le paiement de ces redevances sur le prix des logements, ce qui serait ici le comportement d'un agent économique « rationnel ».

²⁵ Du fait des difficultés souvent rencontrées pour trouver une bonne variable instrumentale, il est assez courant dans la littérature d'utiliser un terme décalé de la variable soupçonnée d'endogénéité pour jouer le rôle d'instrument.

et menons donc des tests d'endogénéité uniquement pour 2011. Nous réalisons les tests de Durbin-Wu-Hausman pour vérifier la présence d'endogénéité et nous nous assurons également de la validité de l'instrument utilisé. La présence d'endogénéité n'est pas détectée dans la majorité des cas (cf. tableau C.5 en annexe C.1.4) : les tests de Durbin-Wu-Hausman conduisent à l'acceptation de l'hypothèse H_0 au seuil de 5%, indiquant que les régressions avec variable instrumentale sont moins efficaces, et donc que nos régressions initiales sont préférables. Par ailleurs, notre variable instrumentale n'est pas « faible », indiquant qu'elle est corrélée à notre variable soupçonnée d'endogénéité (cf. tableau C.5 en annexe C.1.4)²⁶. Dans le cas où de l'endogénéité apparaît, le modèle avec variable instrumentale conduit à des résultats similaires à ceux du tableau 3.3, à savoir un impact négatif significatif de notre variable d'intérêt (cf. tableau C.6 en annexe C.1.4). De ce fait, l'endogénéité ne semble pas être un problème dans notre cas de figure.

Au final, l'ensemble des tests menés nous conduit à des résultats incertains. Bien qu'un impact négatif significatif de la dette ressorte dans bon nombre de nos régressions, celui-ci n'est pas pour autant unanime. Les modèles en niveau avec prise en compte des facteurs institutionnels et historique (par l'intermédiaire de la variable catégorielle « Ontario ») et les modèles en différence aboutissent à des résultats divergents, qu'il est difficile de réconcilier. Ces deux types de modèles ont une plus-value intéressante : le modèle en niveau permet notamment de conserver les variables catégorielles, et donc de constater par exemple que le fait d'être une ville isolée joue fortement sur la valeur foncière. Le modèle en différence permet quant à lui de tenir compte plus précisément des facteurs institutionnels et historiques que le modèle en niveau incorporant une variable distinguant les municipalités du Québec et de l'Ontario. Les différents tests de robustesse aboutissant eux aussi à des résultats divergents, et même si un phénomène de capitalisation négative de la dette dans les valeurs foncières moyennes peut être fortement soupçonné, il est difficile de le confirmer de façon certaine.

3.5 Conclusion

L'objectif principal de ce chapitre était de tester l'hypothèse d'une capitalisation négative de la dette municipale dans les valeurs foncières moyennes, et notamment de savoir si les différences de valeurs foncières enregistrées entre municipalités québécoises et ontariennes de plus de 20 000 habitants pouvaient s'expliquer en partie par les différences de dettes municipales. Même si ce phénomène peut être soupçonné au vu de la majorité des résultats économétriques, il nous est impossible de confirmer hors de tout doute notre hypothèse initiale, les résultats n'étant pas unanimement significatifs. Par conséquent, nous ne pouvons

²⁶ La détection des instruments faibles (i.e. faiblement corrélés à la variable endogène) se fait par la réalisation d'un test de Fisher. Ici, on rejette l'hypothèse H_0 de faiblesse des instruments au seuil de 5%.

pas produire d'évidence indirecte en faveur d'une hypothèse de substitution entre dette municipale et dette privée des ménages. Le fait de travailler sur des données de valeurs foncières moyennes et non pas individuelles et la contrainte de ne disposer que de deux années sont un frein majeur à l'étude, et peuvent peut-être expliquer en partie l'absence de consensus dans les résultats obtenus.

Quoiqu'il en soit, le chapitre met en lumière deux méthodes de financement de l'investissement : l'emprunt au Québec et les fonds propres en Ontario. Nous constatons également que les redevances d'aménagement, bien qu'étant un outil fortement utilisé par les municipalités ontariennes, ne sont pas le mécanisme le plus employé par ces dernières. En effet, les villes de l'Ontario ont également tendance à avoir fortement recours aux fonds de réserves, c'est-à-dire à l'épargne. Or, l'épargne et la dette sont à peu de choses près la même chose : dans les deux cas, c'est au contribuable de participer par le biais des impôts. La différence majeure entre le Québec et l'Ontario réside donc dans le fait que dans la première province, les municipalités font « payer demain les infrastructures d'aujourd'hui », alors que dans la seconde, les municipalités font « payer aujourd'hui les infrastructures de demain ». Les redevances sont importantes et permettent bien de limiter le recours à l'emprunt en Ontario, mais elles ne sont sans doute pas assez élevées pour expliquer ce différentiel de dette inter-province, et donc de valeurs foncières.

Nous pouvons conclure que les municipalités ontariennes bénéficient d'une plus grande flexibilité (une dette, et donc un service obligatoire de la dette plus faibles) et d'une moins grande vulnérabilité aux taux d'intérêt que les municipalités québécoises, et ce sans contrepartie néfaste pour ses citoyens (pas d'impact clairement avéré de la dette sur les valeurs foncières résidentielles)²⁷. Néanmoins, les données statistiques à notre disposition nous permettent d'avancer que le fardeau des ménages québécois qui doivent absorber des dettes publiques plus importantes est compensé par des valeurs de logement et un endettement privé plus faibles par rapport aux ménages de l'Ontario, et ce même sans l'existence d'une capitalisation de la dette publique dans les valeurs foncières²⁸. Quand nous additionnons la dette municipale par ménage et la dette immobilière moyenne des ménages (valeur moyenne des hypothèques par ménage), nous constatons que celle-ci en Ontario est 30% supérieure à celle au Québec, avec respectivement des valeurs de 87 309\$ et 61 466\$ pour 2012. Ainsi, à dettes provinciales données, si nous prenons en compte la sphère publique (municipalités) et la sphère privée (ménages uniquement), nous constatons que la situation de l'endettement territorial consolidé n'est pas plus favorable en Ontario qu'au Québec.

²⁷ L'absence de résultat unanime dans les régressions économétriques nous incite à penser que même si un effet de capitalisation existe, celui-ci doit demeurer faible (s'il était fort, il ressortirait dans l'ensemble des régressions).

²⁸ En 2012, les ménages ontariens ont une valeur moyenne des hypothèques plus élevée de 53% par rapport à celle des ménages québécois, et un revenu moyen supérieur de l'ordre de 29%.

Chapitre 4

Les effets du degré de centralisation d'une fédération de communes sur son niveau de dette consolidée : analyse empirique sur le cas français¹

4.1 Introduction

La dégradation des finances des collectivités est devenue depuis plusieurs années une préoccupation aussi bien nationale qu'internationale. En France, la dette des administrations publiques locales (collectivités locales et organismes divers d'administration locale²) ne représente pas plus de 9,4% de la dette totale en 2015, et la situation est globalement satisfaisante. Cependant, certains facteurs de « stress » financier pouvant venir perturber les finances locales et expliquant ces préoccupations sont recensés : baisse des dotations de l'Etat, diminution de la capacité d'épargne, incertitude sur la capacité des collectivités à mobiliser l'emprunt, croissance économique morose. Parallèlement, le transfert des compétences de l'État vers les collectivités s'est accru sous l'effet de différentes lois de décentralisation. Les actes 1 et 2 de la décentralisation, et d'autres lois promulguées depuis 1982, ont donné aux gouvernements locaux toujours plus de compétences, avec des transferts financiers (dotations) et d'impôts pour compenser les transferts de charges afférents.

Néanmoins, il s'avère que le montant de ces transferts évolue peu, et donc bien souvent ne suit pas le rythme de croissance des charges transférées. La conjugaison de tous ces facteurs a pu aggraver la situation financière de certaines collectivités qui ont ainsi atteint des niveaux inquiétant de dette. Par exemple, une étude réalisée par le cabinet Michel Klopfer pour le compte du *Sénat* (2014b), estime l'impact de la baisse des concours de l'État (1.5 milliards d'euros en 2014, puis 11 milliards d'euros entre 2015 et 2017, en prévisionnel) sur la situation financière des collectivités locales à l'horizon 2018. L'un des indicateurs utilisés pour rendre compte de cette situation financière est le délai de désendettement, qui rapporte l'encours de

¹ Je tiens à remercier les participants des doctorales ASRDLF (février 2017) et du Workshop des doctorants de sciences économiques et de gestion (avril 2017) pour leurs retours et suggestions sur ce chapitre.

² Les collectivités locales sont constituées des blocs communaux, des départements et des régions. Les organismes divers d'administration locale correspondent principalement aux établissements publics locaux (centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, caisse des écoles, services départementaux d'incendie et de secours), aux établissements publics locaux d'enseignement (collèges, lycées d'enseignement général et professionnel), aux associations récréatives et culturelles financées majoritairement par les collectivités territoriales et aux chambres consulaires (commerce et industrie, agriculture et métiers) (DGCL, 2016)

la dette à l'épargne brute (différence entre recettes et dépenses de fonctionnement), et indique le nombre d'années théoriques nécessaires à une collectivité pour amortir son stock de dette à condition qu'elle y consacre l'intégralité de son épargne brute. Il ressort de cette étude une proportion importante de communes se situant au-dessus du seuil de 15 ans, conventionnellement jugé critique (durée de vie moyenne des équipements et des emprunts souscrits pour les financer) : elle serait de 27% en 2018, contre 11% en 2014, traduisant une dégradation majeure des finances de bon nombre de communes françaises.

Avant même cette forte baisse des dotations de l'État vers les collectivités, la *Cour des comptes* mettait déjà en avant dans certains de ses rapports annuels (2008 et 2009 par exemple) une situation relativement saine du bloc communal, mais à surveiller, notamment du fait de dépenses de fonctionnement plus dynamiques que les recettes, et d'un accroissement de l'endettement. Ces conclusions globales cachent par ailleurs des situations très variées, avec des collectivités possédant des finances saines, et d'autres faisant face à de réelles difficultés. Les finances publiques locales des dix dernières années connaissent donc une évolution mitigée, et les perspectives avancées par le cabinet Michel Klopfer sont inquiétantes.

Bien que tous les échelons de collectivités locales soient concernés par la problématique de l'endettement, nous nous intéressons ici plus particulièrement au bloc communal (communes et EPCI). En effet, cet échelon est l'acteur principal au niveau local : il réalise plus de la moitié (53% en 2015) des dépenses de fonctionnement des collectivités (bloc communal, départements et régions), investit le plus (58,7% de l'investissement des collectivités locales en 2015, qui lui-même représente 67,1% de l'investissement public total), et fait face à l'endettement le plus élevé avec un encours total de la dette de 85,9 milliards d'euros au 31 décembre 2015 (35,9 pour les départements et 24,0 pour les régions) (*Observatoire des Finances Locales*, 2016). Depuis le début des années 2000, nous avons pu également assister à une baisse de la part relative des dépenses d'investissement et de la dette des communes dans les dépenses d'investissement et la dette totale des administrations publiques locales (communes, EPCI à fiscalité propre, départements et régions). En revanche, celle des EPCI à fiscalité propre a augmenté et celles des départements et régions ont relativement stagné (excepté la part de la dette des régions qui a également augmenté). Ainsi, on constate que les EPCI ont eu tendance à se substituer aux communes pour l'exercice de certaines compétences, et donc pour l'investissement et la dette³.

Le développement de l'intercommunalité s'est réalisé au travers de nombreuses étapes⁴. Celle-ci a notamment vu le jour avec la loi du 22 mars 1890 instituant les syndicats

³ Par ailleurs, le rapport du *Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Réforme de l'État* (2012) indique que la hausse des dépenses du secteur communal entre 2000 et 2010 n'était pas liée à la décentralisation (pas de transferts de compétences réalisés). Ainsi, cette légère substitution de l'EPCI aux communes n'est pas le résultat d'un transfert de compétences des paliers supérieurs (départements, régions, État) aux intercommunalités (qui verraient ainsi leur part relative dans les dépenses des APUL augmenter), mais bien le fruit d'un transfert de compétences des communes aux EPCI.

⁴ Voir le rapport sur la situation des finances publiques locales de la *Cour des Comptes* (2014), ou le rapport d'information sur l'intercommunalité à fiscalité propre fait par l'observatoire de la décentralisation pour le *Sénat* (2006). Liens : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000602.pdf>, pages 91-92. <https://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-1930.html>

intercommunaux à vocation unique. Par la suite, de nombreuses lois et ordonnances venant approfondir l'intercommunalité ont suivi : décret du 20 mai 1955 créant les syndicats mixtes, ordonnance du 5 janvier 1959 créant les syndicats à vocation multiple et les districts urbains, loi du 31 décembre 1966 instituant les communautés urbaines, loi du 5 janvier 1988 instituant les syndicats à la carte. Néanmoins, c'est avant tout à partir de 1992 et de la loi ATR (Administration Territoriale de la République) que l'intercommunalité a connu son essor. Cette loi a initié un mouvement important de création de communautés de communes à fiscalité propre (plus de 1 000 créations en 5 ans), principalement en milieu rural et dans les bassins de vie des petites villes (*AdCF*, 2014). Ce mouvement s'est poursuivi avec la loi du 12 juillet 1999 relative au «renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale» (dite loi «Chevènement»). Elle a notamment élargi les compétences des communautés de communes, et créé la communauté d'agglomération, un nouveau statut juridique venant compléter le statut de communauté urbaine et de communauté de communes déjà existant, tout en introduisant une hiérarchie démographique⁵. Elle a également introduit une incitation financière et fiscale pour encourager la création d'EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) à fiscalité propre et développer le maillage intercommunal en proposant des avantages fiscaux et financiers, notamment aux EPCI adoptant la Taxe Professionnelle Unique (TPU).

Selon la *Cour des Comptes* (2014), «le développement de l'intercommunalité, mesuré en nombre de groupements à fiscalité propre, s'est produit principalement dans les années 2000 à 2005 sous l'impulsion de la loi du 12 juillet 1999». Par la suite, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 crée le statut de métropole mais aussi et surtout affiche la volonté du gouvernement d'achever, sauf exception (Paris notamment, du moins temporairement), la carte de l'intercommunalité : toutes les communes isolées doivent être rattachées à un EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2014. Ainsi, à cette date, 99,8% des communes (36 612) et 96,4% de la population (62,6 millions) appartiennent à un EPCI. En 2017, l'ensemble des communes françaises appartiennent à un EPCI à fiscalité propre (*DGCL*, 2017b).

La dernière décennie a ainsi été marquée par deux tendances fortes au niveau local français : d'un côté, une hausse conséquente des contraintes financières pesant sur les collectivités locales, et d'un autre, une augmentation prononcée du maillage intercommunal. Il est important ici de faire une distinction entre la généralisation du maillage intercommunal (accroissement du nombre de communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre) et intégration (degré de coopération effectif au sein d'un EPCI à fiscalité propre), ces deux

⁵ A cette date (1999), les seuils sont de 500 000 habitants pour former une communauté urbaine et de plus de 50 000 habitants autour d'une ville centre de 15 000 habitants pour les communautés d'agglomérations. La loi du 16 décembre 2010 instituant le statut de métropole a abaissé le seuil des communautés urbaines à 450 000, celui des métropoles se trouvant à 500 000. Un seuil minimal de 5 000 habitants a également été institué pour les communautés de communes. Certaines exceptions à ces seuils peuvent s'appliquer, notamment le seuil de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département (et seuil de 50 000 habitants abaissé à 30 000).

notions étant différentes. En effet, la hausse du nombre de communes appartenant à un EPCI n'est pas nécessairement synonyme d'une augmentation de la coopération effective (ou intégration), certains EPCI pouvant être des « coquilles vides », créées pour répondre aux obligations imposées par la loi. La *Cour des Comptes* (2014) stipule par exemple que les compétences transférées aux groupements à fiscalité propre sont insuffisantes, et que le poids financier de ces compétences demeure faible. La *DGCL* (2009) indique quant à elle que l'intégration a tendance à être plus forte dans les communautés urbaines, mais qu'elle est très variable dans les communautés d'agglomération et de communes, montrant ainsi que deux EPCI ayant a priori des caractéristiques similaires peuvent en réalité connaître une intégration très différente.

Dans le cadre de notre travail, nous souhaitons analyser le lien possible entre le degré d'intégration et la dette du bloc communal (EPCI à fiscalité propre et communes membres), deux sujets touchant des problématiques d'actualité de cette dernière décennie⁶.

Pour étudier la relation entre degré d'intégration et dette du bloc communal, nous utilisons le coefficient d'intégration en dépenses (CID) pour rendre compte de l'intégration effective au sein d'un EPCI à fiscalité propre. Cet indicateur rapporte les dépenses de l'EPCI aux dépenses du bloc communal. De ce fait, plus le CID est élevé, plus l'intégration est considérée forte (une part plus importante des dépenses est confiée à l'EPCI). Il a notamment été préconisé dans un rapport de l'*Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale de l'Administration (IGF-IGA, 2014)* pour venir compléter le coefficient d'intégration fiscale dans le calcul de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) des intercommunalités⁷. La *DGCL* (2008, 2009, 2010) calculait déjà un coefficient d'intégration en dépenses dans certaines de ses publications, sans pour autant le dénommer de la sorte. La question du poids des dépenses des EPCI à fiscalité propre dans les dépenses du bloc communal était alors étudiée, et faisait ressortir le rôle croissant que jouent les groupements au sein du secteur communal, et donc la montée en puissance progressive de l'intercommunalité.

D'une certaine manière, la mesure du CID se rapproche d'indicateurs utilisés dans des articles analysant l'effet du degré de décentralisation sur les dépenses publiques ou la dette publique, mais à un niveau macro-économique. *Baskaran* (2010) et *Neyapti* (2010) par exemple, mesurent le degré de décentralisation des dépenses en calculant la part des dépenses des gouvernements locaux dans les dépenses totales des gouvernements (central et local). *Cassette et Paty* (2010) appliquent un raisonnement similaire, mais du côté des recettes. Les résultats obtenus par ces auteurs sont mitigés : les deux premiers aboutissent à la conclusion

⁶ Il convient de mentionner ici que la dette n'est pas une « mauvaise » chose en soi. Il est nécessaire pour une collectivité locale de réaliser des investissements pour répondre aux besoins des citoyens, et cet investissement passe bien souvent par l'emprunt. Une collectivité très peu endettée mais proposant des biens et services peu abondants ou d'une faible qualité ne remplit pas forcément mieux son rôle qu'une collectivité certes plus endettée mais satisfaisant davantage ses habitants. Par ailleurs, les collectivités ne sont pas nécessairement au même point dans leur cycle d'investissement : une commune avec des infrastructures neuves sera plus endettée qu'une avec de vieilles infrastructures (toutes choses égales par ailleurs), mais à long terme, cette différence d'endettement est susceptible de s'inverser. Néanmoins, il est vrai que la dette doit être maîtrisée et soutenable, pour éviter de supporter des dépenses obligatoires (remboursement du capital de la dette et paiement des intérêts, notamment si les taux remontent) trop élevées, et de manière générale pour éviter la faillite à plus long terme, ce qui impacterait négativement la collectivité et ses résidents.

⁷ Dans le rapport de l'IGF-IGA, il est dénommé coefficient d'intégration et de mutualisation, et non pas coefficient d'intégration en dépenses.

d'un effet négatif significatif de la décentralisation sur les dépenses publiques et la dette publique, alors que les troisièmes trouvent que la hausse de la décentralisation entraîne une augmentation des dépenses publiques agrégées. Dans ce chapitre, nous étudions non pas l'effet du degré de décentralisation, mais celui d'une moins grande décentralisation au sein du bloc communal, ce qui favoriserait une plus forte intégration. Dans le cas français du bloc communal, l'intégration correspond en quelque sorte à une recentralisation des compétences, au niveau local. Ce chapitre permettra donc d'apporter une vision locale à une problématique habituellement traitée à un niveau macroéconomique, et traitera des données consolidées au niveau du bloc communal, pour raisonner à l'échelle du territoire, devenue plus pertinente⁸.

Pour mener à bien cette analyse empirique, nous mobilisons les données concernant les municipalités de France métropolitaine appartenant à un EPCI à fiscalité propre, pour les années 2006 à 2009⁹. Cela nous permet d'intégrer dans notre analyse des situations très diverses, que ce soit en termes de dette publique ou d'intégration. Les différents tests économétriques indiquent dans un premier temps que la variable du coefficient d'intégration en dépenses a un impact positif sur le niveau de dette consolidée, et négatif sur le niveau de dette des communes membres des EPCI. Néanmoins, une fois les problèmes d'endogénéité corrigés, l'impact du degré de coopération sur la dette du bloc communal devient négatif. Ainsi, une intégration plus forte allègerait le fardeau de la dette pesant sur les communes, mais conduirait aussi à une baisse de l'endettement du bloc communal dans son ensemble. Même si les EPCI se sont vus confier davantage de compétences, de dépenses et parfois même ont élargi la gamme de biens et de services offerts aux habitants, augmentant ainsi potentiellement leur dette, cela a été plus que compensé par la baisse de la dette des communes membres des EPCI.

Le plan du chapitre est le suivant. La section 2 présente une revue de littérature sur les effets de la coopération des communes et aussi sur les effets de la décentralisation. La section 3 apporte un rapide éclairage sur notre variable d'intérêt (le coefficient d'intégration en dépenses), sur son lien avec le niveau de dette consolidée, ainsi que sur une deuxième variable d'intérêt, qui servira à tester la robustesse de nos premiers résultats (le coefficient d'intégration fiscale). La section 4 décrit le modèle économétrique et les principaux résultats qui en découlent. La section 5 présente des conclusions sur la portée de ces résultats.

⁸ La *Cour des Comptes* (2014) indique par exemple que « la création des EPCI à fiscalité propre a surtout visé à permettre aux communes de mieux répondre aux besoins de leurs habitants en coordonnant leurs interventions à une échelle territoriale plus adaptée aux politiques publiques dont elles ont la responsabilité ». Par ailleurs, les publications de la *DGCL* (2008, 2009, 2010) font ressortir le rôle croissant joué par les EPCI au sein du bloc communal (poids de plus en plus fort dans les budgets), et traduisent donc également l'importance de prendre en compte ces entités dans l'étude du secteur local français.

⁹ Respectivement 2558 EPCI à fiscalité propre en 2006, 2573 en 2007, 2568 en 2008 et 2585 en 2009, regroupant chaque année entre 33 000 et 34 000 communes.

4.2 Revue de littérature

Notre problématique de l'impact du degré de coopération sur la dette publique du bloc communal relève principalement de deux courants de littérature : les effets de la fusion et coopération sur la dette des collectivités et les effets de la fragmentation sur les dépenses publiques et la dette¹⁰. Le débat théorique tourne autour de la question de la décentralisation des dépenses publiques et de son effet sur la dette. Confier davantage de responsabilités aux gouvernements locaux aura-t-il un effet positif sur les dépenses publiques et la dette, ou bien l'inverse ? Dans un de ses rapports, l'*OCDE* (2013) met en avant l'impact positif que la décentralisation peut avoir sur le PIB par tête, sur les investissements en capital humain et physique et sur les performances scolaires. Qu'en est-il de la dette publique, à un niveau plus local, celui du bloc communal ?

Les effets de la coopération – ou le plus souvent de la fusion – sur les dépenses publiques et la dette sont abordés dans de nombreux travaux. La fusion de communes étant privilégiée dans de nombreux États, cette forme fait l'objet de la majorité des études. En effet, depuis les années 1950, bon nombre de pays européens se sont lancés dans des processus de fusion de leurs communes afin de gagner en efficacité dans la fourniture de biens et de services. Par exemple, entre 1950 et 2007, le nombre de communes est passé de 2 281 à 290 (-87%) en Suède, de 1 118 à 238 (-79%) au Royaume-Uni, de 14 338 à 8 414 (-41%) en Allemagne, etc. (*Conseil de l'Europe, comité sur la démocratie locale et régionale*, 2007). Dans le cas français, la coopération par la création d'EPCI à fiscalité propre a été préférée. La coopération est une forme moins intégrée que la fusion : les communes coopèrent sur de nombreux projets au travers de l'entité supralocale que représente l'EPCI, mais elles gardent tout de même une forte autonomie, que ce soit dans leurs pouvoirs de décision, leurs compétences, leurs sources de recettes, mais aussi et surtout, elles conservent une identité qui leur est propre¹¹. Dans le cas de fusions, les anciennes communes concernées disparaissent et font place à une personne juridique nouvelle et différente. Néanmoins, il s'agit dans les deux cas d'une forme de coopération entre communes, avec pour objectif principal et commun d'atteindre une taille plus optimale pour la fourniture de biens et services publics.

Nous nous appuyons donc sur la littérature des effets de la fusion sur les dépenses publiques et la dette à la fois car cette problématique fait l'objet du plus grand nombre d'études (et car les effets de la coopération intercommunale sont peu traités), mais aussi car elle présente des similitudes avec les politiques de coopération par la création d'EPCI à fiscalité propre (mise en commun de ressources, nécessité de coopération entre élus provenant de différentes municipalités).

¹⁰ Un troisième courant de littérature, abordant les déterminants de la dette municipale, peut aussi être rapproché de notre chapitre. Nous l'aborderons plus loin, dans l'explication du choix de nos variables explicatives.

¹¹ La loi Marcellin de 1971, qui visait à encourager la fusion de communes, est considérée comme un relatif échec du fait du faible nombre de fusions ayant eu lieu. Les citoyens se sont dans de nombreux cas opposés à cette politique de fusion du fait de leur attachement à leur commune, dont les frontières sont restées globalement identiques depuis la révolution de 1789 (*Gavoille, Josselin et Padovano*, 2015).

Ainsi, *Bel et Warner* (2015) analysent la littérature existante sur les effets de la coopération intercommunale sur les coûts (principalement les coûts de collecte des déchets car c'est le type de service ayant fait l'objet de plus d'études). Ils montrent que la coopération peut conduire à une réduction des coûts, mais que cela est loin d'être systématique (cela dépend du bien ou service public offert, de la taille des municipalités, de leur autonomie, de leur localisation). *Allers et Geertsema* (2014) étudient comment les processus de fusions ayant eu lieu aux Pays-Bas entre 1997 et 2011 (le nombre de municipalités a baissé de 154 suite à la fusion de 329 municipalités) affecte les dépenses par habitant des municipalités fusionnées. Il ressort principalement que les fusions n'ont pas d'effets sur les dépenses des municipalités, i.e. elles n'ont pas modifié leurs dépenses de manière significative, que ce soit avant ou après les fusions.

Hansen (2014), *Nakazawa* (2016), et *Saarimaa et Tukiainen* (2015) entre autres abordent (et confirment empiriquement) l'effet néfaste pouvant provenir de la fusion, celui du « common pool problem » et du comportement de « free-rider » que peuvent avoir certaines municipalités avant de fusionner. Le premier auteur, en travaillant sur les municipalités danoises pour les années 1996 à 2006, trouve que, l'année précédant les fusions (passage de 270 à 98 communes), les dépenses ont eu tendance à augmenter plus fortement dans les municipalités qui allaient fusionner avec un nombre plus important de municipalités (comparativement aux municipalités qui allaient fusionner avec un nombre plus faible de municipalités). Le second auteur aborde quant à lui l'effet des différentes politiques de fusion des municipalités japonaises entre 1998 et 2005 (passage de 3 229 à 1 719 municipalités entre 1998 et 2012, avec néanmoins la plupart des fusions ayant eu lieu jusqu'en 2005). Il arrive à la conclusion que les plus petites municipalités avant les fusions ont tendance à augmenter plus fortement leur dette que les plus grosses municipalités. Les troisièmes auteurs, enfin, analysent l'effet des fusions volontaires de 99 municipalités finlandaises ayant eu lieu en 2009. Leurs résultats indiquent que les municipalités dont la taille avant fusion est faible (en termes de population) relativement à la taille de la municipalité à laquelle elles appartiennent suite à la fusion ont eu tendance à augmenter plus fortement leur dette par habitant avant de fusionner, indiquant que des comportements de « free-riding » peuvent exister même dans les cas de fusions volontaires.

Jimenez et Hendrick (2010) abordent la problématique différemment en passant en revue les preuves empiriques en faveur ou en défaveur de la fragmentation des gouvernements locaux (entendue ici comme l'opposé de la fusion : le monde local est plus morcelé, caractérisé par des entités plus petites et plus nombreuses). Pour cela, ils se concentrent sur plusieurs domaines pouvant être touchés par la structure des gouvernements locaux : l'efficacité de l'offre de services, la ségrégation spatiale et l'étalement urbain. L'efficacité « technique »¹² de l'offre de services est souvent mesurée dans la littérature par les dépenses des gouvernements. À ce sujet, la plupart des preuves empiriques indiquent que la fragmentation mène à des dépenses plus faibles pour un niveau de services donné (et donc une offre de services a priori plus efficace), ce qui va à l'encontre des arguments avancés quant à la réduction des dépenses grâce à la fusion.

¹² Elle correspond par exemple ici à une production plus importante de biens et services publics sans augmenter les coûts.

Enfin, *Fox et Gurley* (2006) passent en revue les arguments théoriques et les preuves empiriques en faveur ou en défaveur de la fusion. Ils concluent qu'il n'existe pas de réponse simple et unique pour dire si la consolidation (i.e. la fusion) des gouvernements locaux est une bonne politique, et que de nombreux facteurs sont à prendre en compte (objectifs de la fusion, structure du gouvernement existant avant la fusion, taille de la population, densité, homogénéité des préférences, existence ou non d'incitations financières, gestion de la transition, etc.).

Un autre pan de la littérature peut être rapproché de notre recherche, à savoir si le degré de décentralisation des compétences et des budgets publics a tendance à conduire à une réduction des dépenses des gouvernements ou non. *Oates* (1972), tout comme *Tiebout* (1956) avant lui, indique que les gouvernements locaux sont mieux informés à propos des préférences des citoyens que les gouvernements centraux, et que la fourniture décentralisée de certains types de biens et services publics devrait ainsi être plus efficace que la provision centralisée.

En ce qui concerne l'aspect budgétaire et empirique, les résultats sont plus contrastés. *Cassette et Paty* (2010) analysent l'impact du degré de décentralisation sur les dépenses publiques dans les pays de l'Union Européenne à 15. Deux principaux indicateurs sont utilisés, l'un de décentralisation des recettes, l'autre de degré de contrôle local sur les recettes locales. Les résultats montrent que l'augmentation de l'autonomie fiscale des gouvernements locaux conduit à une hausse des dépenses publiques agrégées (gouvernements locaux plus gouvernement central). *Baskaran* (2010) utilise deux indicateurs similaires, bien qu'orientés davantage sur la décentralisation des dépenses, et étudie leurs impacts sur la dette de 17 pays de l'OCDE. Il ressort que la décentralisation des dépenses engendre une diminution de la dette. L'analyse des données de 16 pays entre 1980 et 1998 réalisée par *Neyapti* (2010) fait ressortir un impact négatif de la décentralisation des dépenses et des recettes sur le déficit budgétaire (i.e. une plus grande décentralisation conduit à une baisse du déficit). *Rodden* (2002), quant à lui, indique que des déficits importants et persistants au niveau agrégé se produisent quand les gouvernements locaux sont simultanément fortement dépendant des transferts intergouvernementaux (peu d'autonomie fiscale) et libres d'emprunter (peu de contraintes sur l'emprunt). *De Mello* (2000), en travaillant sur un panel de 30 pays sur la période 1970-1995, arrive à la conclusion que le déficit budgétaire peut s'aggraver avec la décentralisation (que ce soit en dépenses ou en recettes) du fait de problèmes de coordination qui se créent. *Asatryan, Feld et Geys* (2015) trouvent qu'une plus grande autonomie fiscale conduit à des surplus plus élevés ou des déficits plus faibles pour les collectivités locales.

Par ailleurs, de nombreux autres auteurs étudient des problématiques similaires, en cherchant à analyser l'impact de la décentralisation sur les dépenses publiques totales (gouvernements locaux et gouvernement central) en pourcentage du PIB (ratio aussi appelé taille du secteur public), sur des périodes et des pays différents. *Stein* (1999), *Jin et Zou* (2002), *Fiva* (2006), et *Ashworth, Galli et Padovano* (2013), en mobilisant des données de panel, aboutissent tous au même résultat : la décentralisation des recettes réduit la taille du secteur public alors que la décentralisation des dépenses l'augmente. A l'inverse, *Marlow* (1988) et *Grossman* (1989) pour les États-Unis, et *Frère et Le Maux* (2010) pour la France, trouvent un impact négatif de

la décentralisation des dépenses sur la taille du secteur public (et positif pour la décentralisation des recettes pour l'étude de *Frère et Le Maux*). Les très nombreuses études empiriques sur les effets de la décentralisation ne conduisent donc pas à un résultat faisant consensus : ce dernier peut varier selon la période, la zone géographique ou la mesure de décentralisation utilisée.

L'apport de ce chapitre réside en plusieurs points. Tout d'abord, il vient alimenter la littérature analysant les effets de la fusion ou de la coopération sur les finances publiques, pour laquelle les arguments théoriques et les preuves empiriques varient selon les travaux considérés. De plus, nous traitons ici des effets de la coopération, forme moins souvent privilégiée par les États et donc moins étudiée que la fusion, et venons ainsi étoffer cette littérature relativement « maigre ».

Ensuite, ce chapitre apporte de nouveaux éléments de réponse aux nombreux travaux traitant des effets du degré de décentralisation sur les dépenses publiques ou la dette, pour lesquels un consensus n'a pas encore été atteint. Deux différences majeures existent cependant dans notre cas. Premièrement, nous analysons non pas l'impact du degré de décentralisation, mais celui du degré d'intégration, qui en un sens correspond à une recentralisation des compétences. Nous étudions donc l'effet inverse de celui du degré de décentralisation, deux problématiques restant malgré tout similaires, cherchant dans les deux cas à savoir s'il vaut mieux décentraliser ou recentraliser les compétences et les recettes pour limiter les dépenses publiques et la dette (les conclusions tirées pour l'un des effets peuvent être retranscrites à l'autre : si une plus grande intégration conduit à une hausse de la dette publique par exemple, nous pouvons nous attendre à un effet inverse dans le cas d'une plus forte décentralisation). Deuxièmement, les travaux empiriques concernant l'impact du degré de décentralisation sur les dépenses publiques ou la dette sont réalisés à un niveau plus macroéconomique : les auteurs considèrent généralement les dépenses ou recettes de l'ensemble des gouvernements sous-nationaux, qu'ils rapportent à la somme des dépenses ou recettes du gouvernement central et des gouvernements sous-nationaux. Les analyses sont souvent réalisées en panel, c'est-à-dire sur plusieurs pays et plusieurs années.

Dans notre cas, nous privilégions une échelle plus locale, en se basant sur le niveau le plus bas des collectivités françaises, le bloc communal. Nous apportons donc une vision locale à une problématique généralement étudiée à un niveau national, sur plusieurs pays. Cela permet de travailler sur des données davantage homogènes, du fait notamment d'une législation identique s'appliquant à l'ensemble des blocs communaux, et donc de nous prémunir des différences institutionnelles difficiles à observer et contrôler, et de limiter les biais potentiels liés aux hétérogénéités.

Par ailleurs, cela permet également d'avoir un indicateur de degré d'intégration moins sensible à la croissance économique que dans les études basées sur un niveau plus macroéconomique. En effet, comme le précisent *Frère et Le Maux* (2010), les dépenses

publiques et les recettes des gouvernements centraux sont fortement tributaires de la croissance économique. En cas de ralentissement de cette dernière, l'État va accroître son rôle distributif en faveur des agents économiques touchés par ce ralentissement, et donc augmenter ses dépenses. Il va aussi récolter moins de recettes (impôts et taxes sur le revenu et la consommation notamment). De manière générale, les dépenses redistributives et les recettes provenant des impôts et taxes sur le revenu et la consommation sont davantage du fait du gouvernement central que des gouvernements locaux. Ainsi, les indicateurs de degré de décentralisation des dépenses et des recettes peuvent varier à cause de la croissance économique, facteur ne dépendant pas des décisions des élus : un ralentissement économique peut conduire à une hausse conséquente des dépenses du gouvernement central, mais relativement faible des gouvernements locaux, et donc aboutir à une centralisation des dépenses. A l'inverse, ce même ralentissement peut engendrer une diminution plus forte des recettes du gouvernement central que celle des gouvernements locaux, et donc amener à une décentralisation des recettes. En étudiant cette problématique à un niveau local, nous limitons ce biais potentiel, les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres étant a priori affectés de manière relativement proche par les fluctuations de la croissance économique (ces fluctuations touchent par ailleurs moins les recettes et dépenses associées au bloc communal que celles associées au niveau national). Ainsi, l'indicateur du degré d'intégration variera moins à cause du facteur exogène que représente la croissance économique, et davantage à cause des décisions des élus et de leur volonté de plus ou moins coopérer¹³.

Un potentiel biais pourrait venir de l'existence d'un cycle électoral de l'investissement, se traduisant par une hausse de l'investissement l'année précédant l'élection et l'année de l'élection, et par une baisse de l'investissement, généralement les deux années qui suivent¹⁴. La présence d'un tel cycle pourrait impacter notre indicateur : des dépenses d'investissements plus élevées pour les communes du fait des élections pourraient en effet conduire à un coefficient d'intégration en dépenses plus faible car les dépenses d'investissements des EPCI n'auront pas été impactées¹⁵ par les élections et donc n'auront pas augmenté de la même manière. En France, les élections municipales ont eu lieu au mois de mars 2008. De ce fait, on peut considérer cette année comme l'année post-élections étant donné que celles-ci se déroulent en début d'année (il reste encore 9 mois dans l'année après les élections). L'observation de nos données fait apparaître une hausse moyenne des dépenses d'immobilisations des communes de 8% en 2007 et une baisse moyenne de 9% en 2008, ce qui viendrait ici confirmer la présence d'un cycle électoral de l'investissement. Néanmoins, des tendances similaires s'observent également pour les dépenses d'investissement des EPCI : elles augmentent de 7% en moyenne en 2007 et baissent de 10% en 2008. Ainsi, l'effet d'un potentiel cycle électoral communal de l'investissement serait en moyenne compensé par des

¹³ Cet indicateur pourra donc bien refléter l'impact sur la dette locale d'une intégration plus ou moins forte, voulue et non pas subie par les décideurs locaux. La portée des résultats est de ce fait plus intéressante car ces derniers indiquent si transférer davantage de compétences et dépenses à l'EPCI à fiscalité propre a tendance à réduire ou à augmenter la dette locale, sans impact potentiel du facteur exogène qu'est la croissance économique sur l'indicateur utilisé.

¹⁴ Pour le courant du *Public Choice*, ce phénomène est caractérisé par un comportement opportuniste des élus locaux, qui vont avoir tendance à accroître les dépenses d'investissement avant les élections afin d'augmenter leurs chances de réélection.

¹⁵ En 2008, les représentants communautaires ne sont pas élus par la population mais par les conseils municipaux des communes membres des EPCI (*AdCF*, 2009). Les EPCI n'ont donc a priori pas d'incitation à augmenter leurs dépenses d'investissement avant les élections.

tendances similaires au niveau des dépenses d'investissement des EPCI, limitant ainsi les biais éventuels¹⁶.

Enfin, la problématique de l'intercommunalité revêt une importance particulière en France, notamment depuis les années 2000 et le fort développement du maillage intercommunal. Néanmoins, les études à ce sujet sont relativement peu nombreuses, et les effets d'une plus ou moins forte coopération (ou degré d'intégration) entre EPCI à fiscalité propre et communes membres sur les dépenses publiques et la dette restent peu connus. *Leprince et Guengant* (2002), *Guengant et Leprince* (2006), *Frère, Leprince et Paty* (2014) abordent bien l'effet de la coopération intercommunale (le fait de coopérer, i.e. d'appartenir à un EPCI à fiscalité propre, ou pas) sur les dépenses et les taux d'impôt des municipalités membres, mais n'étudient pas l'impact de l'intensité de cette coopération, qui plus est sur la dette, et à un niveau consolidé. Ce chapitre tente donc de répondre à cette question, et d'apporter des éléments de réponse à une problématique forte du monde local français, et pourtant très peu étudiée jusqu'à maintenant.

4.3 Présentation des données et des indicateurs d'intégration utilisés

4.3.1 Présentation des données et du groupe analysé

Notre chapitre se base sur les données des fiches DGF de la DGCL et sur les données financières du ministère de l'Economie et des Finances. L'analyse est réalisée sur l'ensemble des blocs communaux (EPCI + communes membres) de France métropolitaine pour les années 2006 à 2009. La loi du 16 décembre 2010 incorpore l'obligation pour les communes isolées d'appartenir à un EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2014. Cette décision du gouvernement central a pu modifier les comportements des décideurs publics locaux, qui auront peut-être anticipé leur appartenance à un EPCI à fiscalité propre dans un futur proche, et donc augmenté leurs dépenses ou leur endettement. Les communes peuvent en effet penser que l'intercommunalité à laquelle elles appartiendront prendra en charge un certain nombre de dépenses et de projets d'investissement, ce qui leur procure une marge de manœuvre pour dépenser et s'endetter davantage. Elles peuvent aussi imaginer que l'EPCI à fiscalité propre l'aidera en cas de difficultés financières importantes, pour éviter l'apparition de trop grandes inégalités et de conflits entre communes au sein de l'ensemble intercommunal. On se

¹⁶ Par ailleurs, les situations peuvent être très diverses au niveau local : pour certaines communes les dépenses d'investissement ont augmenté l'année précédant les élections (2007) et baissé l'année suivant les élections (2008 dans notre cas), alors que pour d'autres, une situation inverse s'est présentée. Pour d'autres encore, les dépenses d'investissement ont augmenté avant et après les élections ou à l'inverse ont baissé lors de ces deux années. Cette multitude de situations laisse penser que le phénomène de cycle électoral n'est pas généralisé, et que le biais potentiel qu'implique ce phénomène sur notre indicateur est limité.

rapproche ici de la problématique du « common pool problem », brièvement abordée dans la revue de littérature. De ce point de vue, la période d'étude avant 2010 est selon nous plus propice pour notre analyse¹⁷.

Néanmoins, cette période peut aussi présenter des limites éventuelles avec notamment la récession de 2008 ou les élections municipales. L'impact immédiat de la récession sur les données que nous utilisons semble faible. L'encours de dette moyen par habitant des blocs communaux n'a pas connu de rupture particulière, et sa hausse s'est réduite au cours du temps : il a augmenté en moyenne d'un peu plus de 4% entre 2006 et 2007, et d'environ 1% entre 2007 et 2008 et entre 2008 et 2009¹⁸. Les recettes de fonctionnement ont quant à elles augmenté de 2,3% entre 2006 et 2007, puis baissé de 0,4% entre 2007 et 2008 et augmenté à nouveau (0,2%) entre 2008 et 2009. Ainsi, malgré la récession, les recettes de fonctionnement ont pu augmenter (certes très faiblement) malgré une première baisse l'année précédente, ce qui peut laisser penser que l'impact de la crise sur nos données et sur notre période d'étude semble limité. Concernant les élections municipales et la présence d'un possible cycle d'investissement, il a été vu dans le point précédent que cela ne devait pas représenter un biais majeur, notamment dans le calcul du coefficient d'intégration en dépenses¹⁹.

De plus, les données mobilisées dans ce travail comprennent à la fois le budget principal mais aussi les budgets annexes des EPCI à fiscalité propre et des communes. Comme l'indique le rapport de l'*IGF-IGA* (2016), les budgets annexes représentent un poids important dans les budgets locaux, notamment pour les EPCI à fiscalité propre. En 2014, ils comptent pour un peu plus de 6% des dépenses et des recettes totales (budget principal + budget annexe) pour les communes, et 30% pour les EPCI à fiscalité propre. Dans une publication plus récente, la *DGCL* (2017c) indique que les budgets annexes de l'ensemble des collectivités locales représentent l'équivalent de 9% des dépenses totales de leurs budgets principaux en 2016. Le poids des budgets annexes pour les communes reste relativement faible : 5% des dépenses de fonctionnement et 8% des dépenses d'investissement, hors remboursement de la dette. Pour les EPCI à fiscalité propre en revanche, ce poids est de 41% pour les deux postes, toujours en 2016. Il est à noter que ces pourcentages sont ici nettement plus élevés (pour les EPCI à fiscalité propre) que ceux donnés par le rapport de l'*IGF* et de l'*IGA* sur les données de 2014 car les budgets annexes sont ici rapportés aux budgets principaux seuls, alors que pour les chiffres de 2014 ils sont rapportés à l'addition du budget principal et des budgets annexes. Dans tous les cas, il apparaît que les budgets annexes représentent un poids important dans les budgets locaux, notamment pour les EPCI à fiscalité propre. Utiliser des données consolidées permet ainsi d'avoir une vision plus proche de la réalité des finances publiques locales²⁰.

¹⁷ De plus, les données du coefficient d'intégration en dépenses étaient à notre disposition uniquement pour les années 2006 à 2009.

¹⁸ Ces chiffres proviennent de calculs réalisés à l'aide de nos données et sont calculés avec prise en compte de l'inflation.

¹⁹ Par ailleurs, les élections municipales ayant lieu tous les six ans en France, il semble difficile quand l'on travaille sur des données de panel de ne pas avoir d'années pouvant éventuellement être influencées par ces élections (dans la théorie économique, les dépenses d'investissement de l'année précédant les élections, de l'année électorale et des deux années qui suivent sont potentiellement impactées).

²⁰ Les données du budget principal et des budgets annexes étaient déjà consolidées pour les EPCI à fiscalité propre, mais pas pour les communes. Nous avons donc consolidé manuellement les données du budget principal et des budgets annexes pour

Par ailleurs, notre problématique se basant sur le degré d'intégration au sein des EPCI à fiscalité propre, les communes n'appartenant pas à une telle entité ne sont pas prises en compte dans les régressions. Notre période d'analyse est néanmoins caractérisée par une assez forte stabilité des périmètres de coopération : le nombre de communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre est d'un peu moins de 33 000 en 2006 contre un peu plus de 34 000 en 2009 (hausse de 3,7%). De plus, il existe 2 558 EPCI à fiscalité propre en 2006 et 2 585 en 2009, avec 84 créations ex nihilo au cours de cette période (soit à peine plus de 3% du nombre d'EPCI en 2009). En tout, 140 EPCI n'existent pas sur la totalité des années étudiées, du fait des créations, fusions ou dissolutions ayant eu lieu entre 2006 et 2009. Ce périmètre relativement stable nous permet d'étudier un échantillon certes évolutif, mais globalement similaire au cours des années.

En outre, la *DGCL* (2006, 2007, 2008b, 2009b) indique que les communes isolées sont majoritairement de petite taille, avec plus de 70% d'entre elles ayant moins de 700 habitants. Les deux régions ayant le plus faible taux de couverture intercommunale sont l'Ile-de-France et la Corse, avec respectivement 31% et 51% de leurs communes n'appartenant pas à un EPCI à fiscalité propre en 2007 (ces proportions sont de 26% et 51% en 2008). Néanmoins, ce sont ici les deux seuls points communs, et les communes isolées, exclues de l'analyse, ne sont notamment pas caractérisées par un profil d'endettement similaire. Un tel cas aurait pu entraîner un biais de sélection et fausser nos conclusions. En effet, si ces communes connaissaient toutes un endettement faible par exemple, les éliminer de nos régressions se serait traduit par une analyse se basant sur les communes plus endettées (relativement aux communes isolées) et occultant un groupe entier de communes, caractérisé a priori par une meilleure gestion de leur endettement. Ici, les caractéristiques d'endettement des communes isolées étant hétérogènes, un tel problème de sélection n'est pas à l'œuvre²¹.

les communes, en les additionnant. Cela peut constituer un biais potentiel du fait de l'absence de retraitement des flux croisés. Néanmoins, comme l'indique le rapport de l'*IGF-IGA* (2016), le poids des flux croisés identifiés en 2014 pour les communes (1,3 milliards d'euros) est à relativiser si on le rapporte à l'ensemble des dépenses et des recettes du périmètre consolidé des communes (211 milliards d'euros). Par ailleurs, le rapport rappelle que « pour le haut de bilan et l'analyse de l'endettement, il n'est pas nécessaire de retraiter les flux croisés (qui, par définition, concernent peu les comptes afférents), mais uniquement d'additionner les données du budget principal et des budgets annexes ». De ce fait, le biais semble ici très limité pour l'encours de dette, notre variable à expliquer. Un autre biais peut cependant exister du fait de l'addition des comptes des communes et des EPCI à fiscalité propre sans pouvoir retraiter les flux croisés de dette, en raison de l'absence de données assez fines. Néanmoins, une étude de *France Urbaine et La Banque Postale Collectivités Locales* (2016) montre que les flux croisés de dette représentent en moyenne moins de 2% de la dette totale consolidée pour les 50 plus grands territoires urbains en 2014 et 2015. C'est ici une moyenne, mais on peut tout de même soupçonner que le transfert d'emprunts entre communes et EPCI ne constitue pas de manière générale une part conséquente de la dette totale.

²¹ L'observation des données permet par exemple de constater que la dette publique moyenne des communes isolées est de 913€ par habitant en 2006, contre 629€ pour les communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre. Par ailleurs, cette dette varie de 0€ à 149 000€ par habitant pour les communes isolées (65 000€ si l'on retire ce point extrême), et de 0€ à 54 000€ par habitant pour les communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre. Si l'on considère le bloc communal dans son ensemble (EPCI à fiscalité propre et communes membres) pour prendre en compte le fait que l'EPCI se substitue en partie aux communes dans l'exercice des compétences, la dette moyenne par habitant est de 1 079€ sur la même période, et varie de 40€ à 27 500€. Cela montre la diversité des situations d'endettement existant à la fois pour les communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre, pour le bloc communal dans son ensemble et pour les communes isolées. Les mêmes observations sont également faites pour les autres années de l'étude.

4.3.2 Eclairages sur le coefficient d'intégration en dépenses (CID)

Nous mesurons le degré d'intégration au sein du bloc communal grâce au CID. Cet indicateur a notamment été utilisé par la *DGCL*, et présenté dans certaines de ses publications (2008, 2009, 2010) afin de mettre en avant le poids des EPCI à fiscalité propre au sein du bloc communal²². Ces études arrivaient d'ailleurs à la conclusion d'une montée en puissance du rôle de l'intercommunalité, qui représentait une part croissante des dépenses du bloc communal. Un indicateur similaire a aussi été préconisé dans un rapport de l'*IGF-IGA* (2014) pour venir compléter le coefficient d'intégration fiscal dans le calcul de la DGF des intercommunalités. Le ratio du CID est calculé de la sorte :

$$\text{CID} = \frac{\text{dépenses de l'EPCI à fiscalité propre}}{\text{dépenses du groupe communal (EPCI à fiscalité propre + communes membres)}}$$

Il prend en compte les dépenses de fonctionnement et d'investissement, avec néanmoins neutralisation des flux croisés entre EPCI et communes membres tels que les reversements fiscaux ou les subventions versées (neutraliser ces flux permet d'éviter les doubles comptes et donc un gonflement artificiel des budgets). D'une certaine manière, la mesure du CID se rapproche de la mesure de décentralisation des dépenses utilisée par *Neyapti* (2010) ou *Baskaran* (2010). Ces deux auteurs mesurent le degré de décentralisation des dépenses en calculant la part des dépenses des gouvernements locaux dans les dépenses totales des gouvernements (central et local). Plus cette part est élevée, plus la décentralisation est forte²³. Dans notre cas, le CID révèle le degré de substitution de l'EPCI aux communes, ce qui, en un sens, est un indicateur de recentralisation des responsabilités : plus il est élevé, plus l'intégration est considérée forte (une part plus importante des dépenses est confiée à l'EPCI). Calculer le complément à 1 du CID nous donnerait donc, comme pour les auteurs cités, un indicateur de décentralisation. Il s'applique cependant au niveau du bloc communal, et non au niveau national comme ce fut le cas pour les précédentes recherches.

La limite majeure de cet indicateur réside dans le fait qu'il soit calculé uniquement sur les données des budgets principaux, sans prise en compte des budgets annexes. Néanmoins, selon le *Commissariat Général au Développement Durable et la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale* (2011), cet indicateur peut être considéré comme « reflétant la volonté politique d'optimisation des dépenses en traduisant l'importance des compétences transférées à l'intercommunalité. Il permet en effet de mesurer une forme d'effectivité de l'intercommunalité ». Nous mobilisons donc cet indicateur, qui a

²² Les données du coefficient d'intégration en dépenses utilisées dans ce chapitre sont d'ailleurs issues des calculs réalisés par la *DGCL*.

²³ Une autre approche similaire, se concentrant sur le côté recette, est par exemple réalisée par *Cassette et Paty* (2010). Elle rapporte les recettes des gouvernements locaux provenant des taxes sur lesquelles ils ont un contrôle (i.e. qui peuvent en déterminer le taux ou la base) aux recettes issues des taxes du gouvernement consolidé (central et local).

par ailleurs été utilisé dans plusieurs publications officielles de la DGCL, organisme réalisant de nombreuses études économiques pertinentes au niveau du territoire.

Les responsabilités du bloc communal sont très nombreuses (cf. chapitre 1) et peuvent concerner des domaines tels que l'éducation, les réseaux d'eau et d'assainissement, la culture, les transports, etc. La répartition de ces compétences entre EPCI à fiscalité propre et communes membres peut varier en fonction de différents facteurs, dont notamment la nature juridique de l'EPCI (une communauté urbaine aura par exemple plus de compétences obligatoires qu'une communauté de communes), les compétences optionnelles choisies (les EPCI à fiscalité propre doivent choisir un certain nombre de compétences parmi une liste de possibilités) et les compétences facultatives que l'EPCI peut décider ou non d'exercer, avec accord des communes membres (les compétences facultatives correspondent aux compétences non prévues au titre des compétences obligatoires et optionnelles). Ainsi, le poids des dépenses de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal (donc le CID) peut varier très fortement d'une intercommunalité à l'autre, et de ce fait traduire des situations locales très différentes. Des EPCI ayant la même nature juridique peuvent au final avoir des CID très éloignés du fait des compétences optionnelles choisies, de la prise en charge de certaines compétences facultatives, du poids financier des compétences transférées, ou bien de la substitution totale ou partielle de l'EPCI aux communes dans l'exercice de certaines compétences.

Les principaux postes de dépenses de fonctionnement sont identiques pour les communes et les EPCI, mais avec des grandeurs différentes pour chaque poste. En moyenne, sur la période 2006-2009, le principal poste de dépenses de fonctionnement des communes a été les frais de personnel (51%), suivi des achats et charges externes (25%) et des transferts de fonctionnement versés (15%)²⁴. Pour les EPCI à fiscalité propre, ces proportions sont respectivement de 23%, 34% et 30%. La structure des dépenses est ainsi quelque peu différente entre communes et EPCI, avec notamment un poids nettement plus faible des frais de personnel dans les dépenses de fonctionnement des EPCI, mais un poids plus fort des transferts versés.

Pour faire face à leurs dépenses, les communes et EPCI bénéficient de ressources telles que la fiscalité, les dotations reçues (dont notamment la DGF), les redevances et produits d'utilisation du domaine, les produits des services rendus, etc. Que ce soit pour les communes ou pour les EPCI, la fiscalité représente la source principale de leurs recettes de fonctionnement. En moyenne, sur la période 2006-2009, elle compte pour 53% des recettes de fonctionnement des communes et pour 57% des recettes de fonctionnement des EPCI. Pour la période d'étude (avant la réforme de la taxe professionnelle de 2010), ces recettes fiscales

²⁴ Les chiffres sont obtenus par des calculs réalisés sur nos données. Nous ne disposons pas de données sur la répartition par fonction des dépenses des communes et EPCI, et nous présentons donc uniquement les principaux postes de dépenses par nature.

reposent principalement sur quatre taxes : la taxe d'habitation, les taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties) et la taxe professionnelle. Si l'EPCI est en régime de fiscalité additionnelle, sa taxation vient se superposer à celle des communes membres pour les quatre taxes. S'il décide d'adopter le régime de taxe professionnel unique, le principal impôt local (la taxe professionnelle), et donc sa dynamique fiscale, est transféré à l'intercommunalité, lui conférant un pouvoir d'action potentiel très fort. L'EPCI peut en plus appliquer une fiscalité additionnelle sur les trois autres taxes (fiscalité mixte). Quel que soit le régime considéré et le partage des bases fiscales locales entre communes et EPCI, ces deux types d'entités bénéficient d'importantes sources de recettes grâce à la fiscalité locale. Par ailleurs, tout comme pour le CID, le poids des recettes fiscales de l'EPCI dans les recettes fiscales du bloc communal peut varier fortement d'une intercommunalité à l'autre, notamment en fonction des responsabilités auxquelles l'EPCI doit faire face, et donc des recettes plus ou moins fortes dont il doit bénéficier.

4.3.3 Un indicateur complémentaire : le coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Pour compléter le CID et tester la robustesse des résultats obtenus avec ce dernier, un deuxième indicateur est utilisé, le coefficient d'intégration fiscale (CIF). Il mesure le degré d'intégration fiscale du groupement, en rapportant les recettes fiscales de l'EPCI à fiscalité propre aux recettes fiscales du territoire (bloc communal et syndicats intercommunaux le cas échéant). Plus précisément, le numérateur est composé des recettes fiscales des quatre taxes (taxe d'habitation, taxes sur le foncier bâti et sur le foncier non bâti, taxe professionnelle) et de la redevance ou de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, si cette compétence est assurée par l'EPCI à fiscalité propre. Le dénominateur est quant à lui composé des mêmes recettes, mais au niveau du territoire intercommunal dans son ensemble²⁵.

Quelques subtilités existent néanmoins dans les calculs. Premièrement, pour les EPCI à taxe professionnelle unique, les recettes au numérateur sont diminuées de certains transferts versés aux communes membres : les versements d'attribution de compensation (qui servent initialement à rendre neutre le passage au régime de taxe professionnelle unique) et 50% de la dotation de solidarité communautaire²⁶. Deuxièmement, pour les communautés

²⁵ Le calcul expliqué ici vaut pour la période d'avant 2010 et de la réforme de la taxe professionnelle unique.

²⁶ L'attribution de compensation a pour but de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés lorsqu'un EPCI opte pour le régime de la TPU et lors de chaque transfert de compétences entre l'EPCI et ses communes membres. Cette neutralisation passe par deux opérations inverses. La première, donnant l'attribution de compensation fiscale, neutralise les transferts fiscaux (fiscalité transférée par les communes à l'EPCI). La seconde, déterminant l'attribution de compensation « charges », est égale au montant évalué des charges nettes transférées au groupement. La soustraction de cette dernière à l'attribution de compensation fiscale donne l'attribution de compensation budgétaire, et le montant versé de l'EPCI aux communes (dans le cas où la fiscalité transférée est plus importante que les charges transférées). Cette attribution de compensation est obligatoire (DGCL, 2017d).

Dotation de solidarité communautaire : elle est fixée lors du vote du budget primitif et constitue une variable d'arbitrage budgétaire comme les autres, servant avant tout à réduire les inégalités sur le territoire. Elle est facultative pour les

d'agglomération, les recettes de l'EPCI et de l'ensemble du territoire communautaire comportent également la redevance d'assainissement. Le CIF est ainsi censé refléter le montant des charges transférées des communes à l'EPCI, avec les transferts de fiscalité afférents (*Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalités*, 2010). Ainsi, plus le CIF est élevé, plus on peut considérer l'intégration comme forte.

Cet indicateur connaît néanmoins plusieurs limites. Tout d'abord, il prend en compte uniquement les recettes fiscales, alors que d'autres ressources existent au niveau local, et peuvent modifier la répartition des recettes entre communes et intercommunalité. Ensuite, cet indicateur incorpore au dénominateur les recettes fiscales des syndicats intercommunaux, qui ne sont pas présents ailleurs dans l'analyse, faute de données. Enfin, nous ne disposons pas du CIF pour les communautés urbaines et pour les syndicats d'agglomération nouvelle (14 communautés urbaines de 2006 à 2008, 16 en 2009 ; 6 syndicats d'agglomération nouvelle en 2006, 5 de 2007 à 2009).

Malgré tout, le CIF est un indicateur officiel, utilisé notamment dans le calcul de la dotation d'intercommunalité. Cette dernière est composée de la dotation de base (30%) et de la dotation de péréquation (70%). Dans les deux cas, le CIF de l'EPCI est pris en compte dans le calcul du montant qui lui sera versé (le potentiel fiscal est également pris en compte dans le calcul de la dotation de péréquation). Ainsi, plus un EPCI est intégré fiscalement, plus il recevra un montant de dotation important, toutes choses égales par ailleurs. Il s'agit de l'un des principaux leviers utilisés par l'État pour inciter les communes à augmenter le degré de coopération entre elles en mutualisant une part de leurs recettes fiscales. De plus, cet indicateur se rapproche ici des mesures de décentralisation en recettes utilisées par *Cassette et Paty* (2010) ou *Asatryan, Feld et Geys* (2015), qui utilisent uniquement les recettes fiscales. Même s'il n'incorpore pas la totalité des recettes, il prend en compte sa principale source (qui est par ailleurs autonome) pour les communes et EPCI à fiscalité propre, à savoir les impôts. Il donne une idée de qui prélève les impôts, et dans quelle proportion, pour pouvoir faire face aux compétences et dépenses dévolues.

Par ailleurs, le CIF n'est certainement modifié que marginalement par la prise en compte (au dénominateur) des recettes fiscales des syndicats intercommunaux. En effet, en 2008, près de 74% des recettes de fonctionnement de ces structures proviennent des ventes, prestations de services et transferts reçus et moins de 16% proviennent des taxes (*CNFPT*, 2013). Ainsi, le montant des recettes des taxes de syndicats pris en compte dans le calcul du CIF sont relativement faibles, notamment si on les compare aux recettes fiscales du bloc communal. Pour 2008 par exemple, les recettes des taxes des syndicats représentent environ 1,8 milliards d'euros, contre plus de 40,5 milliards pour les recettes fiscales des quatre taxes du bloc communal.

Enfin, le CIF n'est certes pas disponible pour les communautés urbaines et pour les syndicats d'agglomération nouvelle, mais cela ne correspond qu'à une part minime du groupe étudié (environ 20 EPCI sur plus de 2 500) et les données disponibles ne permettent pas de reconstituer l'indicateur pour ces deux catégories d'EPCI. Les conclusions sur l'impact du CIF sur la dette ne pourront donc porter que sur les communautés de communes et d'agglomération.

Ainsi, malgré les différentes limites de l'indicateur du CIF, celui-ci fournit selon nous une indication relativement pertinente du degré de coopération au sein des blocs communaux. De ce fait, il est un bon candidat pour tester la robustesse des résultats obtenus avec l'indicateur du coefficient d'intégration en dépenses.

4.3.4 Première vue sur la relation CID – dette du bloc communal

La variable à expliquer de notre modèle est la dette consolidée du secteur communal, c'est-à-dire la dette de l'EPCI et des communes formant chaque bloc communal. La variable à expliquer est ainsi la dette brute des collectivités. Nous nous basons sur la définition de l'encours de la dette au sens du Ministère de l'Economie et des Finances, qui se détermine en tenant compte de la nomenclature comptable M14²⁷. Pour notre période d'étude, il s'agit avant tout de la dette provenant de l'emprunt bancaire, source de financement historique des collectivités locales françaises²⁸. Cependant, garder la définition proposée par le Ministère de l'Economie et des Finances permet d'avoir une vision plus large et plus complète de l'encours de la dette.

Le graphique 4.1 présente les blocs communaux au regard de leur CID et de leur dette, avec les valeurs moyennes de ces variables pour la période allant de 2006 à 2009 (ou moins pour les EPCI n'existant pas sur la totalité de la période d'étude)²⁹. Le degré d'intégration, aussi bien que la dette, varient fortement au sein du groupe étudié : de 2006 à 2009, le CID est compris entre 0,2 et 88,6% et la dette entre 40 et 39 886€ par habitant³⁰.

²⁷ Cet encours est compris hors refinancements, intérêts courus non échus (ICNE) et primes de remboursement des obligations. Au sens comptable, il correspond ainsi aux emprunts obligataires, aux emprunts auprès des établissements de crédits, aux dépôts et cautionnements reçus, aux emprunts et dettes assortis de conditions particulières et aux autres emprunts et dettes assimilées.

²⁸ Par exemple, selon un rapport du *Sénat* (2012), l'emprunt obligataire ne constituait que 4% de l'emprunt total des collectivités locales en 2010 et 2011 et le financement bancaire était le financement prépondérant. Le *CNFPT* (2013b), sans donner de chiffres, indique quant à lui que le recours au marché obligataire par les collectivités locales demeure modeste en 2012, même s'il est en vive progression.

²⁹ Nous avons choisi de présenter un graphique avec les valeurs moyennes sur la période 2006-2009, et non pas un graphique pour chaque année. Cependant, nous pouvons préciser ici que les nuages de points et les pentes sont similaires, aussi bien pour les graphiques année par année que le graphique avec les valeurs moyennes présenté dans ce chapitre.

³⁰ Un CID de 0,886 ou 88,6% indique que près de 87% des dépenses du bloc communal sont assurées par l'EPCI à fiscalité propre.

Le graphique fait apparaître une hétérogénéité importante dans les observations, même si la relation entre CID et dette tend légèrement vers le positif. Cette hétérogénéité peut s'expliquer par le fait que le degré d'intégration peut avoir deux effets opposés sur la dette consolidée. D'un côté, une forte intégration peut conduire à des économies d'échelles et à la limitation de doublons coûteux, entraînant une réduction des dépenses et de la dette (dans le cas de projets nécessitant des investissements). En effet, les municipalités vont transmettre plus de compétences et de dépenses à l'intercommunalité, permettant à cette dernière de réaliser des projets au niveau du territoire. Cela pourra potentiellement limiter la mise en place de projets similaires décidés unilatéralement par des communes voisines ou proches, et permettre de répondre de manière plus adéquate aux besoins (et donc possiblement réduire la dette consolidée). Par ailleurs, confier plus de compétences et de dépenses à l'intercommunalité augmente la probabilité de bénéficier d'économies d'échelle³¹. La fourniture de certains services, surtout ceux à coûts fixes élevés (notamment l'eau, l'électricité, les égouts et eaux usées, la collecte et le traitement des déchets), gagne à être répartie sur un territoire plus grand et sur une population plus large, pour en limiter le coût par habitant et la dette des municipalités concernées (l'augmentation de l'échelle de distribution entrainera une hausse modérée des coûts). Il est ainsi plus judicieux de transmettre ces compétences à l'intercommunalité, plutôt que de l'exercer ville par ville (l'échelle communautaire étant plus grande que l'échelle communale). Dans une moindre mesure, une plus grande intégration peut aussi être synonyme d'une rationalisation des dépenses administratives, avec une centralisation de ces tâches et une réduction des dépenses qui y sont attribuées. Cette baisse de dépense peut permettre de dégager des ressources propres supplémentaires pour financer l'investissement, et donc limiter le recours à l'emprunt³².

D'un autre côté, une intégration importante peut traduire des communes et EPCI ayant l'habitude de coopérer et un climat plus propice à la mise en place de projets d'investissement communs. Cela peut engendrer un surplus de dépenses, et donc possiblement de dette (plus de projets réalisés), qui n'existerait pas au sein d'un secteur communal moins « coopératif ». Par ailleurs, les projets peuvent être plus nombreux, mais aussi plus onéreux : l'intercommunalité peut décider d'offrir des biens de meilleure qualité et donc au final plus coûteux. *Frère* (2012) par exemple, indique que la coopération intercommunale s'est dans de nombreux cas

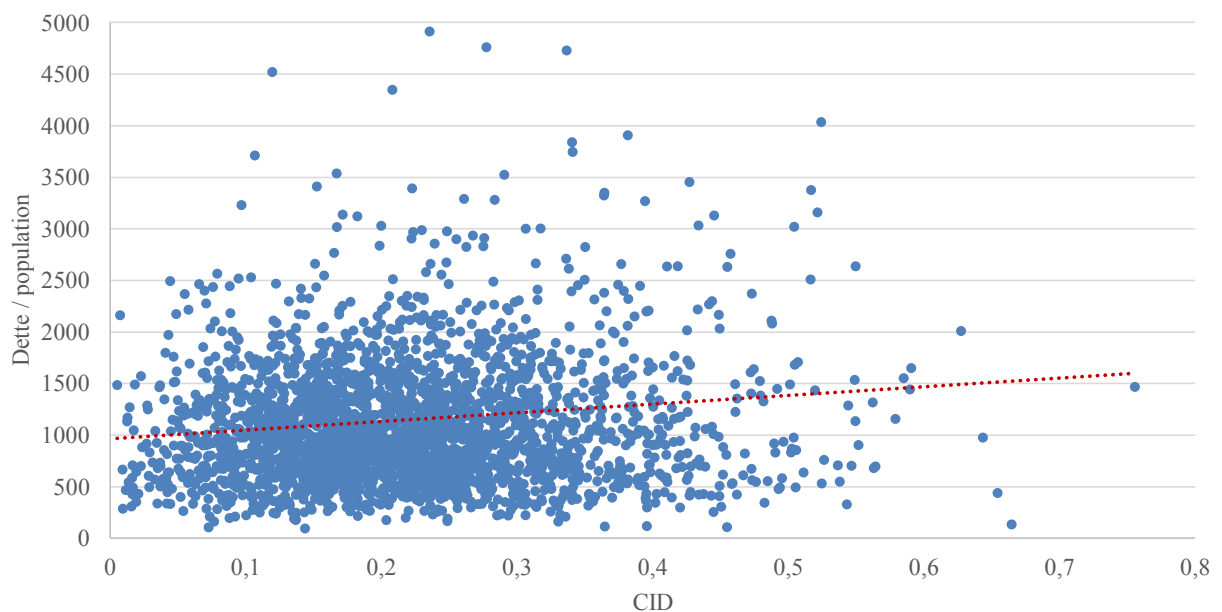
³¹ Comme l'indique la *Cour des comptes* (2009), la mutualisation des moyens entre communes et EPCI à fiscalité propre devrait conduire à des économies d'échelles. Par ailleurs, *Bel et Warner* (2016), dans une méta-régression réalisée sur 49 articles, trouvent que dans un peu plus de 30% des cas où elles sont analysées, l'attente d'économies d'échelles se révèle être un facteur impactant la décision d'initier une coopération inter-municipale (concrètement, cela se traduit par un impact négatif de la population communale sur la décision de coopérer). Néanmoins, ces travaux n'analysent pas si des économies d'échelles se produisent bien une fois la coopération mise en place.

³² Par ailleurs, transférer davantage de compétences à l'EPCI peut permettre de réduire les charges de centralités auxquelles font face les villes centres. En effet, certains des biens publics produits par ces dernières et payés par leurs habitants profitent à un périmètre plus large que la seule ville centre. De ce fait, si l'EPCI s'occupe de la production (et donc du financement) de tels biens, cela permet un rapprochement du cercle des bénéficiaires (plus large que la seule ville centre) du cercle des payeurs (souvent la seule ville centre si le bien n'est pas produit par l'EPCI). L'impact sur la dette n'est pas nécessairement avéré, mais cela permet d'assurer une provision plus efficace et plus juste du bien public (on se rapproche ici du principe « d'équivalence fiscale » d'*Olson* (1969), qui stipule que si le bénéfice d'un bien public offert par une collectivité va au-delà de son périmètre, cela est inefficace. Il faut qu'il y ait une équivalence entre ceux qui bénéficient du bien public et ceux qui le payent).

accompagnée d'une amélioration de la qualité des biens publics locaux (et donc de leur coût), ce qui a pu « annuler » les possibles économies d'échelles liées à la coopération. L'intercommunalité peut aussi décider de réaliser des projets plus ambitieux, de plus grande envergure, se traduisant ainsi par une évolution de la gamme des biens et services publics offerts. Cela est connu sous le nom d'effet « zoo », mis en avant par *Oates* (1988) : un bien public qui ne sera pas produit au niveau communal car trop coûteux (coût moyen trop important) pourra l'être au niveau intercommunal car le coût sera réparti sur une population plus importante. Dans un tel cas, une plus grande coopération peut possiblement conduire à une dette plus élevée du fait de l'élargissement de la gamme de biens offerts. La probabilité d'occurrence de ces deux derniers arguments est plus grande dans un bloc communal plus intégré, où l'EPCI à fiscalité propre dispose de plus de marges de manœuvre, que dans un secteur communal moins intégré, ou l'EPCI a peu de compétences et de moyens. Enfin, la *Cour des comptes* (2009) avance que les dépenses de fonctionnement des intercommunalités et des communes ont crû entre 2002 et 2009, alors que la mutualisation de leurs moyens aurait dû engendrer des économies d'échelle : le même phénomène peut donc potentiellement se produire pour la dette.

Les régressions devraient nous apporter davantage de renseignements, rien ne pouvant être conclu sans l'étude de ce lien toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en contrôlant les facteurs explicatifs principaux de la dette des blocs communaux afin de dégager l'effet propre du CID sur ces dettes consolidées.

Graphique 4.1 : Relation entre le coefficient d'intégration en dépenses (CID) et la dette du secteur communal par habitant, moyenne 2006 à 2009



Note : Par soucis de lisibilité, 22 blocs communaux ayant une dette par habitant supérieure à 5 000€ ont été retirés du graphique (ils ont néanmoins contribué au calcul de la droite de tendance).

4.4 Modèle et résultats économétriques

4.4.1 Modèle économétrique et statistiques descriptives

Pour évaluer l'impact du coefficient d'intégration en dépenses sur la dette des blocs communaux, nous adoptons tout d'abord un modèle économétrique en coupe transversale pour chaque année de l'étude, et contrôlons les principaux déterminants des dettes publiques territoriales (communes et EPCI) afin d'isoler l'effet propre du CID. Nous appliquons ensuite un modèle en différence première sur les quatre années de l'étude³³. Comme l'indique *Woolridge* (2015), cela permet notamment d'éliminer les variables omises qui sont fixes au cours du temps, et donc de réduire le risque de perturbation de l'estimation liée à ce type de problème. Enfin, des modèles sur données de panel en niveau sont testés, pour vérifier si les résultats obtenus se confirment et pour pouvoir observer l'influence sur la dette de certaines variables ne variant que très peu dans le temps (et donc non présentes dans les modèles en différence première).

Notre modèle en niveau sur données de panel, intégrant la majorité de nos variables explicatives, est le suivant :

$$\log(\text{dette})_{it} = \beta_1 * (\text{CID})_{it} + \beta_2 * \log(\text{potentiel fiscal agrégé})_{it} + \beta_3 * \log(\text{résidences secondaires})_{it} + \beta_4 * (\text{part 3-16 ans})_{it} + \beta_5 * \log(\text{nombre de communes})_{it} + \beta_6 * (\text{part communes montagne})_{it} + \beta_7 * \log(\text{superficie})_{it} + \beta_8 * \log(\text{longueur voirie})_{it} + \beta_9 * (\text{année précédant élection}) + \varepsilon_{it}$$

avec $\log(\text{dette})_{it}$ le logarithme de la dette du bloc communal i à la date t . Le coefficient β_1 capture l'influence du coefficient d'intégration en dépenses (CID) sur la dette du secteur communal, les coefficients β_2 à β_9 captent les effets des différentes variables de contrôle et ε_{it} est le terme d'erreur.

Notre principale variable à expliquer est l'encours de dette du bloc communal par habitant. Néanmoins, nous menons également des régressions avec la dette rapportée aux recettes de fonctionnement (taux d'endettement). Bien que cet indicateur fasse l'objet de critiques (cf. chapitre 1), il reste un indicateur officiel en France (article 13 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, précisé par le décret n°93-570 du 27 mars 1993), que les collectivités se doivent de renseigner. Il permet par ailleurs de prendre en compte la taille du budget de la collectivité, et de vérifier si les résultats obtenus avec le ratio de dette par habitant se confirment. De plus, notre indicateur se rapproche de celui utilisé par *Veiga et Veiga* (2014), qui rapporte la dette à la moyenne mobile sur trois ans des recettes totales (hors emprunt), ou bien celui adopté par *Bastiaens, De Borger et Vanneste* (2001), qui

³³ L'analyse se base sur les années 2006 à 2009. De ce fait, les régressions en différence première nous permettent d'étudier l'impact de la variation du CID sur la dette entre les années 2006 et 2007, 2007 et 2008, et 2008 et 2009.

divise l'encours de dette par les recettes totales (en tant ici que variable explicative). Dans notre cas, nous rapportons la dette aux seules recettes de fonctionnement, qui sont plus stables dans le temps.

En complément de la variable du coefficient d'intégration en dépenses (CID), les variables explicatives de contrôle sont de cinq sortes : variable de caractéristique financière ; variables démographiques et socio-économiques ; variables de caractéristique territoriale ; variables politiques ; variables de caractéristique institutionnelle.

La variable financière est celle du potentiel fiscal agrégé par habitant, calculée en additionnant le potentiel fiscal de chaque commune avec celui de l'EPCI³⁴. Le potentiel fiscal est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales le taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes. Ainsi, plus le potentiel fiscal agrégé est élevé, plus l'intercommunalité peut être considérée comme riche car ses bases taxables sont importantes. Cet indicateur prend en compte seulement l'effet base, et non pas l'effet taux, les recettes fiscales étant égales à la multiplication de ces deux termes. Il met ainsi en avant la richesse du territoire, due aux différents types de contribuables pouvant être taxés. Dans une optique de demande, le potentiel fiscal des quatre taxes est une composante du ratio fiscal (ou part fiscale)³⁵ : plus il est élevé, plus la part et donc le prix fiscal sont faibles, et plus la demande pour le bien public risque d'être forte, car le coût est davantage supporté par les entreprises. Une demande plus importante peut entraîner un surplus de dépenses de la part de la collectivité, ce qui peut impacter positivement la dette. Par ailleurs, une intercommunalité plus riche peut rassurer les prêteurs qui voient ce type de collectivité comme peu risquée, facilitant ainsi l'accès à l'emprunt, et pouvant conduire à une hausse de l'endettement.

Les variables démographiques et socio-économiques sont au nombre de deux : la part des jeunes de 3 à 16 ans et le nombre de résidences secondaires pour 100 habitants. La part des jeunes ayant de 3 à 16 ans peut refléter le besoin de services publics spécifiques (*Goeminne et Smolders, 2014*). Les communes (ou les EPCI selon les cas) ont en effet diverses compétences liées à la population jeune : gestion des crèches, création, implantation, gestion et financement des écoles préélémentaires et élémentaires, création et entretien des bibliothèques et écoles de musiques (infrastructures s'adressant la plupart du temps aux jeunes), création et gestion des équipements sportifs, subventions des activités sportives (le sport touche tous les publics, mais majoritairement les plus jeunes). Plus la part de la population jeune dans le secteur

³⁴ La notion de potentiel fiscal agrégé a été créée par la loi de finance pour 2011. Sa formule est la suivante : Potentiel fiscal agrégé = potentiel fiscal de l'EPCI + potentiel fiscal des communes membres.

Source : <http://www.senat.fr/rap/r10-731/r10-7312.html>

³⁵ Prix fiscal = coût marginal * part fiscale

Part fiscale = base ménage (potentiel fiscal taxes ménages) / base totale (potentiel fiscal total : ménages et entreprises). Un ratio faible indique que le coût du bien public est davantage supporté par les entreprises (base taxable plus élevée).

Le prix fiscal est une composante de la fonction de dépenses publiques de la collectivité (*Binet, 2011*), d'où son possible impact sur la dette.

communal est importante, plus la demande pour ce genre d'infrastructure sera importante, et donc possiblement la dette.

La variable du nombre de résidences secondaires pour 100 habitants sert à contrôler les territoires à tendance touristique. En effet, les territoires touristiques vont avoir tendance à investir davantage pour satisfaire les besoins des touristes, sans nécessairement prendre en compte le fait que ceux-ci n'appartiennent pas à la base taxable, et donc ne financent pas l'investissement. Les infrastructures construites seront capables d'accueillir une population bien plus importante que la population locale, mais ne serviront bien souvent qu'une partie de l'année, du fait du caractère saisonnier du tourisme, et ne seront financés que par les contribuables locaux (*Veiga et Veiga, 2014*). Également, les dépenses d'entretien (des routes, des réseaux d'eau et d'électricité, etc.) sont plus importantes que pour les autres territoires dont les populations utilisent moins intensément ces services. Un signe positif est donc attendu sur la dette. Pour approcher cette notion de ville touristique, *Veiga et Veiga (2014)* utilisent comme variable le nombre d'installations touristiques par habitant de la municipalité. *Goeminne et Smolders (2014)* créent une variable dummy prenant la valeur 1 si la commune est localisée sur la côte, en prenant pour hypothèse qu'une ville côtière sera par définition davantage touristique qu'une ville non côtière. Du fait des données à notre disposition, nous utilisons comme variable le nombre de résidences secondaires pour 100 habitants au sein du territoire intercommunal. La présence de ce type de logement est en effet généralement plus forte dans les villes touristiques, et notamment les villes côtières.

Les trois variables de caractéristique territoriale sont les suivantes : la part des communes de montagne dans l'EPCI ; la superficie du territoire et la longueur de la voirie³⁶. Les communes de montagne font face à des dépenses nettement plus élevées que les autres communes, du fait notamment des conditions liées au climat ou à l'enclavement des voies d'accès. Par exemple, l'entretien et le renouvellement des voiries, des véhicules et des bâtiments est plus fréquent et plus coûteux pour les communes situées en montagne. Le même argumentaire peut être avancé pour les communes de montagne à vocation touristique (stations de sports d'hiver), avec en prime celui des territoires à tendance touristique. Dans tous les cas, plus la part des communes de montagne dans le nombre total de communes de l'EPCI est importante, plus la dette consolidée risque de l'être.

Avec la variable de superficie du territoire, on se rapproche de la problématique de l'étalement urbain, mise en avant par exemple par *Hortas-Rico et Solé-Hollé (2010)*. Un étalement urbain important, ou dans notre cas une superficie élevée, augmente le coût de la provision de nombreux services publics : lignes électriques, réseau d'égouts, distribution de l'eau, transports publics, etc. Les dépenses d'investissement sont susceptibles d'être plus fortes dans les territoires à superficie plus conséquente, toutes choses égales par ailleurs.

Notre dernière variable de caractéristique territoriale est la longueur de voirie. La voirie communale étant une compétence locale, plus la longueur de celle-ci sera importante au sein

³⁶ Les deux premières variables citées ici varient très peu dans le temps car cette situation se présente uniquement en cas de modification du périmètre de l'EPCI. De ce fait, elles ne sont pas testées dans le modèle en différence première, mais elles le sont par la suite, dans un modèle sur données de panel en niveau.

du territoire, plus les dépenses d'entretien risquent d'être élevées, et possiblement la dette, toutes choses égales par ailleurs. Nous attendons ainsi un signe positif.

Nos variables politiques sont au nombre de deux. La première est celle du nombre de communes au sein de l'EPCI³⁷, dont nous pouvons penser que plus il est important, plus il sera difficile pour elles de trouver un accord dans les dépenses à réaliser par l'intercommunalité, soit du fait de divergences politiques, soit du fait de besoins différents des communes. Des dépenses plus fortes pour mettre en place un plus grand nombre de projets pourront ainsi être faites pour satisfaire l'ensemble des communes, conduisant possiblement à une dette consolidée plus élevée. D'une certaine manière, on rejoint ici la « loi du 1/n », formalisée par *Weingast, Shepsle et Johnsen* (1981), dont l'intuition était la suivante : plus le nombre de districts (ou de communes dans notre cas) est important, plus le « pot commun » le sera. Ainsi, le coût de chaque projet financé par ce pot sera plus faible pour chaque commune car il sera réparti entre un nombre plus important d'entre elles. De ce fait, chaque commune voudra avoir plus de projets en sa faveur car le coût est moins important. L'idée du « logrolling » est également avancée par ces mêmes auteurs : des échanges de votes pourront se produire entre élus de différentes communes pour s'assurer que les projets de chacun soient acceptés. Le coût d'un projet profitant majoritairement à une commune de l'intercommunalité sera réparti sur l'ensemble du territoire du bloc communal (car financé par l'EPCI via la taxation notamment). L'addition de ce genre de phénomène peut conduire à plus de dépenses que nécessaires, et donc à plus de dette. Ce risque est davantage présent dans les intercommunalités composées de nombreuses communes car le problème a une plus grande probabilité de se produire et de s'accumuler, comparativement à un EPCI formé par un faible nombre de communes, où l'intérêt communautaire est en théorie plus facilement atteignable.

La deuxième variable politique a pour objectif d'observer la présence possible du phénomène de cycle électoral. Pour le courant du *Public Choice*, ce phénomène est caractérisé par un comportement opportuniste des élus locaux à des fins électorales : ils vont avoir tendance à augmenter les dépenses d'investissement financées par la dette et à baisser les taux de taxes l'année précédant l'élection et l'année de l'élection, et ce afin d'augmenter leurs chances de réélection. À ce titre, *Sakurai et Menezes-Filho* (2008) au Brésil et *Veiga et Veiga* (2007) au Portugal trouvent que des dépenses d'équipements plus élevées durant le mandat du maire augmentent sa probabilité de réélection. En France, *Cassette, Farvaque, Héricourt et Jean* (2011) aboutissent à la même conclusion si l'on considère les élections dans leur ensemble. En revanche, si l'on s'intéresse aux deux tours de scrutin séparément, cet impact disparaît (des dépenses d'équipement plus importantes ont tout de même un impact négatif sur la probabilité d'être battu au premier tour). Une autre explication, souvent avancée par les élus locaux eux-mêmes, ou bien par la *DGCL* (2009c) ou l'*Observatoire des Finances Locales* (2015), met en avant le temps que peut demander la mise en place de projets d'investissement (mise en place de l'équipe municipale, détection des besoins d'investissement, études de

³⁷ Cette variable varie très peu dans le temps car cette situation se présente uniquement en cas de modification du périmètre de l'EPCI. De ce fait, elles ne sont pas testées dans le modèle en différence première, mais elles le sont par la suite, dans un modèle sur données de panel en niveau.

faisabilité, choix des projets, etc.), ce qui viendrait expliquer pourquoi la dette a tendance à augmenter en fin de mandat. Pour vérifier la présence d'un tel phénomène, la création de variables catégorielles est souvent utilisée dans la littérature (*Veiga et Veiga (2014)* ; *Benito, Guillamón et Bastida (2015)*). Dans notre cas, le nombre d'années étudié étant relativement faible, nous faisons comme *Veiga et Veiga (2014)* et créons une variable binaire pour une seule année de l'échantillon. Cependant, les élections municipales françaises ayant eu lieu les 9 et 16 mars 2008, nous privilégions une variable pour l'année précédant l'élection, et non pas pour l'année de l'élection comme cela est souvent fait. De cette manière, nous pourrions voir si la dette a augmenté plus fortement lors de l'année pré-électorale que lors des autres années.

Enfin, les deux variables institutionnelles sont la nature juridique et le mode de financement³⁸. La première variable regroupe les EPCI à fiscalité propre en fonction de leur statut : communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine et syndicat d'agglomération nouvelle. Cette distinction entre la nature juridique de chaque EPCI à fiscalité propre reflète les compétences exercées par ces institutions, les communautés urbaines ayant plus de compétences obligatoires que les communautés de communes par exemple. Le transfert de compétences des communes vers l'EPCI se traduit souvent par un nivellement vers le haut de la qualité des compétences transférées, du fait de l'alignement sur la commune qui offrait la meilleure qualité du bien ou du service en question. Cela peut ainsi augmenter les dépenses consolidées et la dette du bloc communal (mise à niveau des infrastructures par exemple). Dans ce cas, les EPCI à fiscalité propre avec le plus de compétences sont davantage susceptibles d'avoir fait face à ce type de phénomène, et seraient donc plus enclins à avoir une dette élevée.

Le mode de financement des EPCI à fiscalité propre peut être de deux types : le régime de la taxe professionnelle unique, ou TPU (ce régime est remplacé par celui de la fiscalité professionnelle unique à partir de 2010) et le régime de la fiscalité additionnelle (FA). Ce choix ne concerne que les communautés de communes et les communautés urbaines créées avant 1999, les autres types d'EPCI devant obligatoirement être sous le régime de la FPU. Il nous semble cependant intéressant d'incorporer cette variable de contrôle³⁹. Lorsque le régime de taxe professionnelle unique est appliqué, le principal impôt local, et donc sa dynamique fiscale, est transféré à l'intercommunalité, lui conférant un pouvoir d'action potentiel très fort (les municipalités ne bénéficient plus de la dynamique de ces recettes mais elles conservent le niveau de ressources encaissé avant adoption de la TPU). En FA, les EPCI et communes membres peuvent taxer l'ensemble des bases locales, et sont donc potentiellement moins contraintes financièrement. Le signe attendu pour cette variable est incertain. D'un côté, nous pouvons penser que les communes vont moins dépenser dans un régime de TPU que dans un régime de FA (à la fois car elles perdent une source de recettes, mais aussi car un facteur psychologique peut jouer, avec des communes percevant ce transfert

³⁸ Ces deux variables institutionnelles prennent la forme de variables catégorielles, et sont quasiment invariantes dans le temps : uniquement 8 EPCI sur 2504 ont connu un changement de leur nature juridique au cours des quatre années analysées, et 209 EPCI ont connu un changement de mode de financement. De ce fait, elles ne sont pas testées dans le modèle en différence première, mais elles le sont par la suite, dans un modèle sur données de panel en niveau.

³⁹ Par ailleurs, les communautés de communes représentent la majeure partie des EPCI à fiscalité propre (près de 93% sur la période 2006-2009). Le choix entre TPU et FA s'applique donc à une grande part du groupe étudié.

d'impôt comme la perte d'une forte source de revenus), moins investir et donc moins s'endetter. D'un autre côté, les EPCI en TPU ont la possibilité de verser des aides aux communes membres (la dotation de solidarité communautaire notamment), principalement dans le but de réduire les inégalités territoriales. Cela peut créer un risque de « common pool problem » plus grand, avec des communes moins incitées à « bien se comporter » financièrement, car elles auront une probabilité plus grande de se faire aider par l'EPCI en cas de problème.

Le tableau 4.1 fournit une description de l'ensemble des variables du modèle, quelques statistiques descriptives et rappelle le signe attendu de chaque variable explicative potentielle.

 Tableau 4.1 : Statistiques descriptives et description des données⁽¹⁾

Variables	Moyenne 2006-2009	Ecart-type 2006-2009	Description	Signe attendu
Variables à expliquer				
Dette du bloc communal par habitant	1149,9	1041,0	Dette consolidée du bloc communal rapportée au nombre d'habitants.	
Dette du bloc communal / Recettes de fonctionnement	0,845	0,342	Dette consolidée du bloc communal rapportée aux recettes de fonctionnement.	
Variables d'intérêt				
Coefficient d'intégration en dépenses (CID)	0,224	0,111	Dépenses de l'EPCI rapportées aux dépenses du bloc communal (EPCI + communes).	-
Coefficient d'intégration fiscale (CIF)	0,331	0,145	Recettes fiscales des quatre taxes de l'EPCI rapportées aux mêmes recettes, mais au niveau du bloc communal.	-
Variable financière				
Potentiel fiscal agrégé par habitant	694,0	356,8	Potentiel fiscal agrégé par habitant, calculé en sommant le potentiel fiscal des communes et de l'EPCI, le tout divisé par la population.	+
Variables démographiques et socio-économiques				
Part des jeunes de 3 à 16 ans (%)	16,4	2,5	% des jeunes de 3 à 16 ans dans la population.	+
Résidences secondaires	9,9	18,8	Nombre de résidences secondaires pour 100 habitants.	+
Variables de caractéristique territoriale				
Part communes de montagne (%)	19,1	36,8	% de communes de montagne dans l'ensemble des communes de l'EPCI.	+
Superficie	191,8	140,4	Superficie, en km ² , du territoire intercommunale	+
Longueur de voirie	224,7	211,1	Longueur, en km, de la voirie intercommunale.	+
Variables politiques				
Nombre de communes	13,0	9,3	Nombre de communes composant l'EPCI.	+
Année précédant élection	0,25	0,43	Variable dichotomique prenant la valeur 1 pour l'année précédant l'élection (2007), 0 sinon.	+
Variables institutionnelles				
Nature juridique (CA) ⁽²⁾	0,064	0,245	Variable dichotomique prenant la valeur 1 si l'EPCI est une communauté d'agglomération, 0 sinon.	+
Nature juridique (CU) ⁽²⁾	0,006	0,076	Variable dichotomique prenant la valeur 1 si l'EPCI est une communauté urbaine, 0 sinon.	+
Nature juridique (SAN) ⁽²⁾	0,002	0,046	Variable dichotomique prenant la valeur 1 si l'EPCI est un syndicat d'agglomération nouvelle, 0 sinon.	+
EPCI à TPU	0,455	0,498	Variable dichotomique prenant la valeur 1 si le mode de financement de l'EPCI est la TPU, 0 si c'est la FA.	+/-

⁽¹⁾ Les données de dette par habitant, potentiel fiscal agrégé et revenu imposable par habitant sont en euros.

⁽²⁾ L'impact de ces variables dichotomique est à interpréter comparativement au fait d'être une communauté de communes (CC). Ces variables indiquent si le fait d'être une CA, une CU ou un SAN va augmenter ou diminuer la dette consolidée par rapport à une CC.

4.4.2 L'impact du degré d'intégration sur la dette du bloc communal : premiers résultats

Dans un premier temps, des régressions en coupe transversale sont effectués pour analyser l'impact du coefficient d'intégration sur la dette du bloc communal par habitant, année par année. Les résultats obtenus et présentés dans le tableau 4.2 sont robustes à l'hétéroscédasticité. Des tests ont par ailleurs été menés pour s'assurer de l'absence de multicolinéarité entre les variables explicatives⁴⁰.

Il apparaît que les résultats sont très similaires d'une année sur l'autre. Notamment, la variable du coefficient d'intégration en dépenses a un impact positif significatif sur la dette consolidée par habitant, avec un coefficient allant de 0,42 à 0,51 selon l'année considérée. En 2006 par exemple, une hausse du CID d'un point de pourcentage engendrerait une augmentation de la dette du bloc communal par habitant de 0,42%. De ce fait, les EPCI à fiscalité propre plus intégrés connaissent des niveaux de dette consolidée plus importants. Nous pouvons ainsi penser qu'une plus grande intégration se traduit par un climat plus propice à la mise en place de projets communs, de dépenses et d'investissements, ce qui conduit à une dette agrégée plus forte que ce qu'elle est dans les secteurs communaux moins coopératifs. Par ailleurs, les projets mis en place peuvent être plus nombreux, mais aussi plus onéreux : les EPCI des blocs communaux plus intégrés peuvent décider de mettre en place des projets plus ambitieux, de plus grande envergure, ou bien d'offrir des biens et services de meilleure qualité, et donc au final augmenter la dette. Même si des économies d'échelles et la limitation de doublons liés à une plus grande coopération peuvent exister, ils ne suffisent pas à compenser ce phénomène. Les résultats pour le CID sont globalement similaires pour les régressions avec la dette rapportée aux recettes de fonctionnement (excepté pour 2006, où la variable est non significative), avec néanmoins des coefficients plus faibles (cf. tableau D.1 en annexe D.1.1). L'impact positif du degré d'intégration sur la dette consolidée tendrait donc à se confirmer.

Pour ce qui est des variables de contrôle, le potentiel fiscal agrégé, le nombre de résidences secondaires, la part des communes de montagne et la longueur de voirie sont toutes significatives et avec un signe positif, ce qui est conforme à nos hypothèses.

Les variables de la part des jeunes de 3 à 16 ans et du nombre de communes ont en revanche un signe négatif, contraire à nos attentes. Si nous avons du mal à expliquer le signe de la première, nous pouvons penser pour la deuxième que plus de communes peut être synonyme de plus de divergences politiques, de besoins différents, et donc au final plus de mal à trouver des accords, ce qui peut bloquer la mise en place de projets communs. Cette situation peut

⁴⁰ Des tests du VIF (Facteur d'Inflation de la Variance) ont été effectués, et aboutissent à un VIF inférieur à 4 pour l'ensemble de nos variables. Il n'y a donc pas de problème de multicolinéarité dans nos régressions.

permettre une limitation des dépenses et de la dette de l'EPCI plus importante que les EPCI composés de peu de communes, où les accords ont potentiellement plus de chances d'être trouvés.

Tableau 4.2 : Déterminants de la dette consolidée du bloc communal⁽¹⁾ – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009

	2006	2007	2008	2009
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Dette / pop	Dette / pop	Dette / pop	Dette / pop
Constante	3,29 (13,08)	3,40 (13,68)	3,40 (14,38)	3,05 (12,82)
CID	0,42 (3,54)	0,51 (4,99)	0,46 (4,62)	0,46 (4,29)
Potentiel fiscal agrégé par habitant	0,50 (13,88)	0,50 (13,77)	0,50 (14,96)	0,54 (15,78)
Part des jeunes de 3-16 ans	-2,65 (5,01)	-2,98 (5,53)	-2,92 (5,53)	-2,59 (4,45)
Résidences secondaires pour 100 habitants	0,04 (3,05)	0,04 (3,36)	0,04 (3,75)	0,05 (3,87)
Nombre communes	-0,15 (7,70)	-0,13 (7,20)	-0,12 (6,66)	-0,12 (6,26)
Part communes de montagne	0,34 (11,63)	0,32 (10,94)	0,32 (10,90)	0,29 (10,03)
Longueur voirie	0,17 (9,87)	0,15 (8,56)	0,15 (8,84)	0,16 (9,44)
N	2 558	2 573	2 568	2 585
R² ajusté	0,318	0,316	0,310	0,316

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèse.

⁽¹⁾ Excepté pour les variables du CID, de la part des jeunes de 3 à 16 ans et de la part des communes de montagne (qui sont des pourcentages), l'ensemble des variables sont sous forme logarithmique.

Les modèles en coupe transversale nous ont donné de premières indications concernant l'effet du degré de coopération sur la dette du bloc communal. Afin d'approfondir notre analyse et vérifier si nos premiers résultats se confirment, nous réalisons des tests sur données de panel, à la fois en différence première et en niveau.

Les modèles 1 et 2 du tableau 4.3 présentent les résultats des régressions en différence première, avec la dette consolidée par habitant pour le modèle 1, et la dette consolidée rapportée aux recettes de fonctionnement pour le modèle 2. Ces deux modèles en différence première ne nous permettent pas de tester certaines variables qui ne varient quasiment pas dans le temps (le nombre de communes par EPCI, la part des communes de montagne, la superficie, la nature juridique et le mode de financement). Nous réalisons donc également des modèles sur données de panel, en niveau. Les modèles à effets aléatoires sont privilégiés car ils nous semblent plus appropriés pour analyser les résultats des variables variant très peu durant la période d'étude⁴¹. Mener ces tests nous permet à la fois de constater si les résultats

⁴¹ Clark et Linzer (2015) et Smith et Benton (2017) indiquent que la méthode des effets aléatoires peut être privilégiée à celle des effets fixes dans le cas où la variable explicative varie peu ou pas dans le temps, pour un nombre assez conséquent

obtenus en différence première se confirment et d'observer les résultats des variables non testées jusqu'à présent. Les modèles 3 et 4 du tableau 4.3 présentent les résultats des modèles à effets aléatoires pour la dette consolidée par habitant et les modèles 5 et 6 pour la dette consolidée rapportée aux recettes de fonctionnement.

Les résultats économétriques obtenus par nos différents modèles sont robustes à l'hétéroscédasticité et à l'autocorrélation. Par ailleurs, des tests ont été menés pour s'assurer de l'absence de multicolinéarité entre les variables explicatives⁴².

Tout d'abord, nous constatons que la variable du coefficient d'intégration en dépenses a un impact positif significatif pour l'ensemble de nos régressions, que ce soit sur la dette par habitant ou sur la dette rapportée aux recettes de fonctionnement. Les coefficients sont néanmoins plus faibles que pour les régressions en coupe transversale (et plus faibles également quand l'impact sur le ratio de dette sur les recettes de fonctionnement est étudié). Les résultats obtenus par nos premiers tests, année par année, se confirment ici : une plus grande intégration au sein du secteur communal conduit à une dette consolidée (par habitant et rapportée aux recettes de fonctionnement) plus forte.

Pour ce qui est des variables de contrôle, le potentiel fiscal agrégé, la part des communes de montagne, la superficie et la longueur de voirie sont toutes significatives et avec un signe positif, ce qui est conforme à nos hypothèses. La variable du nombre de résidences secondaires a également un impact positif et significatif, mais uniquement sur la dette par habitant. Cela peut certainement s'expliquer par le fait que l'activité touristique peut générer des recettes de fonctionnement plus importantes, qui viennent compenser la hausse de la dette, et qui rendent non significatif l'impact de cette variable sur le ratio considéré. Les variables du nombre de communes au sein de l'EPCI et de la part des jeunes de 3 à 16 ans sont quant à elles encore significatives (excepté pour les régressions en différence première), avec un signe négatif contraire à nos attentes.

Nous constatons par ailleurs que la variable de la nature juridique est significative et positive pour les tests sur la dette consolidée par habitant : les communautés d'agglomération, communautés urbaines et syndicats d'agglomération nouvelle ont donc tendance à avoir une dette consolidée par habitant plus importante que les communautés de communes, toutes choses égales par ailleurs. Cependant, mis à part pour les syndicats d'agglomération nouvelle, cette constatation ne tient plus quand nous rapportons la dette aux recettes de fonctionnement. Il n'y a ainsi dans ce cas pas de différence significative de situation financière entre les

d'unités (dans notre cas, d'EPCI). C'est le cas ici pour les nouvelles variables que nous introduisons (nature juridique, mode de financement, nombre de communes, part des communes de montagne et superficie), et pour lesquelles nous souhaitons étudier l'impact. Malgré tout, des tests sont aussi effectués avec des effets fixes, mais ne sont pas présentés ici.

⁴² Des tests du VIF (Facteur d'Inflation de la Variance) ont été effectués et une matrice de corrélation partielle réalisée. Ainsi, la variable de la superficie est testée séparément de celle de la longueur de la voirie et du nombre de communes, car une certaine corrélation apparaît (coefficient supérieur à 0,6). Par ailleurs, le mode de financement et la nature juridique peuvent être liés car le choix entre TPU et FA ne s'applique que pour les communautés de communes et les communautés urbaines créées avant 1999. Les communautés d'agglomération et les syndicats d'agglomération nouvelle sont donc nécessairement en TPU. De ce fait, nous testons aussi ces variables séparément.

communautés de communes, d'agglomération et urbaines. Les conclusions sont à peu près similaires pour la variable catégorielle du mode de financement : certes les EPCI en TPU ont tendance à avoir une dette consolidée par habitant plus faible que les EPCI en FA, mais aucune différence significative ne ressort concernant la dette rapportée aux recettes de fonctionnement.

Enfin, la présence d'un cycle électoral se traduisant par une hausse de la dette l'année précédant les élections ne semble pas être confirmée, notre variable étant significative uniquement pour une régression⁴³.

Tableau 4.3 : Déterminants de la dette consolidée du bloc communal⁽¹⁾

	Modèles en différence		Modèles en niveau			
	(1) Dette / pop	(2) Dette / RF	(3) Dette / pop	(4) Dette / pop	(5) Dette / RF	(6) Dette / RF
Constante			2,64 (15,33)	2,46 (13,99)	-0,84 (5,52)	-0,77 (5,16)
CID	0,22 (5,09)	0,12 (2,62)	0,30 (7,08)	0,29 (6,87)	0,16 (3,71)	0,15 (3,46)
Potentiel fiscal agrégé par habitant	0,62 (13,76)	0,19 (4,41)	0,57 (23,08)	0,64 (27,67)	0,05 (2,40)	0,09 (4,47)
Part des jeunes de 3-16 ans	0,55 (0,88)	0,03 (0,05)	-0,84 (2,66)	-1,35 (14,33)	-1,25 (4,31)	-1,70 (5,90)
Résidences secondaires pour 100 habitants	0,22 (2,63)	-0,03 (0,36)	0,08 (8,57)	0,06 (6,30)	-0,01 (0,53)	-0,01 (1,30)
Nombre communes			-0,13 (7,68)		-0,09 (6,57)	
Part communes de montagne			0,29 (10,58)	0,29 (10,40)	0,14 (6,23)	0,14 (5,91)
Superficie				0,05 (3,26)		0,04 (2,75)
Longueur voirie	-0,04 (1,17)	-0,05 (1,60)	0,14 (8,38)		0,12 (8,63)	
Année précédant élections	0,01 (2,70)	-0,00 (0,07)	0,01 (1,04)	0,01 (1,61)	-0,00 (0,61)	-0,00 (0,44)
CC			Ref.		Ref.	
CA			0,11 (4,33)		-0,04 (1,70)	
CU			0,14 (2,00)		-0,08 (1,19)	
SAN			0,63 (5,40)		0,57 (5,49)	
EPCI à TPU				-0,02 (2,59)		0,01 (0,58)
N	7 637 ⁽²⁾	7 637 ⁽²⁾	10 284	10 284	10 284	10 284
R² ajusté	0,056	0,004	0,344	0,330	0,030	0,020

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèse.

⁽¹⁾ Excepté pour les variables du CID, de la part des jeunes de 3 à 16 ans, de la part des communes de montagne (qui sont des pourcentages) et les variables catégorielles, l'ensemble des variables sont sous forme logarithmique.

⁽²⁾ Le groupe étudié est le même que pour les estimations en niveau, mais le passage en différence première élimine des observations, d'où ce chiffre de 7 637.

⁴³ Des tests avec effets fixes ont également été réalisés et aboutissent aux mêmes résultats concernant l'impact du CID, avec des coefficients proches de ceux du tableau 4.3 (0,26 pour l'impact sur la dette par habitant et 0,12 pour l'impact sur la dette rapportée aux recettes de fonctionnement). En revanche, moins de variables de contrôle sont significatives comparativement aux tests avec effets aléatoires (les résultats se rapprochent des tests en différence première).

Au final, la dette des blocs communaux semble impactée principalement par le potentiel fiscal agrégé (qui traduit la richesse de l'EPCI), la part des communes de montagne, la longueur de la voirie et la superficie, avec un signe positif pour ces variables. Elle est en revanche impactée négativement par le nombre de communes au sein de l'EPCI et la part des jeunes de 3 à 16 ans. Le degré d'intégration, mesuré par le CID, a également une influence sur la dette consolidée. Contrairement à nos attentes, une intégration accrue conduit à une dette du bloc communal plus forte, ce qui est contraire à la volonté générale de réduction de l'endettement public local.

Si nous comparons nos résultats aux travaux effectués à une échelle macroéconomique, des similitudes peuvent être avancées. En effet, un CID élevé traduit une plus grande intégration mais également d'une certaine manière une recentralisation des compétences (davantage de dépenses sont réalisées par l'EPCI à fiscalité propre, c'est-à-dire par l'échelon supérieur). Ainsi, le signe positif de cette variable indique qu'une plus forte intégration induit un niveau plus élevé de dette consolidée, mais également qu'une plus faible intégration (donc un bloc communal davantage décentralisé car laissant la majeure partie des dépenses au soin des communes) entraîne une dette agrégée plus faible. En d'autres termes, une plus grande décentralisation des compétences et des dépenses au sein du bloc communal conduit à une dette consolidée plus faible. Ces résultats sont donc similaires à ceux obtenus par *Baskaran* (2010) ou *Neyapti* (2010) au niveau international. Ce raisonnement doit cependant être pris avec précaution. En effet, la décentralisation au niveau national, c'est-à-dire un gouvernement central confiant des compétences à un ou plusieurs échelons inférieurs, semble nécessaire pour assurer une meilleure adéquation de l'offre publique avec les attentes des citoyens, pour tenir compte des spécificités locales et pour viser à une meilleure utilisation des deniers publics. Au niveau du bloc communal, ce raisonnement est moins vrai, on s'attend à ce que les spécificités locales et les besoins puissent déjà être bien cernés à l'échelon de l'EPCI⁴⁴. Par ailleurs, une trop grande décentralisation n'est pas toujours optimale à ce niveau, notamment dans le cas de biens à coûts fixes élevés, nécessitant d'être répartis sur un territoire plus important, ne se limitant pas à une seule commune⁴⁵.

⁴⁴ Il se peut dans certains cas que les préférences soient mieux connues au niveau communal qu'intercommunal. Dans ce cas, un parallèle peut être fait entre la décentralisation au niveau national et au niveau local. Néanmoins, la différence de connaissance des préférences et des besoins locaux est nettement moins importante entre EPCI à fiscalité propre et communes membres qu'entre gouvernement national et collectivités locales. Les EPCI à fiscalité propre disposent la majorité du temps d'une bonne connaissance locale (qui plus est car les élus au sein de l'EPCI sont issus des communes membres), d'où la nuance apportée à nos propos.

⁴⁵ Sur la période d'étude, la taille moyenne de bon nombre d'EPCI à fiscalité propre (ici, les communautés de communes) était relativement faible, d'où la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 instaurant un seuil minimal de 5 000 habitants, et la loi NOTRe de 2015 l'augmentant à 15 000 habitants. Ces EPCI n'avaient sans doute pas atteint une taille optimale, permettant de répartir efficacement le coût de certaines infrastructures sur une population assez large. Cependant, le fait de confier certaines de ces dépenses à l'EPCI, même si sa taille est non optimale, permet tout de même de les répartir sur une population plus large que si ces dépenses étaient réalisées individuellement par chaque commune. Dans un tel cas et pour ce type d'infrastructure (à coût fixe élevé), il est certainement plus efficace d'assurer sa fourniture par l'EPCI que par chaque commune, même si une taille optimale n'a pas été atteinte. Une trop grande décentralisation au niveau local n'est donc pas toujours la bienvenue.

4.4.3 L'impact du degré d'intégration sur la dette des communes : premiers résultats

Comme mentionné plus haut, l'impact positif du CID sur la dette consolidée peut venir d'un climat plus propice à la coopération menant à la réalisation de plus de projets au niveau de l'intercommunalité, qui peuvent aussi être plus structurants et coûteux (projets de plus grande envergure, élargissement de la gamme de biens et services publics offerts ou amélioration de la qualité de ces derniers).

Il nous semble intéressant d'analyser si davantage de coopération se traduit tout de même par une baisse de la dette des communes membres. En effet, cette hypothèse est loin d'être évidente, à la fois du fait des possibles doublons dans l'exercice des compétences, mais aussi car des communes peuvent continuer de dépenser autant, voire plus, et donc de s'endetter davantage, malgré la présence de l'EPCI⁴⁶ (les communes peuvent par exemple percevoir un transfert de compétence comme une marge de manœuvre supplémentaire, et reporter ces dépenses sur d'autres compétences non transférées). *Leprince et Guengant* (2002) avancent par exemple que « les communes membres (d'un EPCI à fiscalité propre) chercheraient à conserver un niveau d'activité de services publics municipaux non fournis en l'absence de coopération ». Leur étude empirique sur un échantillon de communes françaises les fait conclure que le volume global des services publics offerts dans les groupements (seul les EPCI à fiscalité additionnelle sont ici étudiés) par les deux échelons superposés de collectivités augmente, ainsi que les taux d'impôts cumulés : le transfert de compétences à l'intercommunalité ne conduit pas à une baisse (ou du moins, une baisse suffisante) des taux d'impôts des communes, et ne permet donc pas de compenser l'augmentation des taux intercommunaux liée à la hausse des compétences de ces derniers.

Dans un autre article (*Guengant et Leprince*, 2006), ces deux auteurs, en analysant l'ensemble des communes françaises pour l'année 2001, arrivent à la conclusion que l'augmentation des dépenses intercommunales réduit faiblement les dépenses communales, voire dans certains cas favorise leur légère progression, entraînant ainsi une croissance du niveau cumulé des dépenses et des impôts locaux. L'une des raisons avancée réside dans la réaction des communes membres d'une intercommunalité, avec notamment le redéploiement des activités municipales en réponse aux transferts de compétences et donc d'activités à la communauté.

Enfin, *Frère, Leprince et Paty* (2014), avec une analyse en panel (1994-2003) sur les communes urbaines françaises, n'obtiennent pas d'impact significatif de la coopération intercommunale sur les dépenses publiques des municipalités, suggérant que la coopération ne remplit pas son rôle de réduction des dépenses municipales par le partage des responsabilités locales. Tout comme *Guengant et Leprince* (2006), l'une des raisons mise en avant pour expliquer cette absence d'impact significatif est la réaction des municipalités, qui peuvent

⁴⁶ Dans une telle situation, le CID peut tout de même augmenter si l'EPCI augmente également ses dépenses dans des proportions plus importantes, ou tout simplement si les communes dépensent autant et que l'EPCI dépense davantage du fait des compétences qui lui auront été transférées.

améliorer la qualité des biens et services publics offerts, ou bien élargir leur gamme pour répondre à des demandes jusqu'à maintenant non satisfaites. Cela viendrait contrebalancer l'effet bénéfique de la coopération sur les dépenses publiques, à savoir une provision plus efficace des biens et services. De tels phénomènes, observés empiriquement sur les communes françaises, sont susceptibles d'être également à l'œuvre dans notre cas, mais au niveau de la dette, variable d'intérêt de notre analyse.

Pour vérifier cette hypothèse, nous réalisons des tests identiques à ceux du tableau 4.3, mais avec la somme des dettes des communes membres de l'EPCI comme variable à expliquer. Nous raisonnons donc toujours au niveau du territoire, mais la dette de l'EPCI n'est plus prise en compte. Si une plus forte intégration permet de réduire l'endettement municipal, cela indiquerait qu'elle permet tout de même d'alléger le fardeau pesant sur les municipalités, ce qui en ce sens est déjà un résultat positif. Nos tests se rapprochent ici de ceux effectués par *De Mello* (2000), *Cassette et Paty* (2010) ou bien encore *Asatryan, Feld et Geys* (2015) à un niveau plus macroéconomique. En effet, les deux premiers travaux s'intéressent à l'impact de la décentralisation sur les dépenses publiques ou le déficit du gouvernement central, mais aussi des gouvernements infranationaux (et sur l'agrégation des deux pour *Cassette et Paty* (2010)). La troisième étude s'intéresse quant à elle uniquement à l'effet de la décentralisation sur le déficit des gouvernements infranationaux. Dans notre cas, les communes membres des EPCI à fiscalité propre peuvent s'apparenter aux gouvernements infranationaux des études macroéconomiques.

Les résultats apparaissent dans le tableau 4.4, avec les modèles 1 et 2 en différence première, et 3 à 6 en niveau avec effets aléatoires⁴⁷. Les résultats pour les variables de contrôle sont très similaires à ceux obtenus dans le tableau 4.3, avec une différence apparaissant avant tout pour la variable de la nature juridique. Les variables des communautés urbaines et des syndicats d'agglomération nouvelle, qui avaient un signe positif quand la dette agrégée par habitant était la variable à expliquer, ont maintenant un signe négatif quand la dette des communes par habitant est la variable endogène. Cela indique que la dette consolidée de ces deux types d'EPCI a tendance à être plus forte que celle des communautés de communes, mais que la dette de leurs communes membres a tendance à être plus faible. Ainsi, la dette plus importante des communautés urbaines et des syndicats d'agglomération nouvelle (par rapport aux communautés de communes) proviendrait de l'EPCI, et non pas de leurs communes membres. Également, les communes membres des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des syndicats d'agglomération nouvelle ont tendance à avoir une dette rapportée aux recettes de fonctionnement plus faible que les communes membres des communautés de communes.

⁴⁷ Des tests avec effets fixes ont également été réalisés et aboutissent aux mêmes résultats concernant l'impact du CID. En revanche, moins de variables de contrôle sont significatives comparativement aux tests avec effets aléatoires. Les résultats se rapprochent des tests en différence première, avec néanmoins la variable de la longueur de la voirie qui est significative et positive avec les tests avec effets fixes.

Tableau 4.4 : Déterminants de la dette des communes membres des EPCI⁽¹⁾

	Modèles en différence		Modèles en niveau			
	(1) Dette / pop	(2) Dette / RF	(3) Dette / pop	(4) Dette / pop	(5) Dette / RF	(6) Dette / RF
Constante			2,54 (14,50)	2,52 (14,18)	-0,88 (5,57)	-0,63 (4,06)
CID	-0,28 (7,19)	-0,25 (6,04)	-0,41 (10,74)	-0,44 (11,48)	-0,24 (6,13)	-0,27 (6,91)
Potentiel fiscal agrégé par habitant	0,52 (10,97)	0,20 (4,71)	0,53 (21,58)	0,57 (24,79)	0,07 (3,10)	0,07 (3,63)
Part des jeunes de 3-16 ans	0,85 (1,12)	-0,78 (1,15)	-0,43 (1,30)	-1,00 (3,09)	-1,42 (4,77)	-1,82 (6,14)
Résidences secondaires pour 100 habitants	0,27 (2,58)	0,02 (0,78)	0,09 (9,59)	0,08 (7,97)	-0,00 (0,12)	0,00 (0,14)
Nombre communes			-0,14 (8,58)		-0,08 (5,17)	
Part communes de montagne			0,29 (10,79)	0,28 (10,29)	0,12 (5,22)	0,11 (4,57)
Superficie				0,08 (4,82)		0,05 (3,58)
Longueur voirie	0,04 (0,92)	-0,00 (0,06)	0,18 (10,85)		0,13 (9,00)	
Année précédant élections	0,01 (2,53)	-0,00 (1,34)	0,01 (1,88)	0,01 (2,25)	-0,00 (1,52)	-0,00 (1,66)
CC			Ref.		Ref.	
CA			0,01 (0,46)		-0,11 (4,72)	
CU			-0,21 (2,16)		-0,25 (2,42)	
SAN			-0,77 (5,25)		-0,81 (5,09)	
EPCI à TPU				-0,02 (1,85)		0,02 (1,19)
N	7 637 ⁽²⁾	7 637 ⁽²⁾	10 284	10 284	10 284	10 284
R² ajusté	0,063	0,009	0,339	0,321	0,037	0,025

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèse.

⁽¹⁾ Excepté pour les variables du CID, de la part des jeunes de 3 à 16 ans, de la part des communes de montagne (qui sont des pourcentages) et les variables catégorielles, l'ensemble des variables sont sous forme logarithmique.

⁽²⁾ Le groupe étudié est le même que pour les estimations en niveau, mais le passage en différence première élimine des observations, d'où ce chiffre de 7 637.

Notre intérêt dans ces modèles est davantage la variable du coefficient d'intégration en dépenses. Nous constatons que cette dernière a un impact négatif significatif sur la dette des communes membres des EPCI. Les régressions menées en coupe transversale (cf. tableaux D.2 et D.3 en annexe D.1.2) conduisent également aux mêmes résultats, avec des coefficients plus importants. Ainsi, plus de coopération entre EPCI et communes membres conduit à une hausse de la dette consolidée, mais à une baisse de la dette des communes et donc à un allègement du fardeau pesant sur ces dernières. Ces signes contraires peuvent s'expliquer par le fait que les EPCI font plus que se substituer aux communes : non seulement ils les remplacent dans l'exercice de certaines compétences et dans la mise en place de certains projets d'investissement (d'où le signe négatif du CID quand il est régressé sur la dette des communes), mais les projets réalisés sont également plus coûteux et conduisent finalement à

une dette consolidée plus forte (d'où le signe positif du CID quand il est régressé sur la dette consolidée du bloc communal).

Deux phénomènes peuvent ici être à l'œuvre. Le premier est connu dans la littérature sous le nom d'effet « zoo » (Oates, 1988), et mis en avant par exemple dans les travaux de *Leprince et Guengant* (2002), *Frère* (2012) ou encore de *Frère, Leprince et Paty* (2014). Il correspond à un élargissement de la gamme des biens et services publics offerts aux usagers par l'intercommunalité. Coopérer davantage permet dans ce cas de fournir des biens et services qui n'étaient jusqu'alors pas proposés par les municipalités, et donc possiblement augmenter la dette⁴⁸. En parallèle (le second phénomène), une plus grande coopération permettrait aux communes de se décharger d'un certain nombre de compétences, et ainsi de réduire leurs dépenses et leur dette.

Dans notre cas, une plus forte intégration permettrait bien de réduire la dette des municipalités, sûrement car ces dernières ont pu transférer certaines compétences à l'intercommunalité (impact négatif du CID sur la dette des communes membres). Néanmoins, l'effet zoo expliquerait en partie pourquoi plus de coopération induit une dette consolidée plus forte (impact positif du CID sur la dette consolidée) : la gamme de biens et services offert par les EPCI est plus variée et plus coûteuse, et permet de satisfaire des demandes qui ne l'auraient pas été au simple niveau communal. Ce surplus de dépenses et de dette intercommunale n'est pas compensé par la diminution des dépenses et de la dette des communes membres, et vient expliquer en partie pourquoi un secteur communal laissant son EPCI bénéficier d'une plus grande part de compétences a tendance à connaître une dette consolidée plus forte.

Ainsi, en d'autres termes, nous pouvons penser que lorsque les EPCI se substituent davantage aux communes, les projets d'investissement qui en résultent sont plus structurants, de plus grande envergure (niveau territorial plutôt que communal), mais également plus onéreux. Un EPCI moins coopératif se contentera de renouveler certains investissements ou de mettre en place des projets moins importants. Dans ce cas, les investissements au sein de ces blocs communaux seront assurés avant tout par les communes, ce qui explique que moins de coopération au sein de l'intercommunalité se traduit par plus de dette pour les communes membres.

Donc au final, une plus grande coopération intercommunale permet d'alléger le fardeau de la dette pesant sur les municipalités, et également de mettre en place des projets de plus grandes envergures, qui n'auraient peut-être pas vu le jour dans un territoire moins coopératif. Cela peut être bénéfique pour les citoyens, pour lesquels les biens et services offerts sont certainement plus variés et de meilleure qualité, mais il faut néanmoins rester prudent afin

⁴⁸ *Leprince et Guengant* (2002) et *Frère, Leprince et Paty* (2014) avancent par ailleurs que davantage de coopération ne permettrait pas nécessairement de réduire les dépenses (et donc possiblement la dette dans notre cas) des communes membres, celles-ci n'offrant pas la même gamme de biens et services publics que les EPCI (biens et services publics qui ne seront donc pas pris en charge par ces derniers). Cela n'est néanmoins pas vérifié dans notre cas, la dette des communes étant plus faible dans les EPCI les plus intégrés (même si l'EPCI a pu offrir une gamme plus variée et plus coûteuse de biens et services publics, il s'est quand même substitué aux communes dans l'exercice de certaines compétences).

d'éviter que le niveau de dette consolidée (et par déduction de l'EPCI⁴⁹) atteigne des niveaux non soutenables à terme.

Dans le prochain point, des tests complémentaires sont menés pour vérifier la robustesse de ces résultats et appuyer, ou non, les conclusions tirées jusqu'à présent.

4.4.4 Deux tests de robustesses : le coefficient d'intégration fiscale et le contrôle de l'endogénéité

Les résultats obtenus jusqu'à présent sont unanimes : une plus forte intégration se traduit par une dette consolidée plus importante, qu'elle soit rapportée à la population ou aux recettes de fonctionnement. Elle se traduit également par une dette des communes membres plus faible, encore une fois que ce soit la dette par habitant ou la dette rapportée aux recettes de fonctionnement. Pour vérifier la robustesse de ces résultats, nous décidons de tester un autre indicateur, le coefficient d'intégration fiscale (CIF), dont les explications plus détaillées sont fournies dans le point 4.3.3. Il correspond à un coefficient d'intégration en recettes, et se rapproche ainsi des mesures de décentralisation utilisées par *Cassette et Paty* (2010) et *Asatryan, Feld et Geys* (2015). L'idée ici est que plus ce coefficient est élevé, plus l'EPCI représente une part importante dans les taxes perçues par le bloc communal. Dans ce cas, on peut considérer l'intégration plus grande car l'EPCI se substitue davantage aux communes dans la perception de l'impôt, ce qui est souvent en adéquation avec les besoins liés aux compétences exercées.

Les tests effectués sont similaires à ceux des tableaux 4.3 et 4.4, mais avec uniquement la dette par habitant comme variable à expliquer. Les résultats apparaissent dans le tableau 4.5 ci-dessous. Les modèles 1 à 3 régressent le CIF sur la dette consolidée du bloc communal, et les modèles 4 à 6 sur la dette des communes. Les modèles 1 et 4 sont en différence première (Dif. dans le tableau), et les modèles 2,3, 5 et 6 sont des modèles sur données de panel en niveau, avec effets aléatoires (EA dans le tableau)⁵⁰. Par ailleurs, des tests en coupe transversale sont également réalisés et présentés dans les tableaux D.4 et D.5 en annexe D.2.1. Du fait de l'absence de données sur le CIF des communautés urbaines et des syndicats d'agglomération nouvelle, ces deux types d'EPCI à fiscalité propre ne sont pas pris en compte dans les régressions. Les conclusions tirées avec ces tests ne concerneront ainsi que les

⁴⁹ Au vu des résultats obtenus pour les régressions sur la dette des communes : si une hausse de la coopération conduit à une hausse de la dette consolidée (EPCI + communes) et à une baisse de la dette des communes, elle a nécessairement conduit à une augmentation de la dette des EPCI.

⁵⁰ Des tests avec effets fixes ont également été réalisés et aboutissent à des résultats similaires à ceux obtenus avec les régressions en différence première : la variable du CIF a des signes identiques à ceux des autres tests, mais elle est non significative (elle l'est au seuil de 10% pour la régression avec la dette consolidée du bloc communal).

communautés de communes et les communautés d'agglomération (ces entités constituent malgré tout la très grande majorité du groupe étudié).

Tableau 4.5 : Déterminants de la dette consolidée du bloc communal et de la dette des communes membres des EPCI⁽¹⁾

	Y = Dette consolidée bloc communal			Y = Dette communes membres		
	(1) Dif.	(2) EA	(3) EA	(4) Dif.	(5) EA	(6) EA
Constante		2,58 (15,00)	2,49 (14,04)		2,62 (14,87)	2,53 (14,16)
CIF	0,07 (1,77)	0,15 (3,42)	0,09 (2,13)	-0,01 (0,23)	-0,23 (5,25)	-0,29 (6,64)
Potentiel fiscal agrégé par habitant	0,63 (13,68)	0,59 (23,66)	0,65 (27,73)	0,50 (10,23)	0,51 (20,78)	0,58 (24,68)
Part des jeunes de 3-16 ans	0,52 (0,85)	-0,87 (2,69)	-1,43 (4,52)	0,98 (1,22)	-0,43 (1,29)	-1,06 (3,21)
Résidences secondaires pour 100 habitants	0,22 (2,67)	0,08 (8,38)	0,07 (6,74)	0,28 (2,50)	0,10 (9,87)	0,08 (7,64)
Nombre communes		-0,13 (7,76)			-0,13 (7,72)	
Part communes de montagne		0,28 (10,33)	0,28 (10,09)		0,30 (10,90)	0,29 (10,48)
Superficie			0,05 (2,96)			0,08 (5,08)
Longueur voirie	-0,04 (1,35)	0,14 (8,33)		0,04 (0,85)	0,18 (10,60)	
Année précédant élections	0,01 (2,34)	0,00 (0,62)	0,01 (1,11)	0,01 (2,79)	0,01 (2,49)	0,01 (2,96)
CC		Ref.			Ref.	
CA		0,07 (2,66)			0,06 (2,12)	
EPCI à TPU			-0,02 (2,36)			-0,02 (2,53)
N	7 580	10 208	10 208	7 580	10 208	10 208
R² ajusté	0,051	0,338	0,326	0,052	0,333	0,317

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèse.

⁽¹⁾ Excepté pour les variables du CIF, de la part des jeunes de 3 à 16 ans, de la part des communes de montagne (qui sont des pourcentages) et les variables catégorielles, l'ensemble des variables sont sous forme logarithmique.

Tout comme pour le CID, les régressions en niveau font apparaître un impact positif significatif du CIF sur la dette consolidée par habitant, et un impact négatif significatif sur la dette par habitant des communes membres (les coefficients sont néanmoins plus faibles). Les résultats obtenus avec le CID se confirmeraient donc. Ces résultats ont d'ailleurs tendance à être confirmés par les tests en coupe transversale des tableaux D.4 et D.5 en annexe D.2.1.

Les tests en différence première aboutissent quant à eux à des signes identiques à ceux obtenus jusqu'à maintenant pour la variable du CIF, avec néanmoins un effet non significatif (il l'est au seuil de 10% pour la régression avec la dette consolidée du bloc communal). Les conclusions tirées concernant l'impact du degré de centralisation en recettes sur la dette agrégée du bloc communal ou sur la dette des communes membres sont donc à nuancer

davantage que celles tirées concernant l'impact du degré de centralisation en dépenses, les résultats n'étant pas systématiquement significatifs⁵¹.

Enfin, les résultats des variables de contrôle sont très similaires à ceux obtenus précédemment dans les tableaux 4.3 et 4.4 pour les tests sur données de panel, et dans les tableaux 4.2 et D.2 pour les tests en coupe transversale.

Par ailleurs, nous vérifions si les EPCI à fiscalité propre ayant disparu au cours de la période d'étude, suite à une fusion ou une dissolution, ne présentent pas des caractéristiques spécifiques concernant la dette. Nous pouvons en effet penser que la décision de fusion ou de dissolution des EPCI peut être guidée par le niveau de dette de cette entité. Pour tester cela, nous incorporons une variable prenant la valeur 1 pour les 66 EPCI ayant fait l'objet d'une fusion ou d'une dissolution entre 2006 et 2009, 0 sinon. Les résultats sont présentés dans le tableau D.6 en annexe et n'indiquent aucun impact significatif de cette variable. Nous pouvons ainsi penser que les fusions se sont faites davantage dans une optique d'agrandissement de la taille de l'EPCI, pour atteindre un niveau plus optimal pour la fourniture des biens et services publics. Les dissolutions, quant à elles, peuvent provenir de divergences trop fortes entre communes membres, et par exemple de la volonté de plusieurs communes de rejoindre d'autres EPCI (différent les uns des autres) ou tout simplement de ne plus coopérer (ne plus appartenir à un EPCI), et éventuellement passer par des formes plus souples, moins contraignantes, à savoir les syndicats intercommunaux.

Enfin, nous nous interrogeons sur l'éventuelle endogénéité du coefficient d'intégration en dépenses dans le modèle. En effet, si nous pensons que le degré d'intégration intercommunale peut impacter la dette consolidée, il est également envisageable qu'une forte dette municipale puisse inciter à davantage coopérer. L'une des solutions pour traiter ces problèmes d'endogénéité est l'utilisation de variables instrumentales, corrélées à la variable soupçonnée d'être endogène (le CID ici) et non corrélées au terme d'erreur, ni directement à la variable à expliquer. Une variable d'inégalité entre les communes membres peut selon nous constituer une bonne variable instrumentale. En effet, des communes appartenant au même EPCI et connaissant des inégalités relativement importantes peuvent avoir des contraintes, préoccupations, ou besoins différents, et donc au final avoir plus de mal à coopérer, même si elles sont présentes au sein de la même entité intercommunale⁵². Ainsi, les inégalités de surface et de population par exemple peuvent être considérées comme un frein à la

⁵¹ Les coefficients (quand ils sont significatifs) sont par ailleurs plus faibles que ceux du CID, montrant que l'impact est d'une moins grande ampleur.

⁵² Les communes peuvent avoir un certain avantage à coopérer, d'où leur présence au sein d'un EPCI. Néanmoins, les différences peuvent être telles qu'arrivé à un certain stade de coopération, certaines communes pourront être réticentes à la conduite de nouveaux projets communs financés par l'EPCI et pour lesquels elles n'en perçoivent pas le besoin.

coopération. De ce fait, l'écart-type de la surface et de la population devraient pouvoir constituer de bonnes variables instrumentales⁵³.

Nous vérifions la présence d'endogénéité sur la majorité des modèles réalisés jusqu'à maintenant, avec la méthode des doubles moindres carrés et l'utilisation de variables instrumentales. Deux tests de validité des instruments sont réalisés : le premier pour vérifier si les variables instrumentales sont suffisamment corrélées à notre variable suspectée d'endogénéité (tests de la « faiblesse » des instruments) et le second pour s'assurer de l'exogénéité jointe des instruments, i.e. la non corrélation des instruments au terme d'erreur (test de Sargan). Enfin, la présence d'endogénéité est vérifiée par les tests de Durbin-Wu-Hausman. Le tableau 4.6 ci-dessous et les tableaux D.7, D.8 et D.9 en annexe D.2.3 nous donnent plusieurs indications concernant ces tests. Tout d'abord, les variables instrumentales utilisées ne sont pas faibles (i.e. faiblement corrélées à la variable soupçonnée endogène) : cette détection se fait par la réalisation d'un test de Fisher. Ici, on rejette l'hypothèse H0 de faiblesse des instruments au seuil de 5%, ce qui un point positif. Ensuite, les tests de Sargan conduisent tous au même résultat, à savoir l'acceptation de l'hypothèse H0, et donc la confirmation de l'exogénéité jointe des instruments utilisés. Les variables instrumentales choisies sont donc pertinentes et statistiquement « bonnes » du point de vue de ces deux tests. Enfin, les tests de Durbin-Wu-Hausman font ressortir un problème d'endogénéité dans tous les cas : on rejette l'hypothèse H0 au seuil de 5%, indiquant que les régressions avec variable instrumentale sont plus efficaces, et donc préférables.

Tableau 4.6 : p-values des tests d'endogénéité

	2006	2007	2008	2009
	(1) Dette / pop	(2) Dette / pop	(3) Dette / pop	(4) Dette / pop
Durbin-Wu-Hausman	0,00	0,00	0,00	0,00
Instruments faibles	0,00	0,00	0,00	0,00
Test de Sargan	0,31	0,20	0,31	0,12

En gras : variables significatives au seuil de 5%.

La correction de l'endogénéité ne modifie pas les résultats de l'impact du degré de coopération sur la dette des communes membres des EPCI. Comme le montrent les tableaux D.7 et D.9 en annexe D.2.3, le coefficient d'intégration en dépenses ou le coefficient d'intégration fiscale ont toujours un effet négatif significatif sur la dette des communes membres des EPCI. Les résultats pour les variables de contrôle sont quant à eux relativement

⁵³ L'écart-type du potentiel fiscal, variable traduisant les inégalités de richesse entre communes, pouvait aussi selon nous constituer une bonne variable instrumentale. Cependant, les tests effectués indiquent que cette variable constitue un instrument faible. Qui plus est, quand cette variable est introduite, l'hypothèse d'exogénéité jointe des instruments (Sargan) est rejetée.

stables, excepté pour les variables du nombre de communes au sein de l'EPCI et de la longueur de voirie, qui sont nettement moins souvent significatives.

En revanche, les résultats diffèrent concernant l'impact du degré de coopération sur la dette consolidée du bloc communal : celui-ci est toujours significatif, mais le signe positif obtenu jusqu'à maintenant est désormais négatif (cf. tableau 4.7 dans le corps du texte et tableaux D.8 et D.9 en annexe D.2.3). Les conclusions tirées jusqu'à maintenant ne semblent ainsi pas tout à fait exactes. Les EPCI à fiscalité propre ont bien pu se substituer aux communes, exercer davantage de compétences, et peut-être même élargir la gamme de biens et de services offerts aux habitants, augmentant ainsi potentiellement leur dette. Néanmoins, la baisse de la dette des communes permise par une plus grande coopération et un transfert de compétences et de dépenses à l'EPCI a fait plus que compenser la hausse de la dette des EPCI, conduisant ainsi à une diminution de la dette du bloc communal.

Ainsi, notre hypothèse initiale se vérifierait : une plus grande coopération, conduisant à l'offre de biens et services à une plus grande échelle, permettrait une fourniture plus efficace de ceux-ci, et dans certains cas la limitation de doublons (par exemple les projets similaires décidés unilatéralement par des communes voisines ou proches). En passant de la fourniture de certains biens et services ville par ville à une fourniture au niveau de l'EPCI, cela induirait une baisse des coûts et de la dette pour les communes, et une hausse proportionnellement plus faible pour l'EPCI, grâce notamment à une distribution plus efficace, à plus grande échelle (existence possible d'économies d'échelles)⁵⁴.

⁵⁴ Les coefficients de notre variable d'intérêt obtenus pour les régressions avec variables instrumentales sont nettement plus élevés que ceux obtenus dans les régressions initiales. Néanmoins, dans différentes applications effectuées par *Woolridge* (2015), les estimations par la méthode des doubles moindres carrés avec variables instrumentales conduisent parfois à des coefficients nettement plus élevés (moins que dans notre cas il est vrai) que les régressions initiales. L'un de ses exemples sur données de panel et dans le cas d'un problème de simultanéité conduit par exemple à un coefficient six fois plus élevé avec les variables instrumentales.

Tableau 4.7 : Régressions avec la méthode des variables instrumentales pour la dette par habitant du bloc communal⁽¹⁾ – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009

	2006	2007	2008	2009
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Dette / pop	Dette / pop	Dette / pop	Dette / pop
Constante	4,56 (9,19)	4,90 (9,36)	4,83 (9,30)	4,49 (8,87)
CID (estimation VI)	-5,48 (4,37)	-5,48 (4,15)	-5,58 (4,21)	-5,72 (4,36)
Potentiel fiscal agrégé par habitant	0,57 (10,39)	0,53 (10,26)	0,57 (11,09)	0,62 (12,03)
Part des jeunes de 3-16 ans	-3,24 (3,58)	-3,32 (3,82)	-3,56 (3,98)	-3,60 (3,60)
Résidences secondaires pour 100 habitants	0,05 (3,02)	0,05 (2,75)	0,05 (2,65)	0,05 (2,59)
Nombre communes	-0,04 (1,19)	-0,04 (0,99)	-0,02 (0,58)	-0,01 (0,28)
Part communes de montagne	0,24 (4,54)	0,21 (4,02)	0,20 (3,77)	0,16 (2,98)
Longueur voirie	0,05 (1,57)	0,05 (1,48)	0,04 (1,16)	0,03 (1,01)
N	2 558	2 573	2 568	2 585
R² ajusté⁵⁵	-	-	-	-

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèse.

⁽¹⁾ Excepté pour les variables du CID, de la part des jeunes de 3 à 16 ans et de la part des communes de montagne (qui sont des pourcentages), l'ensemble des variables sont sous forme logarithmique.

4.5 Conclusion

La succession de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 et de la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) a fortement participé au développement des EPCI à fiscalité propre sur le territoire français. Au 1^{er} janvier 2017, la carte intercommunale est achevée : l'ensemble du territoire est couvert par les EPCI à fiscalité propre. Ces EPCI sont aujourd'hui des structures de plus grande taille, tant en nombre d'habitants que de communes membres. Le nombre d'EPCI a également fortement diminué, du fait notamment de l'élévation du seuil minimal de population à 15 000 habitants qui a engendrée de nombreuses fusions des communautés de communes (DGCL, 2017b). Ces différentes tendances indiquent une volonté de rationalisation des dépenses publiques, en passant par davantage de coopération au niveau local et par l'atteinte d'un seuil de population plus optimal.

Cependant, si la carte intercommunale est aujourd'hui achevée, cela n'est pas nécessairement synonyme d'une intégration plus importante amorcée dans l'ensemble des EPCI à fiscalité propre. En effet, des intercommunalités ont pu se former davantage par défaut, du fait de

⁵⁵ Les R² des régressions avec variables instrumentales ne sont pas fournis. En effet, Woolridge (2015, p744) indique que le R² des estimations avec variables instrumentales peut être négatif (ce qui est notre cas), que son calcul ne présente pas un grand intérêt et qu'il n'a pas d'interprétation naturelle. De ce fait, nous n'indiquons pas ici les R².

l'obligation légale, plus que par choix. Elles peuvent se contenter dans ce cas du strict minimum en termes de transfert de compétences, et constituer des entités où la coopération entre EPCI et communes membres est peu développée. L'utilisation du CID permet en ce sens d'aller plus loin et de mieux rendre compte de la coopération que la simple appartenance à un EPCI à fiscalité propre.

L'objectif principal de ce chapitre était de vérifier si le degré d'intégration au sein du bloc communal (EPCI à fiscalité propre et communes membres), mesuré par le coefficient d'intégration en dépenses (CID), avait un impact sur le niveau de dette consolidée. Les tests réalisés font ressortir plusieurs résultats. Premièrement, la dette consolidée du bloc communal est impactée négativement par le degré de coopération. Deuxièmement, la dette des communes membres des EPCI (hors prise en compte de la dette de l'entité intercommunale) est également impactée négativement par le degré de coopération. Ainsi, notre hypothèse initiale se vérifierait : une plus grande coopération, conduisant à l'offre de biens et services à une plus grande échelle, permettrait une fourniture plus efficace de ceux-ci, et dans certains cas la limitation de doublons (par exemple les projets similaires décidés unilatéralement par des communes voisines ou proches). Même si les EPCI à fiscalité propre se sont substitués aux communes, ont exercé davantage de compétences, et peut-être même élargi la gamme de biens et de services offerts aux habitants, augmentant ainsi potentiellement leur dette, cela a été plus que compensé par la baisse de la dette des communes membres des EPCI. De ce fait, accroître la coopération au sein du bloc communal serait un moyen de réduire l'endettement de celui-ci.

Depuis la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République), avec la compétence nouvelle GEMAPI (Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations) et l'augmentation du nombre de compétences obligatoires⁵⁶ à exercer, quel que soit le type d'EPCI, le législateur met clairement l'accent sur l'objectif d'intégration⁵⁷. La coopération étant généralisée depuis 2017⁵⁸, l'enjeu est de rationaliser l'exercice des compétences, et cela au sein de périmètres élargis. Que peut-on attendre de l'enjeu d'une telle réforme forçant à une intégration croissante, le maintien de « coquilles vides » ayant été maintes fois dénoncé par la Cour des Comptes ? Les résultats de ce chapitre suggèrent qu'une plus grande intégration pourrait favoriser une maîtrise accrue de la dette du bloc communal. Ainsi, alors que le gouvernement Philippe, en application de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, est parvenu à imposer non sans difficultés la mise en place de contrats entre l'État et les plus grandes collectivités locales afin de les forcer à maîtriser leurs dépenses et leur dette, l'État pourrait disposer d'un levier plus structurel de

⁵⁶ Et aussi optionnelles pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

⁵⁷ Par ailleurs, à compter de 2020, les compétences communales en matière d'eau et d'assainissement devront obligatoirement être transférées aux communautés de communes et d'agglomération.

⁵⁸ La coopération est ici entendue comme l'appartenance à un EPCI à fiscalité propre. L'objectif initial formulé dans la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 était d'avoir une carte de l'intercommunalité achevée au 1^{er} janvier 2014 (toutes les communes devaient être rattachées à un EPCI à fiscalité propre à cette date). Dans les faits, cela n'a été effectif qu'à compter du 1^{er} janvier 2017.

maîtrise indirecte de l'endettement local (communes et EPCI), avec la loi NOTRe et l'accroissement sensible des compétences à exercer dans les EPCI, au détriment des communes.

Il faut néanmoins garder à l'esprit qu'il peut être plus optimal d'exercer certaines compétences au niveau communal, et donc que l'augmentation de la coopération peut n'être bénéfique que jusqu'à un certain niveau seulement (il faut tenir compte des caractéristiques des territoires, de l'hétérogénéité des préférences, etc.). Par ailleurs, dans le cas de très grosses entités intercommunales, les compétences transférées peuvent répondre moins adéquatement aux besoins des citoyens, les centres de décision étant plus éloignés de la population, et la réactivité étant dans certains cas plus faible. Pour contrer ce problème, certains EPCI ont mis en place des « secteurs » intermédiaires entre communes et intercommunalité. Par exemple, des EPCI ont été divisés en pôles, constitués de plusieurs communes et de quartiers de la ville centre. L'idée est de déconcentrer des services sur le territoire, avec des missions, confiées aux pôles par l'EPCI, s'articulant principalement autour du développement urbain, du développement économique et de la voirie (*AdCF*, 2016). L'objectif principal de ces pôles est de maintenir la proximité avec les habitants et de préserver la réactivité dans l'offre de biens et de services publics, notamment quand l'efficacité de cette dernière justifie qu'elle soit réalisée au plus près du terrain. Les métropoles de Nantes, Bordeaux ou encore Rouen ont par exemple mis en place ce type de réorganisation interne. Des formes alternatives d'organisation intercommunale existent donc, et le degré optimal de centralisation au sein des EPCI reste encore aujourd'hui une question ouverte.

Conclusion générale

Le sujet de la dette publique locale (municipalités et palier supralocal) est depuis longtemps analysé, que ce soit par la littérature académique, par des organismes divers ou bien par les gouvernements nationaux. Les préoccupations de ces derniers concernant l'endettement local sont d'ailleurs souvent fortes, et la crise financière de 2008 n'a pas arrangé les choses.

L'objectif présenté dans l'introduction de cette thèse est d'étudier si la dette des gouvernements locaux devait faire l'objet d'inquiétudes, en se focalisant sur les cas français et canadiens. À ce titre, plusieurs hypothèses sont formulées et analysées.

La première de ces hypothèses est qu'une dette par habitant élevée ne se traduit pas nécessairement par une situation financière précaire. Quand cette dernière est analysée avec un éventail d'indicateurs, il est en effet possible qu'une dette importante soit accompagnée d'autres indicateurs de situation financière présentant des niveaux plus « rassurants ».

La deuxième hypothèse suppose l'existence d'une relation de substitution entre la dette publique municipale et la dette privée des ménages. Cela s'expliquerait par un possible transfert d'une partie de la dette municipale aux ménages par le biais d'une capitalisation dans valeurs foncières résidentielles.

Enfin, la troisième hypothèse porte sur l'impact potentiel du degré de coopération intercommunale sur la dette du bloc communal. Selon cette hypothèse, une plus grande intégration devrait permettre une fourniture plus efficace des biens et services publics, et donc une diminution de l'endettement local, sans pour autant réduire la satisfaction des citoyens par la réduction de la quantité ou de la qualité des biens et services publics offerts.

Les quatre chapitres présentés dans la thèse visent à tester la pertinence de ces hypothèses et à apporter des éléments d'analyse pour mieux comprendre la diversité des facteurs explicatifs et des impacts de l'endettement des collectivités locales.

Le **chapitre 1** réalise tout d'abord un portrait des collectivités locales de France, du Québec et de l'Ontario et en présente les principales différences et similitudes. Cela semble nécessaire afin d'assurer une meilleure compréhension des territoires étudiés, et plus généralement de la thèse dans son ensemble. Il apparaît que malgré l'existence de différences importantes entre ces territoires, des points communs ressortent : population fortement urbanisée, compétences larges et variées, autonomie financière forte, importance des taxes dans les recettes, mode d'élection des élus municipaux, mêmes principaux postes de dépenses, etc. Il est ainsi intéressant de constater que des territoires qui semblent à première vue très différents, aussi bien au niveau institutionnel, culturel, politique qu'économique, connaissent malgré tout des similitudes fortes. Un autre point important ressortant de ce chapitre concerne les disparités d'endettement des secteurs communaux de ces territoires. Qu'elle soit rapportée à la population, aux recettes de fonctionnement ou au PIB, la dette municipale est nettement plus faible en Ontario qu'en France ou au Québec.

Le **chapitre 2** se concentre sur un échantillon restreint de municipalités, et analyse la santé financière des 30 plus grandes villes¹ françaises (hors outre-mer) et canadiennes (toutes provinces confondues), sur la période allant de 2007 à 2013. Deux principaux résultats ressortent. Premièrement, les municipalités ayant un fort endettement par habitant ne sont pas nécessairement caractérisées par une situation financière précaire. Ainsi, une municipalité placée en moins « bonne » position du fait de sa dette élevée pourra être dans une « meilleure » position quand un autre indicateur sera considéré (par l'exemple, l'écart entre l'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement, ou bien l'annuité de la dette rapportée aux recettes de fonctionnement). Deuxièmement, les fortes disparités de dette (par habitant ou rapportée aux recettes de fonctionnement) entre territoires constatées à un niveau global dans le chapitre 1 s'observent également au sein même des territoires, notamment pour la France. Ces disparités existent aussi au Canada, mais nous constatons que les municipalités québécoises ont tendance à avoir des niveaux de dette plus forts que les municipalités ontariennes.

Le **chapitre 3** explore une problématique propre au Canada en analysant le lien potentiel entre la dette municipale et la valeur foncière résidentielle moyenne dans 130 villes du Québec et de l'Ontario. Les différents tests menés conduisent à des résultats instables, ne nous permettant pas de confirmer hors de tout doute notre hypothèse initiale de capitalisation négative de la dette municipale dans les valeurs foncières résidentielles moyennes. Par conséquent, nous ne pouvons pas produire de preuve indirecte en faveur d'une hypothèse de substitution entre dette municipale et dette privée des ménages. Ces résultats ne rejoignent donc pas ceux de *Stadelmann et Eichenberger* (2008, 2014), *Stadelmann* (2010) ou encore *Micheli* (2016), qui avaient confirmé l'existence d'un impact négatif de la dette publique municipale sur les valeurs foncières. Le fait de travailler sur des données de valeurs foncières moyennes et non pas individuelles et la contrainte de ne disposer que de deux années sont un frein majeur à l'étude, et peuvent expliquer en partie l'instabilité des résultats obtenus. Un point important ressort malgré tout de l'analyse : le fardeau des ménages québécois qui doivent absorber des dettes publiques plus importantes est compensé par des valeurs de logement et un endettement privé plus faibles par rapport aux ménages de l'Ontario, et ce même sans l'existence d'une capitalisation de la dette publique dans les valeurs foncières².

Enfin, le **chapitre 4** se concentre sur une problématique française, en étudiant le possible lien entre le degré d'intégration au sein du bloc communal (EPCI à fiscalité propre et communes membres) et la dette consolidée de ce dernier. Les tests réalisés font ressortir un impact

¹ En termes de population.

² En 2012, les ménages ontariens ont une valeur moyenne des hypothèques plus élevée de 53% par rapport à celle des ménages québécois, et un revenu moyen supérieur de l'ordre de 29%. Par ailleurs, quand nous additionnons la dette municipale par ménage et la dette immobilière moyenne des ménages (valeur moyenne des hypothèques par ménage), nous constatons que celle-ci est supérieure de 30% en Ontario par rapport au Québec, avec respectivement des valeurs de 87 309\$ et 61 466\$ pour 2012. Ainsi, à dettes provinciales données, si nous prenons en compte la sphère publique (municipalités) et la sphère privée (ménages uniquement), nous constatons que la situation de l'endettement territorial consolidé n'est pas plus favorable en Ontario qu'au Québec.

négalif et significatif du coefficient d'intégration en dépenses sur la dette du secteur communal et sur la dette des seules communes membres. Ainsi, notre hypothèse initiale se vérifierait : une plus grande coopération, conduisant à l'offre de biens et services à une plus grande échelle, permettrait une fourniture plus efficace de ceux-ci, et une dette consolidée plus faible. Même si les EPCI à fiscalité propre se sont substitués aux communes, ont exercé davantage de compétences, et peut-être même élargi la gamme de biens et de services offerts aux habitants, augmentant ainsi potentiellement leur dette, cela a été plus que compensé par la baisse de la dette des communes membres des EPCI. De ce fait, accroître la coopération au sein du bloc communal serait un moyen d'alléger le fardeau de la dette pesant sur les municipalités membres, et de réduire l'endettement du secteur communal dans son ensemble. Une plus grande intégration constituerait donc un levier efficace pour contribuer, avec les limitations légales, à une bonne maîtrise de l'endettement du bloc communal. Néanmoins, la question du degré optimal de centralisation reste ouverte. Il faut en effet garder à l'esprit qu'il peut être plus optimal d'exercer certaines compétences au niveau communal, et donc que l'augmentation de la coopération peut n'être bénéfique que jusqu'à un certain niveau seulement. Par ailleurs, dans le cas de très grosses entités intercommunales, les compétences transférées peuvent répondre moins adéquatement aux besoins des citoyens, les centres de décision étant plus éloignés de la population.

L'analyse de nos hypothèses et les différents résultats obtenus tout au long de la thèse ne laissent pas présager une situation précaire des gouvernements locaux de France et du Canada, et les préoccupations concernant l'endettement de ces derniers pourraient être plus mesurées. Ces conclusions peuvent par ailleurs être appuyées par plusieurs autres éléments. Tout d'abord, des restrictions légales vis-à-vis du budget et de l'emprunt existent dans les différents territoires étudiés, et semblent efficaces pour limiter l'endettement excessif. À ce jour, aucun cas de faillite n'a à notre connaissance été déclaré pour les municipalités du Québec et de l'Ontario. En France, le constat est similaire, et, comme l'indiquent *Guengant et Josselin* (2009), la ville d'Angoulême a été la première et seule grande ville française à connaître une insolvabilité temporaire (en 1989).

Ensuite, pour l'Ontario, les chapitres 1, 2 et 3 ont montré le faible niveau de l'endettement municipal dans cette province. Cela peut s'expliquer, comme le proposent *Slack, Tassonyi et Grad* (2015) par leur comportement prudent, qui les conduit à privilégier au maximum l'utilisation de fonds propres, et donc le paiement comptant des dépenses d'investissement.

Enfin, il convient de rappeler que la dette n'est pas une « mauvaise » chose en soi. Il est nécessaire pour une collectivité locale de réaliser des investissements pour répondre aux besoins des citoyens, et cet investissement passe bien souvent par l'emprunt. Une collectivité très peu endettée mais proposant des biens et services peu abondants ou d'une faible qualité ne remplit pas forcément mieux son rôle qu'une collectivité certes plus endettée mais satisfaisant davantage ses habitants. C'est davantage un endettement excessif qui peut poser problème. La dette doit être maîtrisée et soutenable, pour éviter de supporter des dépenses obligatoires (remboursement du capital de la dette et paiement des intérêts) trop élevées, de connaître des difficultés à maintenir les services offerts en l'état, et de manière générale pour

éviter la faillite à plus long terme, ce qui impacterait négativement la collectivité et ses résidents.

Au final, il ne semble pas évident que l'endettement des gouvernements locaux français, québécois et ontariens représente une menace particulière. Quelques cas ressortent tout de même comme étant d'intérêt pour des recherches plus poussées sur leur situation financière. En France, les villes de Marseille et Lille, et au Canada, les villes de Québec et Montréal (ce sont les municipalités placées dans les « moins bonnes » position dans le chapitre 2) pourraient être analysées davantage, avec une meilleure prise en compte des spécificités territoriales, des contextes et problématiques propres à chaque villes, et avec l'utilisation de données remontant plus loin dans le passé. En effet, s'il existe un réel danger de l'endettement pour la situation financière, il devrait probablement se manifester d'abord dans ces municipalités.

En France, le cas de la ville de Marseille peut à ce titre être particulièrement intéressant à creuser. Un article paru le 16 février 2018 dans *Le Monde* indiquait en effet la possible fusion, à l'horizon 2021, de la métropole Aix-Marseille Provence avec le conseil départemental des Bouches-du-Rhône. La fusion permettrait « de réunir le budget départemental, sain financièrement, et celui de la métropole (endettée à hauteur de deux milliards d'euros), et ainsi de redonner des marges de manœuvre à Aix-Marseille Provence ». Le maire de Marseille, et également président de la métropole, est favorable à cette fusion, et y voit une réforme « logique et inéluctable ». Néanmoins, les avis des élus à ce sujet divergent fortement, et renvoient par ailleurs à des questionnements plus généraux de l'organisation de l'intercommunalité tels que le nombre optimal d'échelons ou la taille optimale du bloc communal. Dans le cas présent, la taille de la métropole est déjà critiquée (elle est composée de 92 communes), et des élus se plaignent par exemple du transfert de certaines compétences à l'échelon intercommunal, qu'ils jugent moins réactif.

Ainsi, si l'accroissement de l'intégration des blocs communaux peut permettre une certaine maîtrise de leur endettement, cela n'est pas toujours suffisant. L'ensemble de l'architecture institutionnelle devrait être questionnée, à la fois pour contribuer à la maîtrise de la dette du bloc communal, mais aussi pour répondre de manière plus adéquate aux besoins des habitants. On peut noter à cet effet que les réformes municipales menées au Québec au début des années 2000 et qui visaient particulièrement l'intégration des municipalités au sein des villes de Montréal et de Québec, n'ont pas nécessairement amélioré le rang de ces dernières dans le classement des villes québécoises selon leur santé financière. Une situation financière saine est un objectif important, mais il ne doit pas être atteint au détriment des citoyens, dont les besoins peuvent dans certains cas être moins bien satisfaits au sein de très grosses entités intercommunales.

Annexes

A. Annexes du chapitre 1

A.1. L'organisation locale de la France, du Québec et de l'Ontario

A.1.1 L'organisation du secteur communal français

Le secteur communal, échelon sur lequel la thèse se concentre, est composé principalement de deux niveaux en France : les communes, au nombre de 35 416, et les EPCI à fiscalité propre, au nombre de 1 266.

Les communes telles qu'elles existent aujourd'hui ont été créées par la loi du 14 décembre 1789, qui installe une municipalité dans « chaque paroisse, chaque bourg et chaque ville », et qui les désignent comme étant la plus petite division administrative en France. La loi fondamentale concernant l'organisation communale reste néanmoins la loi municipale du 5 avril 1884, qui constitue le véritable point de départ de l'affirmation progressive des communes face au pouvoir central. Sa caractéristique principale est qu'elle crée un régime juridique uniforme pour toutes les communes de France. L'article premier de cette loi indique que « le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou de plusieurs adjoints ». Les principales dispositions de cette loi sont notamment : l'élection au suffrage universel du conseil municipal, qui est désigné pour une durée de 4 ans et est renouvelable intégralement (la durée du mandat municipal est portée à 6 ans en 1929) ; l'élection du maire par le conseil municipal¹, ce qui fait du maire le premier représentant de la commune ; la tutelle du préfet, à la fois sur le maire et sur les actes de la commune ; l'attribution d'une clause générale de compétence aux communes, qui représente une extension significative des attributions des communes. L'article 61 de la loi stipule que « le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune ». Il exprime ainsi le principe aujourd'hui constitutionnel de la libre administration des collectivités locales (les délibérations de la commune n'ont plus besoin d'être approuvées par l'autorité supérieure).

¹ Les communes sont dirigées par un conseil composé d'un maire et de conseillers. Les membres du conseil sont élus au suffrage universel, et désignent par la suite le maire lors de la première réunion du conseil. Lors de l'élection, bien qu'un système de listes soit appliqué, le leader est clairement identifié. Les citoyens savent donc pour quel maire ils votent quand ils choisissent une liste. Par ailleurs, depuis 2014, dans les villes de 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires (siégeant au conseil des EPCI) sont élus au suffrage universel direct via un système de fléchage dans le cadre des élections municipales. Ainsi, l'électeur désigne le même jour et sur le même bulletin de vote les élus de sa commune et ceux de l'intercommunalité. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires représentant les communes au sein des organes délibérant des EPCI sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau. La liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire figurent donc de manière distincte sur le même bulletin que la liste des candidats au conseil municipal dont elle est issue.

La naissance des EPCI à fiscalité propre a quant à elle été progressive. En 1890, les syndicats de communes sont créés par la loi. Le législateur autorise les communes à créer un établissement public autonome, destiné à créer et gérer un service d'intérêt commun. L'évolution s'est poursuivie par la suite avec la loi du 31 décembre 1966 instituant les communautés urbaines. Ont suivi plusieurs lois modifiant l'environnement intercommunal, dont la plus notable est sans doute la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Cette loi modifie et simplifie profondément l'architecture de l'intercommunalité à fiscalité propre, qui repose désormais sur 3 types d'EPCI, chacun disposant de compétences élargies en fonction de son degré d'intégration : la communauté de communes, créée par la loi de 1992 relative à l'administration territoriale de la république, la communauté d'agglomération, créée par la présente loi, et la communauté urbaine, créée par la loi de 1966. Enfin, les métropoles sont créées par la loi de 2010 de réforme des collectivités territoriales. Ces lois, ainsi que d'autres lois notables (la loi MAPTAM ou la loi NOTRe notamment), portent également sur d'autres aspects tels que la clarification des compétences intercommunales, l'achèvement de la carte intercommunale, la plus grande cohérence des périmètres, le relèvement des seuils démographiques des EPCI à fiscalité propre, etc.

Au 1^{er} janvier 2017, la couverture du territoire français par les EPCI à fiscalité propre est achevée. Il reste seulement quatre communes isolées, qui sont quatre îles monocommunes bénéficiant d'une dérogation législative. Ainsi, près de 100% de la population est désormais couverte par un EPCI à fiscalité propre (ce taux de couverture était de 91% en 2012). Malgré leur faible nombre, les métropoles regroupent à elles seules 25% de la population. Cette proportion est de 6% pour les communautés urbaines, de 35% pour les communautés d'agglomération et de 34% pour les communautés de communes. Au 1^{er} janvier 2016, la France comptait 2 062 EPCI à fiscalité propre, contre 1 266 en 2017. Cette forte diminution est le fruit d'un vaste mouvement de fusions, résultant de la mise en œuvre de la loi NOTRe du 7 août 2015. Avec cette rationalisation, les EPCI à fiscalité propre sont aujourd'hui de plus grande taille, aussi bien en nombre d'habitants que de communes².

L'organisation du bloc communal est donc issue d'un processus long, ayant fait l'objet de nombreuses modifications, de nombreux remodelages, et n'ayant pas toujours été approuvée à l'unanimité par les acteurs locaux français. En parallèle de cette construction progressive et de longue date, c'est en 1982 que s'est produit l'avènement de la décentralisation (acte 1 de la décentralisation). Jusqu'alors, l'État français était décentralisé avant tout en apparence : la tutelle de l'État sur les actes des collectivités était très lourde, et se manifestait a priori et en opportunité (en plus de la vérification du respect de la légalité). Cette réforme institutionnelle de 1982 permet ainsi la reconnaissance des droits et libertés des collectivités locales, et supprime la tutelle a priori et en opportunité sur les actes des collectivités, donnant plus de liberté à ces dernières. En 2003, dans le cadre de l'acte 2 de la décentralisation, l'organisation

² L'instauration d'un seuil minimal de population de 15 000 habitants pour former un EPCI (avec des adaptations possibles pour les territoires peu denses ou les territoires de montagne) est certainement la mesure ayant le plus joué sur la réduction du nombre d'EPCI à fiscalité propre, et sur la taille accrue de ces derniers. Par exemple, le nombre d'EPCI à fiscalité propre de moins de 15 000 habitants est passé de 1 225 en 2016 à 343 en 2017.

décentralisée de la république devient un principe constitutionnel qui s'ajoute aux principes qui forgent l'identité de la république.

Par ailleurs, il existe en plus des EPCI à fiscalité propre, des EPCI sans fiscalité propre, pouvant être de trois types : les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et les syndicats mixtes. Les SIVU sont une association de communes, même non limitrophes, se regroupant afin de gérer une seule activité d'intérêt communal. Les SIVOM sont similaires aux SIVU, mais gèrent plusieurs activités. Enfin, les syndicats mixtes permettent l'association de communes avec des EPCI, d'EPCI avec des EPCI, mais également de communes avec d'autres échelons de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (chambre du commerce et de l'industrie par exemple). Les conseils de ces collectivités décident du champ et de la nature des compétences transférées au syndicat. Le plus souvent, ces compétences concernent le traitement et la distribution de l'eau, l'assainissement, les activités et transports scolaires et périscolaires, collecte et élimination des ordures ménagères et le tourisme. Les syndicats ne disposent d'aucun pouvoir fiscal propre (pas de vote des taux ou de pouvoir d'exonération), et sont financés principalement par la contribution des communes membres. D'autres recettes existent également, dont par exemple les subventions, les produits de dons et de legs, les revenus des biens meubles et immeubles du syndicat, etc.

Ces syndicats représentent une « couche » supplémentaire au millefeuille territorial français. Les communes peuvent appartenir à la fois à un EPCI et à un syndicat, et à l'inverse un syndicat peut avoir en son sein des communes de plusieurs EPCI. Il en résulte une fragmentation des budgets locaux, et une moins bonne visibilité de l'action publique locale. Un mouvement de rationalisation de la carte des syndicats intercommunaux est déjà en cours, avec une diminution du nombre de syndicats de 29% entre 2007 et 2017 (en juin 2017, on recense un peu moins de 11 400 syndicats (DGCL, 2017e). La *Cour des comptes*, dans un rapport de 2016³, recommande néanmoins d'approfondir ce mouvement de rationalisation, en indiquant que l'objectif à atteindre n'est pas tant un enjeu budgétaire – bon nombre de syndicats représentant un faible niveau de dépenses – qu'un enjeu de simplification du paysage institutionnel⁴. Elle souhaite également que l'intercommunalité à fiscalité propre devienne l'interlocuteur principal pour les services mis en commun.

Dans le cadre de la thèse, le bloc communal est entendu comme les communes et les EPCI à fiscalité propre. Les données des syndicats ne sont pas incorporées car difficilement répartissables au sein des communes ou des EPCI à fiscalité propre, et car l'information est difficilement accessible. Néanmoins, la majorité de l'information financière locale est tout de même prise en compte avec ces deux entités, qui plus est car les budgets des communes incorporent dans les charges les versements effectués aux syndicats. Ce sont aussi ces deux

³ « La carte des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM, SMF), une rationalisation à poursuivre », Cour des comptes, juin 2016.

⁴ Un rapport de la DGCL (2017c) indique que les dépenses de fonctionnement des syndicats représentent tout de même en 2016 7% des dépenses de fonctionnement des budgets principaux des collectivités locales, et 14% des dépenses d'investissement, ce qui est non négligeable.

entités qui représentent classiquement le monde local français, qui font l'objet d'interrogations et de débats, et qui concentrent la majorité des décisions et de l'action publique locales.

A.1.2 L'organisation du secteur municipal québécois

Le Québec est la deuxième province canadienne la plus peuplée (plus de 8 millions d'habitants en 2014) et également celle ayant le plus de municipalités. La structure des gouvernements locaux (ou secteur municipal) québécois peut être divisée en deux niveaux : l'échelon local et l'échelon supralocal.

L'échelon local est composé de :

- Municipalités locales : elles sont dirigées par un conseil composé d'un maire et de conseillers, tous élus parmi la population du territoire. Il existe 1 110 municipalités locales constituées selon les régimes municipaux généraux et régies par le *Code municipal* ou par la *Loi sur les cités et les villes*. S'ajoute également 23 municipalités locales régies par des lois particulières et se situant principalement dans le nord du Québec ; ce sont les villages nordiques (14), cris (8) et naskapi (1). Ces 23 municipalités ne sont généralement pas prises en compte dans les calculs réalisés par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Par ailleurs, bien qu'elles puissent être comprises dans le territoire d'une municipalité, certaines entités, comme les réserves indiennes, les établissements amérindiens, les territoires cris, le territoire naskapi et les terres réservées inuites, ne possèdent pas le statut de municipalité. De plus, toute partie du territoire du Québec qui n'est pas celui d'une municipalité locale est un territoire non organisé (TNO). Les villes de plus de 100 000 habitants (10 en tout) regroupent à elles seules 48% de la population totale du Québec.
- Arrondissements : 8 municipalités⁵ sont divisées en 43 arrondissements. Certaines fonctions municipales qu'il est avantageux d'exercer sur un territoire réduit sont déléguées à ces conseils d'arrondissement. Ces fonctions peuvent varier d'une municipalité à l'autre et d'un arrondissement à l'autre. On peut citer par exemple des compétences dans le domaine de l'urbanisme, la prévention en matière d'incendie, l'enlèvement des matières résiduelles, l'organisation de loisirs sportifs et socioculturels, etc. À l'exception des conseils d'arrondissement de la ville de Montréal, un conseil d'arrondissement ne peut emprunter ou imposer des taxes. Les recettes proviennent alors principalement de transferts de la ville mais aussi de la tarification de certains services et de l'émission de permis.
- Agglomérations : une agglomération est un territoire comprenant un certain nombre de municipalités liées, parmi lesquelles se trouve une municipalité centrale. Seule la municipalité centrale peut agir à l'égard des compétences d'agglomération, qui sont

⁵ Il s'agit de Montréal, Québec, Longueuil, Sherbrooke, Saguenay, Lévis, Métis-sur-Mer et Grenville-sur-la-Rouge.

des compétences d'intérêt commun. À cette fin, elle a compétence non seulement sur son propre territoire, mais aussi sur celui de toute autre municipalité liée. Ainsi, la municipalité centrale a, outre son conseil municipal, un conseil d'agglomération formé de représentants élus de toutes les municipalités liées. Les agglomérations sont constituées de villes anciennement fusionnées à la ville centrale (réforme de 2002) mais par la suite défusionnées (en 2006). Cela permet aux villes centrales de garder un contrôle sur certaines dépenses municipales des villes liées. Les compétences de cette entité varient d'une agglomération à l'autre, mais peuvent être cités par exemple les services de police, de sécurité civile et d'incendie, le transport collectif des personnes, l'alimentation en eau et l'assainissement de l'eau, l'élimination et la valorisation des matières résiduelles, etc. Le financement des compétences d'agglomérations s'effectue par le versement de quotes-parts des villes liées vers la ville centrale. Il existe aujourd'hui 11 agglomérations comprenant 41 municipalités locales⁶.

L'échelon supralocal est quant à lui composé de :

- Municipalités régionales de comté (MRC) : il existe 87 MRC et 14 villes et agglomérations exerçant certaines compétences des MRC. Une MRC regroupe toutes les municipalités locales de son territoire ainsi que, dans certains cas, un ou des territoires non organisés. Initialement, la mise en place des MRC avait pour but de réunir à une même table des représentants de petites et de grandes municipalités, de milieux urbain et rural, pour planifier l'aménagement du territoire et permettre l'émergence d'un sentiment d'appartenance régionale. Sur 1 110 municipalités, 1 067 font partie d'une MRC. La MRC est dirigée par un conseil formé du maire de chacune des municipalités locales y appartenant. Le conseil est dirigé par un préfet qui peut être élu par les membres du conseil ou bien au suffrage universel (c'est le cas pour 14 préfets actuellement). Les compétences pouvant être exercées par les MRC sont diverses : aménagement du territoire, confection des rôles d'évaluation, élaboration du plan de gestion des matières résiduelles et du schéma de couverture de risques en sécurité incendie, développement local et régional, etc.
- Communautés métropolitaines : les régions de Montréal et de Québec étant fortement concentrées en termes de population et d'activité économique, elles bénéficient d'un statut particulier de communautés métropolitaines. Ce sont des instances de planification et de coordination ayant pour mission d'assurer une plus grande cohérence dans la planification et la gestion du développement des régions qu'elles couvrent grâce à une vision partagée par l'ensemble des municipalités qui les composent. Les deux communautés métropolitaines ont de nombreuses compétences similaires : aménagement du territoire, développement économique, développement artistique et culturel, transport en commun, planification de la gestion des matières résiduelles. Elles ont également des compétences propres : logement social et assainissement de l'atmosphère de l'eau pour la communauté métropolitaine de Montréal (CMM),

⁶ Les 11 agglomérations sont les suivantes : Montréal, Québec, Longueuil, Cookshire-Eaton, La Tuque, Les Iles-de-la-Madeleine, Mont-Laurier, Mont-Tremblant, Rivière-Rouge, Sainte-Agathe-des-Monts, Saint-Marguerite-Estérel.

développement touristique pour la communauté métropolitaine de Québec (CMQ). La CMM est composée de 82 municipalités et regroupe 3.9 millions d'habitants (62% provenant des villes de Montréal, Laval et Longueuil). La CMQ compte 28 municipalités et totalise plus de 790 000 habitants (86% provenant des villes de Québec et Lévis).

A.1.3 L'organisation du secteur municipal ontarien

L'Ontario est la province canadienne la plus peuplée avec près de 13,4 millions d'habitants en 2014. Les municipalités locales sont gouvernées par un Maire – ou Préfet – et des conseillers élus par les citoyens. Il existe actuellement 444 municipalités, toutes régies par la *Loi de 2001 sur les municipalités (Municipal Act)*. Elle est le fruit du premier examen et de la première révision approfondie de la *Loi sur les municipalités* depuis son adoption en 1849. Elle a été considérablement modifiée par la *Loi de 2006 modifiant des lois concernant les municipalités (Municipal Statute Law Amendment Act)*.

La *loi de 2001 sur les municipalités* distingue trois catégories de municipalités, formant ce que nous appelons ici le secteur municipal :

- Les municipalités à palier unique
- Les municipalités de palier inférieur
- Les municipalités de palier supérieur

Les municipalités de palier supérieur regroupent plusieurs municipalités de palier inférieur dans le but d'exercer des compétences de façon conjointe. Elles peuvent donc être considérées comme un palier supralocal. Une municipalité de palier inférieur appartient nécessairement à un palier supérieur.

À noter que Toronto a depuis 2006 un cadre législatif différent des autres municipalités. Il lui procure des pouvoirs étendus pour tenir compte de sa taille, des responsabilités qu'elle exerce et de son importance.

Le palier local est composé de 414 municipalités de palier inférieur (241) ou unique (173), ayant différentes désignations : cantons, villages, villes, cités et municipalités. Cependant, ce n'est pas cette typologie qui détermine les responsabilités et les pouvoirs d'une municipalité, mais bien son statut de palier inférieur ou unique. Les municipalités à palier unique incluent les municipalités issues de la fusion d'anciennes régions ou d'anciens comtés, les municipalités du nord de l'Ontario et les municipalités séparées du sud de l'Ontario, qui n'appartiennent pas à un palier supérieur mais sont géographiquement situées au sein d'un comté.

Le palier supralocal est constitué des municipalités de palier supérieur, dénommées Régions ou Comtés. Il existe au total 30 municipalités de palier supérieur sur le territoire, mais aucune dans le Nord de l'Ontario. Par ailleurs, les comtés n'existent que dans le sud de l'Ontario.

A.2. Les principes budgétaires régissant l'élaboration des budgets locaux français

Bien que nous nous concentrons avant tout sur les états financiers des municipalités, il peut tout de même être intéressant de présenter les principes auxquels les municipalités doivent se conformer lors de l'élaboration de leurs budgets. Principes qui, par ailleurs, peuvent avoir une incidence directe sur les états financiers. Ainsi, l'élaboration des budgets des collectivités territoriales françaises est soumise à 6 principes budgétaires généraux, faisant l'objet d'un contrôle par le préfet, en lien avec la chambre régionale des comptes. Certains de ces principes renferment des éléments clés caractérisant les budgets locaux français.

Les 6 principes budgétaires sont les suivants :

1. L'annualité

Le principe d'annualité budgétaire exige que le budget soit prévu et exécuté sur une période d'un an, allant du 1^{er} janvier au 31 décembre. Cela permet à la fois de favoriser le calcul périodique des résultats et le contrôle démocratique de l'usage des deniers publics. Par ailleurs, ce principe implique également que chaque collectivité doit adopter son budget pour l'année suivante avant le 1^{er} janvier, avec néanmoins un délai allant jusqu'au 15 avril de l'année à laquelle le budget s'applique, et jusqu'au 30 avril les années de renouvellement des assemblées locales.

Toutefois, dans les faits, des atténuations à ce principe d'annualité budgétaire existent :

- Atténuations pluriannuelles : des aménagements sont apportés à la règle de l'annualité avec la technique des autorisations de programme, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. Les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune ou à des subventions versées à des tiers. Elles permettent d'échelonner sur plusieurs exercices le paiement de certaines dépenses d'investissement. Elles sont définies comme étant « la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement des investissements ». Ces autorisations demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent aussi être révisées. Les autorisations d'engagement répondent aux mêmes principes que les autorisations de programme, mais pour les dépenses de fonctionnement. Néanmoins, cette procédure est ici réservée aux « seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de

décisions, au titre desquelles la communes s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers. Toutefois, les frais de personnel et les subventions versées aux organismes privés ne peuvent faire l'objet d'une autorisation d'engagement ». Enfin, les crédits de paiement correspondent à « la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme et d'engagements correspondantes ». Les autorisations de programme et d'engagement constituent donc l'engagement juridique de la dépense, et les crédits de paiement correspondent au paiement des dépenses engagées. Cette possible pluriannualité doit notamment permettre de renforcer le pilotage et l'anticipation des dépenses en les plaçant dans une perspective pluriannuelle, et également d'améliorer la visibilité financière à moyen terme en définissant la stratégie locale par une programmation des dépenses.

- Atténuations infra annuelles : les assemblées délibérantes peuvent voter des décisions modificatives venant changer le budget initialement prévu, du fait d'événements de toute nature susceptibles de survenir en cours d'année. Ces décisions permettent d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement afin de régler des dépenses engagées avant le 31 décembre, et d'inscrire les crédits nécessaires à la réalisation de ces opérations. Pour la section de fonctionnement, ces décisions modificatives peuvent être votées jusqu'au 21 janvier de l'exercice N+1 et doivent être transmises en préfecture le 26 janvier au plus tard.
- Atténuation au principe d'exécution budgétaire annuelle : il s'agit ici de ce que l'on dénomme la période complémentaire. Même si les budgets s'exécutent du 1^{er} janvier au 31 décembre d'une année donnée, les ordonnateurs disposent au début de chaque année d'un délai d'un mois prolongeant la date de clôture de l'exercice budgétaire. Cela permet notamment de procéder à l'émission des titres de perception et des mandats de la section de fonctionnement correspondant aux droits acquis et aux services faits pendant l'année ou les années précédentes (par exemple, facture reçu après le 31 décembre pour une dépense de fonctionnement réalisée par la collectivité pendant l'exercice N, ou paiement reçu après le 31 décembre pour un service réalisé par la collectivité pendant l'exercice N). La période complémentaire permet ainsi la comptabilisation, dans la gestion qui s'achève, des dernières opérations de l'exercice. Cette période n'existe pas pour la section d'investissement.

2. L'unité

Le principe d'unité suppose que toutes les recettes et les dépenses de la collectivité figurent dans un document budgétaire unique, le budget général.

Il existe également une atténuation à ce principe d'unité, les budgets annexes. Ces budgets retracent les opérations budgétaires de certains services publics locaux dépourvus de personnalité juridique, et sont facultatifs ou obligatoires selon le service considéré. Ils concernent essentiellement les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC)

gérés par les collectivités (par exemple l'eau, le transport, etc.) et les opérations d'aménagement (lotissements, zones d'activité, etc.) qui sont des services publics administratifs (SPA). Les budgets annexes permettent d'individualiser le financement d'un service public, et dans le cas des SPIC, ils aident à mettre en lien le tarif du service avec son coût.

3. L'universalité

Le principe d'universalité implique que toutes les opérations de dépenses et de recettes soient indiquées dans leur intégralité et sans modification dans le budget. Il ne doit donc pas y avoir de contraction, de compensation entre les recettes et les dépenses. Ce principe suppose également la non affectation d'une recette à une dépense : les recettes doivent être rassemblées en une masse unique et indifférenciée couvrant indistinctement l'ensemble des dépenses.

Ce principe d'universalité fait également l'objet d'atténuations. Tout d'abord, les budgets annexes, dont l'objet principal est d'affecter les ressources que procure l'exploitation d'un service public au coût de ce service. Ensuite, certaines taxes ou redevances sont affectées, du fait des textes, à des dépenses particulières (la taxe de séjour par exemple). De même, les subventions d'équipement reçues par une collectivité sont affectées à un équipement ou à une catégorie d'équipements particuliers et doivent conserver leur destination. Enfin, les recettes finançant une opération pour compte de tiers sont affectées à cette opération.

4. La spécialité

Le principe de la spécialité suppose que les autorisations de dépenses soient accordées pour exécuter une dépense précise pour un montant global déterminé. Ainsi, les crédits sont affectés à un service, ou à un ensemble de services, et sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination.

Il est possible d'avancer une atténuation à ce principe. En effet, les instructions budgétaires (M14 pour le bloc communal) prévoient des chapitres globalisés. Par exemple, l'instruction M14 crée en section de fonctionnement des charges à caractère générale regroupant différents comptes. Elle crée également des charges de personnels et frais assimilés, qui regroupent elles aussi plusieurs comptes.

5. L'équilibre réel

Le principe d'équilibre réel exige l'existence d'un équilibre entre les recettes et les dépenses des collectivités, ainsi qu'entre les différentes parties du budget (sections de fonctionnement et d'investissement). Par ailleurs, le remboursement du capital de l'emprunt à échoir au cours de l'exercice doit être assuré exclusivement par des ressources propres d'investissement (l'emprunt ne peut pas servir à rembourser le capital d'un autre emprunt). Ce principe d'équilibre entre les recettes et les dépenses concerne la phase prévisionnelle de l'élaboration d'un budget. Il se peut en effet que les collectivités se retrouvent face à un déficit d'exécution en fin d'exercice. Un déficit représentant moins de 10% des recettes de fonctionnement est accepté pour les communes de moins de 20 000 habitants, et de moins de 5% pour les communes de plus de 20 000 habitants. Dans ce cas, la collectivité doit prendre les mesures nécessaires lors de l'élaboration du prochain budget pour résorber ce déficit. Si le déficit dépasse les seuils précités, la chambre régionale des comptes peut intervenir en lieu et place de la collectivité pour proposer des mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre.

6. La sincérité

Le principe de sincérité suppose que l'ensemble des produits et des charges inscrites au budget soit évalué de manière sincère, et de façon la plus exacte possible. Les prévisions de dépenses et de recettes ne doivent donc pas être intentionnellement sous-évaluées ou surévaluées.

A.3. : La présentation de l'information financière des gouvernements locaux français, québécois et ontariens

A.3.1 Les états financiers du bloc communal français

Les états financiers des collectivités locales françaises comprennent deux sections : la section de fonctionnement et la section d'investissement.

- La section de fonctionnement regroupe l'ensemble des dépenses courantes et ordinaires qui doivent être couvertes par des recettes régulières et permanentes, c'est-à-dire des opérations qui reviennent chaque année.

Exemples de dépenses : charges de personnel, achats de fourniture (papeterie, mobilier, etc.), autres charges de gestion courante (électricité, téléphone, etc.), charges de prestations de services, charges financières (intérêt des emprunts par exemple),

participations aux charges d'organismes extérieurs (syndicats intercommunaux, aide sociale, etc.), dotations aux amortissements et aux provisions, subventions versées.

Exemples de recettes : fiscalité locale, dotations et participations reçues (Dotation Globale de Fonctionnement, qui est la subvention la plus importante versée par l'Etat aux collectivités ; compensations diverses ; participations d'autres collectivités, organismes publics ou privés), ventes, redevances et produits d'utilisation du domaine, produits des services rendus, locations diverses, produits financiers.

- La section d'investissement regroupe les opérations ponctuelles qui contribuent à accroître ou à diminuer de façon durable la valeur du patrimoine de la collectivité.

Exemples de dépenses : remboursement du capital des emprunts, acquisitions immobilières et foncières, nouveaux investissements (construction d'infrastructures), entretien du patrimoine existant (gros travaux de voirie par exemple), achat de matériels durables (dont la durée de vie est supérieure à un an).

Exemples de recettes : subventions d'investissement reçues, dotations et compensations reçues (Dotation Globale d'Équipement, Fonds de compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée), produit de la vente du patrimoine, emprunts, épargne brute (autofinancement).

Bien que les états financiers se présentent en deux sections distinctes, celles-ci ne sont pas cloisonnées. Le lien se fait ici notamment par l'autofinancement, aussi appelé épargne. Il existe trois notions d'épargne :

- L'épargne de gestion : elle correspond à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, hors remboursement des intérêts des emprunts⁷. C'est ce qu'il reste lorsque les recettes régulières et permanentes ont financé les dépenses courantes et ordinaires, hors charges financières.
- L'épargne brute : elle est calculée en soustrayant les dépenses réelles de fonctionnement aux recettes réelles de fonctionnement. Elle se différencie de l'épargne de gestion par l'incorporation des charges financières dans son calcul. Ce solde, appelé aussi autofinancement brut, est ensuite transféré en section d'investissement pour financer en priorité le remboursement du capital de la dette, puis, pour le surplus, les investissements. Cet indicateur est important car il permet d'apprécier la marge de manœuvre financière d'une collectivité : il indique si les recettes réelles de fonctionnement sont plus ou moins suffisantes pour financer les dépenses réelles de fonctionnement (et donc de les ajuster au besoin, si cela est possible), et il met aussi en avant le niveau d'autofinancement disponible pour

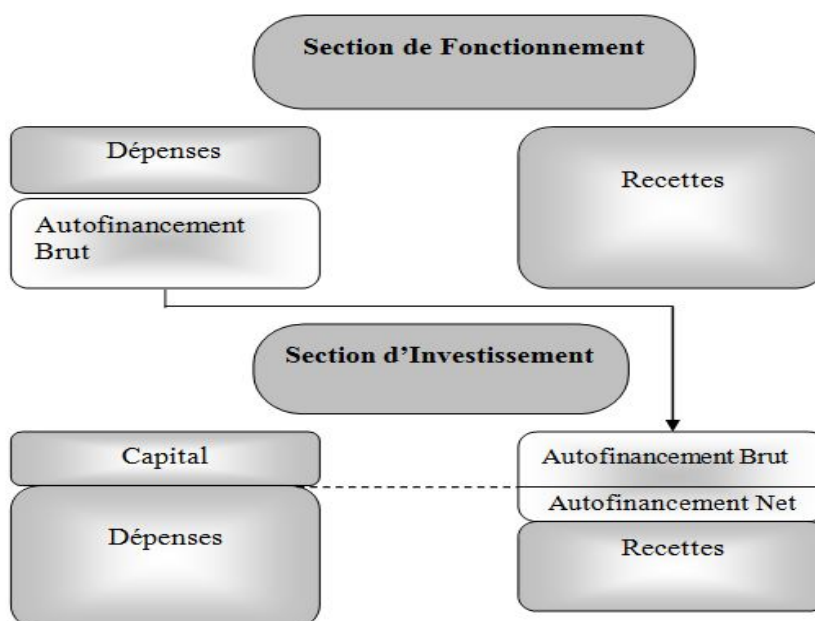
⁷ Les dépenses réelles de fonctionnement ne prennent en compte que les mouvements réels, c'est-à-dire faisant l'objet de flux financiers avec un tiers. De ce fait, les dépenses réelles de fonctionnement ne prendront pas en compte les dotations aux amortissements et les provisions pour risques et charges, contrairement aux dépenses de fonctionnement (qui prennent en compte les opérations d'ordre, c'est-à-dire les opérations ayant lieu au sein d'un budget mais ne donnant lieu à aucun flux financier avec un tiers).

financer une partie des dépenses d'investissement. Une épargne brute importante caractérisera donc de manière générale une collectivité se portant bien financièrement.

- L'épargne nette : elle est égale à l'épargne brute moins le remboursement du capital des emprunts. Elle correspond à l'autofinancement net et sert à déterminer l'autofinancement réellement disponible pour financer les dépenses d'investissement, une fois déduction faite du remboursement du capital des emprunts.

Pour résumer, les collectivités locales se doivent de présenter leurs états financiers en distinguant la section de fonctionnement et la section d'investissement (le schéma ci-dessous récapitule le lien entre ces deux sections). Cela permet d'avoir une vue relativement claire de la situation financière d'une collectivité, et, si celle-ci connaît des difficultés, de constater plus facilement d'où elles proviennent. Par exemple, si des difficultés sont issues davantage de charges de fonctionnement trop élevées, cela est sans doute plus problématique que si elles résultent de dépenses d'investissement fortes. En effet, les charges de fonctionnement sont redondantes et perdurent dans le temps, il est donc plus difficile de les compresser (qui plus est si ce sont des dépenses obligatoires telles que les frais de personnel par exemple). A l'inverse, le caractère ponctuel des dépenses d'investissement rendent la difficulté constatée davantage temporaire (dans le cas d'un gros investissement pour la réalisation d'une nouvelle infrastructure par exemple). Par ailleurs, la distinction entre la section de fonctionnement et la section d'investissement autorise un calcul plus aisé de certains indicateurs (dont notamment l'épargne brute), ce qui permet de fournir de premières indications quant à la situation financière d'une collectivité.

Graphique A.1 : Présentation de la relation entre la section de fonctionnement et la section d'investissement



A.3.2 Les états financiers des collectivités locales québécoises

Les états financiers des collectivités québécoises se présentent de manière quelque peu différente de ceux des budgets des collectivités françaises. En effet, les états financiers sont davantage répartis entre recettes et charges qu'entre section de fonctionnement et section d'investissement.

Les recettes sont tout de même divisées entre une section de fonctionnement et une section d'investissement :

- Recettes de fonctionnement : comme pour la France, cette rubrique regroupe les recettes régulières et permanentes, issues d'opérations récurrentes ayant lieu chaque année. Ces recettes comprennent :
 - La fiscalité locale : recettes provenant des taxes mises en place par la municipalité. Ces taxes reposent principalement sur une base foncière.
 - Les compensations tenant lieu de taxes : paiements versés aux municipalités par le gouvernement provincial ou fédéral pour les biens-fonds exonérés d'impôts fonciers en vertu de lois propre à chaque gouvernement. Cela peut concerner les écoles, les universités, les bureaux de poste, etc. Cette source de recette est très souvent considérée comme de la fiscalité locale.
 - Les quotes-parts : versements effectués par des municipalités membres à des entités d'échelon supérieur (MRC, communautés métropolitaines, agglomérations) pour le financement de dépenses reliées à l'exercice de la responsabilité de ces dernières.
 - Les transferts : revenus de transferts provenant des gouvernements (ministères ou organismes), des municipalités, des MRC et des communautés métropolitaines.
 - Les services rendus : ils sont de deux types. Premièrement, les services rendus aux organismes municipaux, qui comprennent l'ensemble des montants provenant d'organismes municipaux pour des services rendus sur une base contractuelle ou ponctuelle en vertu d'ententes intermunicipales et pour des cas d'urgence. Deuxièmement, les autres services rendus, qui regroupent l'ensemble des revenus pour les services rendus aux gouvernements et leurs entreprises, aux particuliers et aux entreprises privées.
 - L'imposition de droits : revenus provenant de l'émission de permis ou de licences, des droits de mutation immobilière et des droits sur les carrières et sablières.
 - Les amendes et pénalités : revenus reliés aux activités de la cour municipale et aux pénalités et amendes pour des infractions aux dispositions de la loi.
 - Les revenus d'intérêt : recettes provenant des intérêts perçus sur les dépôts en banque et les placements, les intérêts des réserves financières et fonds réservés, des arriérés de taxes, les primes sur devises étrangères, etc.

- Les revenus autres : contributions d'organismes municipaux et de personnes ou entreprises privées (à la suite d'ententes entre les parties), exploitation de parcs et espaces naturels, exploitation de parcs éoliens, etc.
- Recettes d'investissement : cette rubrique regroupe les recettes provenant d'opérations ponctuelles. Comme pour le fonctionnement, cette section rassemble des recettes issues de taxes, de quotes-parts, de transferts, de revenus autres (gains ou pertes sur cessions d'immobilisations, contribution des promoteurs, cession de propriétés destinées à la revente, etc.), mais pour des activités d'investissement. Elle contient également des recettes provenant des quotes-parts dans les résultats nets d'entreprises, qui correspondent à la variation de la participation, nette des dividendes perçus, dans une entreprise municipale.

Concernant les charges de fonctionnement, celles-ci sont présentées tout d'abord par fonction (administration générale, sécurité publique, transport, etc.), puis par objet – l'équivalent des charges par nature en France – (rémunérations, charges sociales, achats de biens et services, etc.), pour aborder les dépenses de l'exercice sous un angle différent. Les dépenses d'investissement (notamment l'acquisition ou la construction d'immobilisations et le remboursement du capital) sont quant à elles présentées dans des états financiers « complémentaires ».

Un point important dans les états financiers des municipalités québécoises est la présentation des résultats avant et après la « conciliation à des fins fiscales ». Les résultats avant conciliations sont établis selon les règles comptables, et ceux après conciliations sont établis selon les règles administratives du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Ce sont ces derniers qui sont utilisés par le ministère pour déterminer si les municipalités respectent la loi (équilibre entre les recettes et les dépenses). Cette conciliation sert à ajuster les résultats établis conformément aux normes comptables en fonction des éléments devant être pris en compte aux fins de la taxation. Elle vise les éléments dont le traitement fiscal diffère du traitement comptable en termes de revenus et de dépenses. Selon le *Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire* (2016b), la conciliation à des fins fiscales fait le « rapprochement entre l'excédent ou déficit de l'exercice et l'excédent ou déficit de l'exercice à des fins fiscales visant à mettre en évidence les éléments expliquant l'écart entre ces deux soldes, étant donné les bases différents sous-jacentes à l'établissement de l'un et de l'autre ». Ainsi, les résultats avant conciliation à des fins fiscales présentent les recettes de l'exercice hors emprunt, et les charges hors acquisition d'immobilisations (mais avec leur amortissement) et remboursement du capital de la dette (les charges de fonctionnement). De ces opérations découle un excédent ou un déficit avant conciliation à des fins fiscales. Ensuite, dans le cadre de la conciliation, certaines dépenses et recettes sont intégrées, comme par exemple l'acquisition d'immobilisations, le remboursement du capital de la dette, l'utilisation d'emprunts émis, de réserves, mais aussi les amortissements qui sont

réintégrés en tant que recettes. Certaines municipalités avec un déficit avant conciliation à des fins fiscales peuvent ainsi se trouver en situation d'excédent suite à la conciliation. Par ailleurs, les emprunts et le remboursement du capital de la dette sont aussi présentés dans « l'état des flux de trésorerie », qui apporte des renseignements sur la manière dont l'organisme municipal a financé ses activités et a comblé ses besoins de trésorerie, mais aussi sur sa capacité à générer et à rembourser ses dettes. L'une des spécificités principale de la présentation des états financiers des collectivités locales québécoises réside donc dans la distinction entre les résultats avant et après conciliation à des fins fiscales, mais aussi dans l'existence d'autres états financiers complémentaires, donnant des informations supplémentaires.

A.3.3 Les états financiers des collectivités locales ontariennes

La présentation de l'information financière des municipalités ontariennes diffère de celle des municipalités françaises et québécoises, tout en se rapprochant de ses homologues québécoises sur certains points. Dans les états financiers ontariens, les recettes et les dépenses sont présentées à part, sans distinction claire entre section de fonctionnement et section d'investissement pour les recettes. Les recettes incorporent les rubriques suivantes :

- La fiscalité locale : recettes provenant des taxes mises en place par la municipalité. Mis à part la ville de Toronto, ces taxes reposent exclusivement sur des bases foncières.
- Les compensations tenant lieu de taxe : paiements versés aux municipalités par le gouvernement provincial ou fédéral pour les biens-fonds exonérés d'impôts fonciers en vertu de lois propre à chaque gouvernement. Cela peut concerner les écoles, les universités, les bureaux de poste, etc. Cette source de recette est très souvent considérée comme de la fiscalité locale.
- Les transferts inconditionnels reçus : revenus de transferts provenant du gouvernement provincial exclusivement. La majeure partie de ces transferts provient du Fonds de Partenariat avec les Municipalités de l'Ontario (FPMO), qui a pour objectif principal de soutenir les municipalités des régions rurales et du Nord, et d'aider les régions dont l'évaluation foncière est limitée.
- Les transferts conditionnels reçus : regroupent les transferts versés par le gouvernement provincial ou fédéral. Les montants octroyés doivent être utilisés aux fins définies par le ou les programmes d'aides. Ces transferts servent aussi bien pour les activités de fonctionnement que pour l'acquisition d'immobilisations.
- Les revenus provenant d'autres municipalités : montants provenant d'organismes municipaux pour des services qui leurs ont été rendus, pour le partage des coûts de certains projets d'investissements ou dans le cadre d'accords d'offre jointe de services. Cette rubrique contient donc des revenus de fonctionnement et d'investissement.

- Les frais d'usagers : recettes provenant de l'imposition de droits ou de redevances par la municipalité pour certains services qu'elle fournit aux usagers (transport en commun, collecte des déchets, eau, programmes de loisir, etc.).
- Les licences, permis et loyers : revenus issus de la délivrance de licences et permis (licences de taxi, de vendeur, permis de construire) et de loyers exigés pour utiliser ou occuper des biens municipaux (bâtiments, machines, etc.).
- Les amendes et pénalités : revenus reliés aux activités de la cour municipale et aux pénalités et amendes pour des infractions aux dispositions de la loi.
- Les revenus autres : gains ou pertes sur cessions d'immobilisations, redevances d'aménagement, dons, revenus d'intérêts, vente d'équipements, etc.

Les charges de fonctionnement sont quant à elles, comme pour le Québec, présentées à la fois par fonction et par objet.

Les états financiers ici présentés n'incorporent pas certaines rubriques d'investissement : l'acquisition d'immobilisations, le remboursement du capital de la dette, l'emprunt et les réserves, apparaissent dans d'autres parties des états financiers, qui restent obligatoires.

L'acquisition d'immobilisations est retranscrite dans une sous-partie retraçant à la fois les dépenses en immobilisations, les amortissements, et également la valeur nette comptable des immobilisations. Cette sous-partie est une composante permettant de rendre compte de « l'état de l'évolution des actifs nets », ce dernier ayant pour but principal d'analyser l'évolution de la dette nette et son possible impact sur la santé financière de la collectivité.

Les réserves⁸ sont présentées dans une sous-partie indiquant le montant des réserves en début d'année, les réserves utilisées, les nouveaux montants venant alimenter les réserves, et le niveau des réserves à la fin de l'année. Certaines de ces réserves (utilisées au cours de l'année) apparaissent dans les revenus présentés plus haut (les redevances d'aménagement par exemple), mais beaucoup n'y figurent pas, et apparaissent seulement dans la sous-partie retraçant les moyens de financement de l'investissement.

Les emprunts et le remboursement du capital de la dette sont quant à eux dans des sous-parties distinctes, mais sont tous deux des composantes servant au calcul de « l'état des flux de trésorerie ». Ce dernier a pour objet de fournir des informations détaillées sur des opérations de trésorerie importantes non incluses dans « l'état des résultats » (l'état des résultats confronte les revenus et les charges présentés précédemment).

⁸ Les réserves sont de différents ordres : les réserves obligatoires, qui sont des fonds mis de côté du fait d'une obligation provinciale et pour une utilisation spécifique (redevances d'aménagement, développement des parcs publics) ; les réserves discrétionnaires, qui sont des fonds mis de côté du fait de la volonté de la municipalité, pour financer des infrastructures ou matériels futurs (remplacement véhicules de transport en commun, de lutte contre l'incendie). Ces fonds ne peuvent être utilisés que ce pourquoi ils ont été prescrits ; les réserves provenant de l'accumulation de surplus, qui sont allouées au bon vouloir de la municipalité.

Au final, l'information financière des collectivités québécoises et ontariennes est présentée de façon relativement similaire, du moins en ce qui concerne sa structure : l'information est regroupée dans un seul document, mais renfermant de nombreuses sous-parties traitant des données différentes. Les états financiers de ces municipalités comparent les recettes totales hors emprunt aux charges hors acquisition d'immobilisations et remboursement du capital de la dette, mais incluant l'amortissement des immobilisations (les charges de fonctionnement). L'acquisition d'immobilisations, le remboursement du capital de la dette, l'émission de nouveaux emprunts et les réserves ou équivalents sont des rubriques n'apparaissant pas dans la même sous-partie que les autres sources de recettes et de dépenses présentées auparavant, et sont souvent des informations traitées en parallèle.

A.4 : Composition des recettes et des dépenses des secteurs municipaux français, québécois et ontariens sur la période 2007-2014

Tableau A.1 : Recettes et charges consolidées des gouvernements locaux français (communes + EPCI), moyenne des années 2007 à 2014

	€ par habitant	% du budget	Part communes dans le total (%)*
Recettes			
Recettes de fonctionnement	1643,4	73,6	70,7
Fiscalité	917,8	41,1	76,2
<i>dont impôts quatre taxes</i>	704,2	31,5	65,3
<i>dont autres impôts et taxes</i>	213,6	9,6	48,6
Dotations de l'Etat	398,2	17,8	73,8
Autres recettes de fonctionnement	327,4	14,7	51,3
Recettes d'investissement	590,5	26,4	49,2
Dotations et subventions	298,0	13,3	43,3
Emprunts (hors réaménagement)	174,8	7,8	62,0
Autres recettes d'investissement	117,8	5,3	45,0
Recettes totales	2233,7	100,0	65,0
Charges			
Dépenses de fonctionnement	1388,0	64,3	70,8
Achats et charges externes	385,0	17,8	64,8
Frais de personnel	609,5	28,2	83,8
Frais financiers	50,5	2,3	69,0
Transferts de fonctionnement versés	271,1	12,6	54,1
Autres dépenses de fonctionnement	72,0	3,3	57,0
Dépenses d'investissement	771,8	35,7	60,7
FBCF et acquisitions foncières et immobilières	522,0	24,2	65,3
Subventions d'équipement versées	73,6	3,4	28,2
Autres dépenses d'investissement	47,3	2,2	36,3
Remboursements d'emprunts	128,9	6,0	70,0
Charges totales	2159,7	100,0	67,2
Encours de la dette	1394,1		66,2

Source : construction de l'auteur à partir des données de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL).

* Cette part est légèrement sous-évaluée du fait de la non prise en compte des budgets annexes dans les données des communes.

Tableau A.2 : Recettes et charges consolidées des gouvernements locaux québécois (municipalités + MRC + communautés métropolitaines), moyenne des années 2007 à 2014

	€ par habitant	% du budget	Part communes dans le total (%)
Recettes**			
Recettes de fonctionnement	1409,2	76,9	95,6*
Fiscalité	965,1	52,7	100,0
<i>dont taxes</i>	899,2	49,1	100,0
<i>dont compensations tenant lieu de taxes</i>	65,8	3,6	100,0
Transferts reçus	134,7	7,4	85,8
Services rendus	170,9	9,3	96,3
Impositions de droits	49,7	2,7	98,5
Amendes et pénalités	31,8	1,7	98,6
Intérêts	21,4	1,2	96,7
Autres revenus	35,6	1,9	93,2*
Recettes d'investissement	422,5	23,1	98,1
Taxes	1,2	0,1	100,0
Emprunts	267,2	14,6	97,9
Transferts reçus	104,0	5,7	99,4
Autres recettes d'investissement	29,4	1,6	97,8
Quotes-parts dans les résultats nets d'entreprises municipales	0,2	0,0	92,6
Réserves	20,5	1,1	94,5
Recettes totales	1831,7	100,0	98,2
Charges			
Rémunérations	461,1	23,8	97,4
Charges sociales	130,2	6,7	98,2
Achats de biens et services	418,7	21,6	93,9*
Frais de financement	94,2	4,9	99,2
Contribution à des organismes	58,3	3,0	87,7*
Amortissements des immobilisations	184,2	9,5	99,0
Autres	25,1	1,3	88,8
Acquisitions d'immobilisations	392,5	20,3	98,7
Remboursement d'emprunts	171,5	8,9	98,6
Charges totales	1935,8	100,0	96,0*
Encours de la dette	1917,9		98,7

Source : construction de l'auteur à partir des données du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Note : la présentation de l'information financière est ici encore relativement standardisée. Comme précisé pour le Tableau 1.4 du corps du texte, cela vient expliquer la présence d'un déficit moyen sur la période.

* Ces pourcentages sont ceux avant neutralisation de certains flux liés à la consolidation. Après neutralisation, ces pourcentages auraient été supérieurs à 100 (impossible de distinguer si le budget diminué par la neutralisation est celui des communes ou du palier supracommunal).

** Du fait de la neutralisation de flux croisés pour avoir les données sur l'ensemble du secteur municipal, les recettes provenant des quotes-parts n'apparaissent plus. Il en est de même pour les recettes provenant des services rendus aux organismes municipaux. Il ne reste donc plus que la catégorie « autres services rendus », qui par ailleurs englobe les frais d'utilisateurs.

Tableau A.3 : Recettes et charges consolidées des gouvernements locaux ontariens (municipalités à palier unique, de palier inférieur et de palier supérieur), moyenne des années 2007 à 2014

	€ par habitant	% du budget	Part communes dans le total (%)
Recettes*			
Fiscalité	881,2	35,1	75,3
<i>dont taxes</i>	851,0	33,9	74,8
<i>dont compensations tenant lieu de taxes</i>	30,2	1,2	89,6
Transferts inconditionnels reçus	38,4	1,5	94,1
Transferts conditionnels reçus	448,9	17,9	67,9
Frais d'usagers	420,5	16,7	80,0
Licences, permis et loyers	56,2	2,2	94,0
Amendes et pénalités	29,6	1,2	88,4
Autres revenus	275,9	11,0	79,8
Emprunts	99,3	4,0	61,4
Réserves**	261,7	10,4	74,3
Recettes totales	2511,7	100,0	74,5
Charges			
Rémunérations et charges sociales	828,4	33,7	79,2
Achats de biens et services	545,0	22,2	76,0
Frais de financement	37,6	1,5	74,3
Contribution à des organismes	241,1	9,8	65,4
Amortissements des immobilisations	237,1	9,6	78,9
Locations et charges financières	43,7	1,8	76,1
Acquisitions d'immobilisations	463,9	18,9	77,2
Remboursement d'emprunts	61,4	2,5	77,9
Charges totales	2458,2	100,0	76,6
Encours de la dette	893,8		68,7

Source : construction de l'auteur à partir des données du ministère des Affaires municipales et du Logement.

* Du fait de la neutralisation de flux croisés pour avoir les données sur l'ensemble du secteur municipal, la rubrique « revenus provenant d'autres municipalités » n'apparaît plus.

** Réserves hors rubriques apparaissant dans les recettes « autres » des états financiers (une partie des réserves peut en effet déjà apparaître dans l'état financier présentant les recettes de l'exercice, comme expliqué dans le point 1.3.1)

B. Annexes du chapitre 2

B.1 : Population et évolution démographique des villes et ECPI français à l'étude, 2007 et 2013

Tableau B.1 : Population des 30 plus grandes villes françaises et des EPCI auxquels elles appartiennent, 2007 et 2013 (classement par ordre décroissant, base 2013)

Ville	Population ville 2007	Population ville 2013	Evolution population (en %)	Population EPCI 2007	Population EPCI 2013	Evolution population (en %)
Paris	2 147 857	2 268 265	+5,6	-	-	-
Marseille	807 071	859 368	+6,5	991 953	1 052 127	+6,1
Lyon	453 187	492 578	+8,7	1 220 055	1 313 868	+7,7
Toulouse	398 423	449 328	+12,8	620 621	716 638	+15,5
Nice	345 892	347 105	+0,4	500 254	537 998	+7,5
Nantes	277 728	293 234	+5,6	569 805	603 757	+6,0
Strasbourg	267 051	276 401	+3,5	457 928	475 634	+3,9
Montpellier	229 055	260 572	+13,8	380 845	423 842	+11,3
Bordeaux	218 948	242 945	+11,0	681 958	727 466	+6,7
Lille	219 597	234 058	+6,6	1 109 632	1 129 080	+1,8
Rennes	212 494	212 939	+0,2	400 413	413 998	+3,4
Reims	191 325	184 011	-3,8	220 277	221 255	+0,4
Le Havre	193 259	178 070	-7,9	259 095	243 377	-6,1
Saint-Étienne	183 522	174 566	-4,9	392 078	395 788	+0,9
Toulon	166 442	166 851	+0,2	403 743	430 155	+6,5
Grenoble	156 203	158 249	+1,3	398 918	405 664	+1,7
Dijon	153 813	155 233	+0,9	251 679	250 882	-0,3
Angers	156 327	151 957	-2,8	272 657	273 680	+0,4
Le Mans	150 605	147 108	-2,3	194 138	202 456	+4,3
Villeurbanne	127 299	146 729	+15,3	1 220 055	1 313 868	+7,7
Brest	156 217	145 561	-6,8	221 600	213 489	-3,7
Nîmes	137 740	145 501	+5,6	216 348	238 473	+10,2
Aix-en-Provence	137 067	144 884	+5,7	339 081	363 712	+7,3
Clermont-Ferrand	141 004	143 669	+1,9	288 776	287 882	-0,3
Limoges	137 528	141 540	+2,9	190 810	203 732	+6,8
Tours	137 046	138 268	+0,9	268 809	284 743	+5,9
Amiens	139 210	136 512	-1,9	180 702	179 063	-0,9
Metz	127 498	122 928	-3,6	231 203	223 719	-3,2
Besançon	122 308	121 038	-1,0	178 591	182 627	+2,3
Perpignan	107 241	119 536	+11,5	206 786	257 733	+24,6

Source : construction à partir des données de la DGCL.

C. Annexes du chapitre 3

C.1. Tests de robustesse

C.1.1 Nouvelles catégorisations

Nous créons une nouvelle catégorisation pour classer les municipalités en fonction de leur localisation, avec une distinction entre les villes de la périphérie proche et de la périphérie éloignée des grandes villes de plus de 500 000 habitants⁹.

Cette nouvelle catégorisation permet de prendre en compte plusieurs choses. Tout d'abord, la distance au centre, avec les villes plus éloignées devant connaître des valeurs foncières résidentielles moyennes plus faibles (car situées à une plus grande distance des territoires les plus attractifs). Également, des différences intrinsèques de logement, dont notamment la taille (le prix au m² a tendance à être moins cher quand on est éloigné du centre, et donc les logements à être plus grands¹⁰). Avec cette nouvelle catégorisation, nous nous rapprochons d'un contrôle des caractéristiques d'un bien type, même si cela reste imparfait.

Cette nouvelle catégorisation, composée de plusieurs variables catégorielles, se présente de la sorte :

- villes de plus de 500 000 habitants (grandes municipalités) : Montréal, Québec, Toronto, Ottawa, Hamilton, Mississauga, Brampton (2011 uniquement).
- villes de la périphérie proche des grandes villes : 69 municipalités
- villes de la périphérie éloignée des grandes villes : 42 municipalités
- villes isolées : 12 municipalités

La catégorie « villes de la périphérie éloignée » constitue la catégorie de référence. Nous constatons dans les tableaux C.1 et C.2 que les résultats ne sont pas modifiés par ce changement de typologie : la dette est significative quand nous n'incorporons pas la variable distinguant municipalités du Québec et de l'Ontario, et ne l'est plus quand celle-ci est présente dans les régressions.

⁹ Les seuils appliqués pour distinguer villes de la périphérie proche et villes de la périphérie éloignée des grandes villes sont de l'ordre de 50-60 kilomètres, mais ne sont cependant pas fixes. En effet, nous pensons que certaines grosses villes telles que Montréal et Toronto ont des sphères d'influence plus importantes, et donc pouvant s'étendre sur une plus grande distance, que les autres grosses villes. Le rayon « d'impact » de la proximité de ces villes peut ainsi être plus étendu. Appliquer des seuils souples nous paraît donc être une méthode plus pertinente. Les villes isolées sont quant à elles toujours celles situées à plus de 200km des grandes villes.

¹⁰ La taille des terrains disponibles a également tendance à être plus importante dans les villes davantage périphériques, ce qui aboutit de manière générale à des logements plus grands dans ces zones.

Tableau C.1: Régressions pour la dette brute rapportée à la population – nouvelles catégorisations⁽¹⁾

	2006		2011	
	(1) Sans var. Ontario	(2) Avec var. Ontario	(3) Sans var. Ontario	(4) Avec var. Ontario
Constante	-3,81 (2,96)	-2,06 (2,31)	-4,38 (4,41)	-3,03 (3,01)
Dette municipale / population	-0,07 (3,19)	-0,01 (0,53)	-0,05 (2,41)	0,02 (0,96)
Population régionale	0,01 (0,56)	0,02 (1,97)	0,03 (3,03)	0,04 (3,43)
Croissance dém. régionale	0,31 (1,98)	0,36 (2,56)	0,06 (2,05)	0,04 (0,59)
Croissance dém. municipale	0,46 (2,67)	0,66 (5,40)	0,09 (0,51)	0,28 (1,74)
Revenu moyen ménages	1,35 (11,63)	1,23 (16,44)	1,30 (14,97)	1,24 (14,56)
Taux de propriétaires	0,04 (0,26)	-0,06 (0,59)	0,04 (0,35)	-0,04 (0,34)
Part résidentielle dans base foncière	0,83 (4,48)	0,50 (2,72)	0,59 (3,38)	0,33 (1,89)
Infrastructures municipales	0,15 (2,96)	0,00 (0,00)	0,23 (4,17)	0,06 (1,02)
Variable Ontario		0,28 (5,64)		0,24 (5,01)
Grandes municipalités	0,15 (1,93)	0,13 (1,97)	0,13 (1,70)	0,12 (1,74)
Villes de la périphérie proche des grandes villes	0,06 (1,52)	0,09 (2,38)	0,03 (0,80)	0,06 (1,36)
Villes de la périphérie éloignée des grandes villes	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Villes isolées	-0,29 (6,18)	-0,25 (5,19)	-0,20 (5,27)	-0,13 (2,67)
N	130	130	130	130
R² ajusté	0,899	0,922	0,891	0,909

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèses.

⁽¹⁾ Les variables sont toutes exprimées sous forme logarithmique, excepté les variables du taux de croissance démographique régional et du taux de croissance démographique municipal car elles ont des observations nulles et négatives (non transformables en logarithme).

Tableau C.2 : Régressions pour la dette brute rapportée aux recettes totales – nouvelles catégorisations⁽¹⁾

	2006		2011	
	(1) Sans var. Ontario	(2) Avec var. Ontario	(3) Sans var. Ontario	(4) Avec var. Ontario
Constante	-3,66 (2,83)	-2,11 (2,32)	-4,01 (3,80)	-3,08 (3,06)
Dette municipale / recettes totales	-0,08 (3,58)	-0,02 (0,81)	-0,07 (3,18)	0,01 (0,53)
Population régionale	0,01 (0,94)	0,02 (2,01)	0,03 (2,76)	0,04 (3,57)
Croissance dém. régionale	0,32 (2,20)	0,36 (2,59)	0,06 (0,74)	0,04 (0,60)
Croissance dém. municipale	0,50 (3,24)	0,66 (5,38)	0,14 (0,83)	0,28 (1,69)
Revenu moyen ménages	1,29 (10,95)	1,22 (16,00)	1,24 (13,47)	1,25 (14,54)
Taux de propriétaires	0,06 (0,45)	-0,05 (0,50)	0,07 (0,62)	-0,05 (0,52)
Part résidentielle dans base foncière	0,76 (4,38)	0,50 (2,77)	0,56 (3,15)	0,32 (1,84)
Infrastructures municipales	0,14 (2,94)	0,01 (0,11)	0,22 (4,48)	0,06 (1,13)
Variable Ontario		0,26 (4,82)		0,24 (4,31)
Grandes municipalités	0,14 (1,79)	0,13 (1,93)	0,12 (1,63)	0,12 (1,68)
Villes de la périphérie proche des grandes villes	0,06 (1,59)	0,09 (2,33)	0,03 (0,79)	0,05 (1,32)
Villes de la périphérie éloignée des grandes villes	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Villes isolées	-0,30 (6,37)	-0,25 (5,11)	-0,20 (3,96)	-0,14 (2,73)
N	130	130	130	130
R² ajusté	0,906	0,923	0,895	0,909

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèses.

⁽¹⁾ Les variables sont toutes exprimées sous forme logarithmique, excepté les variables du taux de croissance démographique régional et du taux de croissance démographique municipal car elles ont des observations nulles et négatives (non transformables en logarithme).

C.1.2 Nouvelle variable d'intérêt : les redevances d'aménagement

La variable des redevances d'aménagement rapportée aux dépenses de capital est testée. En effet, les redevances d'aménagement sont un outil de financement de l'investissement et un possible substitut à l'emprunt : toutes choses égales par ailleurs, une municipalité utilisant plus fortement les redevances s'endettera moins, à dépense d'investissement donnée. De ce fait, l'utilisation plus importante des redevances devrait conduire à des valeurs foncières plus élevées car elle permet de réduire le recours à l'emprunt et donc la dette¹¹. Par ailleurs, il est possible que les promoteurs immobiliers aient tendance à répercuter le paiement de ces redevances sur le prix des logements, ce qui peut conduire à une hausse des valeurs foncières moyennes. Ainsi, nous pensons que cet outil, plus fortement appliqué en Ontario qu'au Québec, peut en partie expliquer les dettes municipales plus faibles en Ontario (avec une

¹¹ Le lien positif entre redevances (rapportées aux dépenses de capital) et valeurs foncières résidentielles est vrai si l'hypothèse initiale d'impact négatif de la dette municipale sur les valeurs foncières est vérifiée.

substitution, toutes choses égales par ailleurs, entre redevances et emprunt) et les valeurs foncières résidentielles plus élevées (les promoteurs répercutant le paiement des redevances sur les prix immobiliers). Cependant, les données ne confirment pas cette hypothèse, les tests faisant ressortir un effet positif mais non significatif dans la plupart des régressions.

Tableau C.3: Régressions pour les redevances d'aménagement rapportées aux dépenses de capital⁽¹⁾

	2006		2011		En différence
	(1) Sans var. Ontario	(2) Avec var. Ontario	(3) Sans var. Ontario	(4) Avec var. Ontario	(5)
Constante	-4,85 (3,57)	-2,70 (2,87)	-5,14 (5,09)	-3,64 (3,77)	0,08 (2,95)
Redevances / DK	0,01 (1,51)	0,00 (0,14)	0,01 (2,13)	0,00 (0,66)	0,00 (1,44)
Population régionale	0,00 (0,18)	0,04 (3,52)	0,03 (3,20)	0,05 (5,23)	0,11 (2,20)
Croissance dém. régionale	0,30 (2,12)	0,30 (2,33)	0,07 (0,87)	0,07 (0,96)	0,03 (0,89)
Croissance dém. municipale	0,46 (2,53)	0,69 (4,05)	-0,02 (0,11)	0,27 (1,63)	-0,21 (1,97)
Revenu moyen ménages	1,42 (11,21)	1,27 (15,28)	1,36 (14,98)	1,29 (15,37)	1,11 (4,05)
Taux de propriétaires	-0,02 (0,12)	-0,11 (1,12)	-0,03 (0,27)	-0,12 (1,21)	-0,07 (0,12)
Part résidentielle dans base foncière	0,89 (4,91)	0,44 (2,60)	0,59 (3,29)	0,27 (1,59)	1,33 (3,29)
Infrastructures municipales	0,15 (2,66)	-0,01 (0,13)	0,20 (3,88)	0,07 (1,25)	0,03 (0,70)
Villes isolées	-0,31 (6,55)	-0,27 (5,40)	-0,19 (3,72)	-0,16 (3,29)	
Variable Ontario		0,28 (6,84)		0,21 (5,12)	
N	130	130	130	130	130
R² ajusté	0,888	0,919	0,890	0,908	0,365

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèses.

⁽¹⁾ Les variables sont toutes exprimées sous forme logarithmique, excepté les variables du taux de croissance démographique régional et du taux de croissance démographique municipal car elles ont des observations nulles et négatives (non transformables en logarithme).

C.1.3 Régressions sur données regroupées

Des tests sur données regroupées, mêlant les années 2006 et 2011, sont effectués. Les résultats obtenus avec effets aléatoires sont présentés dans le tableau C.4 ci-dessous. Nous choisissons les effets aléatoires car nous considérons que les différentes variables indicatrices sont importantes pour le modèle. Avec les effets fixes, ces variables, constantes dans le temps, sont supprimées. Nous constatons que la variable de dette a un impact négatif et significatif sur les valeurs foncières moyennes, qu'elle soit rapportée à la population ou aux recettes totales, et que la variable distinguant municipalités du Québec et de l'Ontario soit incorporée dans le modèle ou non. Les résultats pour la dette sont similaires avec les effets fixes. Avec les données regroupées, notre hypothèse initiale de capitalisation négative de la dette municipale dans les valeurs foncières résidentielles moyennes tendrait donc à être confirmée.

Tableau C.4 : Régressions pour la dette brute rapportée à la population et aux recettes totales – données regroupées 2006 et 2011⁽¹⁾

	Var. d'intérêt : Dette / population		Var. d'intérêt : Dette / Recettes totales	
	(1) Sans var. Ontario	(2) Avec var. Ontario	(3) Sans var. Ontario	(4) Avec var. Ontario
Constante	-3,93 (4,22)	-3,11 (3,86)	-4,03 (4,29)	-3,19 (3,84)
Dette municipale / population	-0,05 (4,39)	-0,03 (2,14)		
Dette municipale / Recettes totales			-0,06 (4,93)	-0,03 (2,24)
Population régionale	0,03 (3,97)	0,05 (5,49)	0,04 (4,14)	0,05 (5,73)
Croissance dém. régionale	0,05 (1,53)	0,06 (1,81)	0,05 (1,51)	0,06 (1,91)
Croissance dém. municipale	0,17 (1,48)	0,26 (2,76)	0,21 (1,88)	0,27 (2,66)
Revenu moyen ménages	1,31 (15,69)	1,25 (17,27)	1,28 (14,98)	1,24 (16,70)
Taux de propriétaires	0,02 (0,15)	-0,10 (1,16)	0,03 (0,23)	-0,09 (0,93)
Part résidentielle dans base foncière	0,69 (4,86)	0,52 (3,92)	0,66 (4,90)	0,52 (4,16)
Infrastructures municipales	0,18 (5,16)	0,09 (2,61)	0,17 (5,23)	0,09 (2,64)
Villes isolées	-0,26 (5,20)	-0,22 (4,65)	-0,26 (5,33)	-0,22 (4,22)
Variable Ontario		0,21 (5,69)		0,19 (5,12)
Indicatrice 2011	0,04 (3,03)	0,05 (4,39)	0,03 (2,26)	0,05 (3,96)
N	260	260	260	260
R² ajusté	0,842	0,854	0,846	0,855

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèses.

⁽¹⁾ Les variables sont toutes exprimées sous forme logarithmique, excepté les variables du taux de croissance démographique régional et du taux de croissance démographique municipal car elles ont des observations nulles et négatives (non transformables en logarithme).

C.1.4 Tests d'endogénéité

Nous nous interrogeons sur la présence éventuelle d'endogénéité dans le modèle. En effet, si les dettes municipales peuvent avoir un impact sur les valeurs foncières résidentielles moyennes, l'inverse peut également être vrai. La meilleure solution pour traiter ces problèmes d'endogénéité est l'utilisation de variables instrumentales, corrélées à la variable soupçonnée d'être endogène (la dette ici) et non corrélées au terme d'erreur, ni à la variable à expliquer. Malheureusement, nous ne disposons pas de bonnes variables candidates pour effectuer ce genre de test. Faute de mieux, nous utilisons la dette municipale de 2006 en tant qu'instrument de la dette de 2011¹², et menons donc des tests d'endogénéité uniquement pour 2011 (nous pensons cependant que les conclusions tirées pour cette année pourront être transposées à l'année 2006). Nous réalisons les tests de Durbin-Wu-Hausman pour vérifier la

¹² Du fait des difficultés souvent rencontrées pour trouver une bonne variable instrumentale, il est assez courant dans la littérature d'utiliser un terme décalé de la variable soupçonnée d'endogénéité pour jouer le rôle d'instrument.

présence d'endogénéité et nous nous assurons également de la validité de l'instrument utilisé. La présence d'endogénéité n'est pas détectée dans la majorité des cas : les tests de Durbin-Wu-Hausman conduisent à l'acceptation de l'hypothèse H0 au seuil de 5%, indiquant que les régressions avec variable instrumentale sont moins efficaces, et donc que nos régressions initiales sont préférables. Par ailleurs, notre variable instrumentale n'est pas « faible », indiquant qu'elle est corrélée à notre variable soupçonnée d'endogénéité (cf. tableau C.5)¹³. Dans le cas où de l'endogénéité apparaît, le modèle avec variable instrumentale conduit à des résultats similaires à ceux du tableau 3.3, à savoir un impact négatif significatif de notre variable d'intérêt (cf. tableau C.6). Au final, l'endogénéité ne semble pas être un problème dans notre cas de figure.

Tableau C.5 : p-values des tests d'endogénéité

	Var. d'intérêt : Dette / pop		Var. d'intérêt : Dette / RT	
	(1) Sans var. Ontario	(2) Avec var. Ontario	(3) Sans var. Ontario	(4) Avec var. Ontario
Durbin-Wu-Hausman	0,03	0,17	0,11	0,44
Instruments faibles	0,00	0,00	0,00	0,00

En gras : variables significatives au seuil de 5%.

Tableau C.6: Test avec variable instrumentale – 2011⁽¹⁾

Constante	-4,77 (4,55)
Dette publique brute / pop	-0,10 (3,35)
Population régionale	0,05 (4,39)
Croissance dém. régionale	0,07 (2,20)
Croissance dém. municipale	0,13 (0,79)
Revenu moyen ménages	1,32 (14,57)
Taux de propriétaires	-0,08 (0,66)
Part résidentielle dans base foncière	0,47 (2,74)
Infrastructures municipales	0,23 (4,70)
Villes isolées	-0,22 (6,55)
N	130
R² ajusté¹⁴	-

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèses

⁽¹⁾ Les variables sont toutes exprimées sous forme logarithmique, excepté les variables du taux de croissance démographique régional et du taux de croissance démographique municipal car elles ont des observations nulles et négatives (non transformables en logarithme).

¹³ La détection des instruments faibles (i.e. faiblement corrélés à la variable endogène) se fait par la réalisation d'un test de Fisher. Ici, on rejette l'hypothèse H0 de faiblesse des instruments au seuil de 5%.

¹⁴ Les R² des régressions avec variables instrumentales ne sont pas fournis. En effet, *Wooldridge* (2015, p744) indique que le R² des estimations avec variables instrumentales peut être négatif (ce qui est notre cas), que son calcul ne présente pas un grand intérêt et qu'il n'a pas d'interprétation naturelle. De ce fait, nous n'indiquons pas ici les R².

D. Annexes du chapitre 4

D.1. Tests complémentaires en coupe transversale

D.1.1 Régressions avec la dette consolidée du bloc communal rapportée aux recettes de fonctionnement, années 2006 à 2009

Tableau D.1 : Déterminants de la dette consolidée du bloc communal rapportée aux recettes de fonctionnement⁽¹⁾ – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009

	2006	2007	2008	2009
	(1) Dette / RF	(2) Dette / RF	(3) Dette / RF	(4) Dette / RF
Constante	-0,21 (1,32)	-0,26 (1,17)	-0,26 (1,65)	-0,47 (3,00)
CID	0,07 (0,94)	0,22 (2,26)	0,16 (2,12)	0,19 (2,47)
Potentiel fiscal agrégé par habitant	-0,01 (0,67)	-0,01 (0,32)	-0,00 (0,02)	0,02 (0,88)
Part des jeunes de 3-16 ans	-2,35 (2,84)	-2,38 (5,18)	-2,64 (6,47)	-2,26 (5,10)
Résidences secondaires pour 100 habitants	-0,03 (2,99)	-0,02 (2,24)	-0,02 (2,33)	-0,02 (1,99)
Nombre communes	-0,11 (6,59)	-0,09 (5,84)	-0,10 (5,79)	-0,09 (5,25)
Part communes de montagne	0,17 (6,44)	0,16 (6,23)	0,16 (5,92)	0,14 (5,20)
Longueur voirie	0,13 (9,86)	0,12 (8,31)	0,13 (9,30)	0,12 (9,06)
N	2 558	2 573	2 568	2 585
R² ajusté	0,084	0,082	0,086	0,071

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèse.

⁽¹⁾ Excepté pour les variables du CID, de la part des jeunes de 3 à 16 ans et de la part des communes de montagne (qui sont des pourcentages), l'ensemble des variables sont sous forme logarithmique.

D.1.2 Régressions avec la dette des communes membres des EPCI en tant que variable à expliquer, années 2006 à 2009

Tableau D.2 : Déterminants de la dette par habitant des communes membres des EPCI⁽¹⁾ – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009

	2006	2007	2008	2009
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Dette / pop	Dette / pop	Dette / pop	Dette / pop
Constante	3,50 (14,17)	3,56 (14,56)	3,58 (14,42)	3,33 (13,87)
CID	-1,09 (9,62)	-1,01 (9,70)	-1,04 (10,11)	-1,01 (9,16)
Potentiel fiscal agrégé par habitant	0,46 (13,03)	0,47 (13,23)	0,47 (13,97)	0,50 (14,34)
Part des jeunes de 3-16 ans	-2,39 (4,51)	-2,69 (4,95)	-2,59 (4,88)	-2,63 (4,48)
Résidences secondaires pour 100 habitants	0,07 (5,29)	0,06 (5,63)	0,07 (5,95)	0,07 (5,63)
Nombre communes	-0,14 (7,22)	-0,13 (7,05)	-0,13 (7,02)	-0,12 (6,43)
Part communes de montagne	0,32 (11,31)	0,30 (10,35)	0,30 (9,93)	0,27 (9,02)
Longueur voirie	0,18 (10,46)	0,16 (9,09)	0,17 (9,43)	0,16 (9,68)
N	2 558	2 573	2 568	2 585
R² ajusté	0,354	0,347	0,344	0,339

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèse.

⁽¹⁾ Excepté pour les variables du CID, de la part des jeunes de 3 à 16 ans et de la part des communes de montagne (qui sont des pourcentages), l'ensemble des variables sont sous forme logarithmique.

Tableau D.3 : Déterminants de la dette des communes membres des EPCI rapportée aux recettes de fonctionnement⁽¹⁾ – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009

	2006	2007	2008	2009
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Dette / RF	Dette / RF	Dette / RF	Dette / RF
Constante	-0,09 (0,43)	-0,20 (0,93)	-0,13 (0,63)	-0,24 (1,16)
CID	-0,38 (3,55)	-0,27 (2,85)	-0,32 (3,57)	-0,23 (2,39)
Potentiel fiscal agrégé par habitant	-0,04 (1,38)	-0,02 (0,81)	-0,02 (0,72)	-0,01 (0,23)
Part des jeunes de 3-16 ans	-1,79 (3,87)	-1,93 (4,15)	-2,24 (4,76)	-2,18 (4,19)
Résidences secondaires pour 100 habitants	-0,01 (0,51)	-0,00 (0,19)	-0,00 (0,40)	-0,00 (0,42)
Nombre communes	-0,08 (4,83)	-0,08 (4,64)	-0,08 (5,00)	-0,07 (4,22)
Part communes de montagne	0,15 (6,00)	0,13 (5,14)	0,13 (5,19)	0,11 (4,41)
Longueur voirie	0,13 (8,69)	0,13 (8,25)	0,13 (8,17)	0,12 (8,00)
N	2 558	2 573	2 568	2 585
R² ajusté	0,090	0,084	0,091	0,072

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèse.

⁽¹⁾ Excepté pour les variables du CID, de la part des jeunes de 3 à 16 ans et de la part des communes de montagne (qui sont des pourcentages), l'ensemble des variables sont sous forme logarithmique.

D.2. Tests de robustesse

D.2.1 Régressions avec le coefficient d'intégration fiscale en tant que variable d'intérêt, années 2006 à 2009

Tableau D.4: Déterminants de la dette consolidée du bloc communal par habitant⁽¹⁾ – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009

	2006	2007	2008	2009
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Dettes / pop	Dettes / pop	Dettes / pop	Dettes / pop
Constante	3,37 (12,70)	3,46 (13,50)	3,42 (14,10)	3,06 (12,52)
CIF	0,10 (1,02)	0,17 (2,13)	0,18 (2,12)	0,21 (2,38)
Potentiel fiscal agrégé par habitant	0,50 (13,07)	0,51 (13,46)	0,51 (14,79)	0,55 (15,71)
Part des jeunes de 3-16 ans	-2,66 (5,05)	-2,99 (5,55)	-2,92 (5,54)	-2,61 (4,52)
Résidences secondaires pour 100 habitants	0,04 (3,49)	0,04 (3,63)	0,05 (3,98)	0,05 (4,04)
Nombre communes	-0,14 (7,22)	-0,13 (6,85)	-0,12 (6,33)	-0,11 (5,96)
Part communes de montagne	0,33 (11,36)	0,31 (10,61)	0,31 (10,59)	0,28 (9,69)
Longueur voirie	0,16 (9,27)	0,15 (8,22)	0,15 (8,45)	0,15 (9,06)
N	2 539	2 554	2 549	2 566
R² ajusté	0,308	0,305	0,301	0,307

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèse.

⁽¹⁾ Excepté pour les variables du CIF, de la part des jeunes de 3 à 16 ans et de la part des communes de montagne (qui sont des pourcentages), l'ensemble des variables sont sous forme logarithmique.

Tableau D.5: Déterminants de la dette par habitant des communes membres des EPCI⁽¹⁾ – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009

	2006	2007	2008	2009
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Dettes / pop	Dettes / pop	Dettes / pop	Dettes / pop
Constante	3,67 (14,24)	3,70 (14,68)	3,78 (15,93)	3,53 (14,16)
CIF	-0,72 (7,58)	-0,67 (7,85)	-0,69 (8,14)	-0,70 (7,70)
Potentiel fiscal agrégé par habitant	0,44 (12,07)	0,45 (12,38)	0,44 (13,02)	0,47 (13,35)
Part des jeunes de 3-16 ans	-2,39 (4,68)	-2,72 (5,09)	-2,63 (5,00)	-2,64 (4,51)
Résidences secondaires pour 100 habitants	0,06 (5,21)	0,07 (5,70)	0,07 (6,11)	0,07 (5,75)
Nombre communes	-0,13 (6,79)	-0,12 (6,64)	-0,12 (6,58)	-0,12 (6,09)
Part communes de montagne	0,33 (11,32)	0,31 (10,51)	0,30 (10,03)	0,28 (9,35)
Longueur voirie	0,17 (10,16)	0,16 (8,72)	0,16 (8,95)	0,16 (9,35)
N	2 539	2 554	2 549	2 566
R² ajusté	0,354	0,348	0,342	0,340

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèse.

⁽¹⁾ Excepté pour les variables du CIF, de la part des jeunes de 3 à 16 ans et de la part des communes de montagne (qui sont des pourcentages), l'ensemble des variables sont sous forme logarithmique.

D.2.2 Régressions avec création d'une variable catégorielle pour les EPCI à fiscalité propre ayant disparu en cours de période

Tableau D.6: Régressions avec dummy pour les EPCI à fiscalité propre ayant disparu en cours de période⁽¹⁾

	Modèles en niveau			
	(1) Dette / pop	(2) Dette / pop	(3) Dette / RF	(4) Dette / RF
Constante	2,64 (15,32)	2,46 (13,97)	-0,84 (5,49)	-0,77 (5,11)
CID	0,30 (7,08)	0,29 (6,86)	0,16 (3,70)	0,15 (3,45)
Potentiel fiscal agrégé par habitant	0,57 (23,07)	0,65 (27,70)	0,05 (2,39)	0,09 (4,45)
Part des jeunes de 3-16 ans	-0,84 (2,68)	-1,35 (4,32)	-1,25 (4,29)	-1,70 (5,87)
Résidences secondaires pour 100 habitants	0,08 (8,56)	0,06 (6,30)	-0,00 (0,54)	-0,01 (1,30)
Nombre communes	-0,13 (7,68)		-0,09 (6,59)	
Part communes de montagne	0,27 (10,59)	0,29 (10,41)	0,14 (6,24)	0,14 (5,93)
Superficie		0,05 (3,19)		0,04 (2,69)
Longueur voirie	0,14 (8,35)		0,12 (8,59)	
Année précédant élections	0,01 (1,04)	0,01 (1,60)	-0,00 (0,61)	-0,00 (0,45)
CC	Ref.		Ref.	
CA	0,11 (4,32)		-0,04 (1,79)	
CU	0,14 (1,99)		-0,08 (1,19)	
SAN	0,63 (5,39)		0,57 (5,48)	
EPCI à TPU		-0,02 (2,59)		0,00 (0,57)
EPCI ayant disparu	-0,02 (0,29)	-0,04 (0,56)	-0,04 (0,54)	-0,05 (0,74)
N	10 284	10 284	10 284	10 284
R² ajusté	0,344	0,329	0,030	0,019

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèse.

⁽¹⁾ Excepté pour les variables du CID, de la part des jeunes de 3 à 16 ans, de la part des communes de montagne (qui sont des pourcentages) et les variables catégorielles, l'ensemble des variables sont sous forme logarithmique. Les tests sont ici réalisés avec les effets aléatoires car notre variable d'intérêt est une variable dichotomique invariante dans le temps, dont l'effet aurait été supprimé par les modèles avec effets fixes ou en différence première.

D.2.3 Résultats des tests avec variables instrumentales (VI)¹⁵

Tableau D.7: Déterminants de la dette par habitant des communes membres des EPCI⁽¹⁾, estimations avec VI – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009

	2006	2007	2008	2009
	(1) Dette / pop	(2) Dette / pop	(3) Dette / pop	(4) Dette / pop
Constante	4,66 (10,20)	4,92 (10,63)	4,86 (10,41)	4,67 (8,88)
CID (estimation VI)	-6,51 (5,56)	-6,41 (5,22)	-6,42 (5,37)	-6,76 (5,55)
Potentiel fiscal agrégé par habitant	0,52 (10,45)	0,49 (10,47)	0,52 (11,10)	0,58 (11,56)
Part des jeunes de 3-16 ans	-2,93 (3,72)	-2,99 (3,91)	-3,15 (4,04)	-3,57 (3,89)
Résidences secondaires pour 100 habitants	0,08 (4,71)	0,08 (4,44)	0,07 (4,34)	0,07 (3,92)
Nombre communes	-0,04 (1,22)	-0,05 (1,28)	-0,04 (1,10)	-0,02 (0,62)
Part communes de montagne	0,23 (4,57)	0,20 (4,08)	0,19 (3,82)	0,15 (2,85)
Longueur voirie	0,07 (2,17)	0,07 (2,18)	0,07 (2,03)	0,05 (1,51)
N	2 558	2 573	2 568	2 585
R² ajusté	-	-	-	-
Durbin-Wu-Hausman	0,00	0,00	0,00	0,00
Instruments faibles	0,00	0,00	0,00	0,00
Test de Sargan	0,44	0,28	0,56	0,21

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèse.

⁽¹⁾ Excepté pour les variables du CID, de la part des jeunes de 3 à 16 ans et de la part des communes de montagne (qui sont des pourcentages), l'ensemble des variables sont sous forme logarithmique.

¹⁵ Le nombre de tests et de tableaux étant déjà conséquent, et pour éviter d'ajouter encore plus de lourdeur, certains tests en coupe transversale avec variables instrumentales ne sont pas ici présentés. Il s'agit des régressions testant l'impact du CID (instrumenté) sur la dette rapportée aux recettes de fonctionnement du bloc communal et des communes membres des EPCI. Il s'agit également des régressions testant l'impact du CIF (instrumenté) sur la dette par habitant des communes membres des EPCI. Néanmoins, des tests ont été effectués et conduisent à des résultats similaires concernant notre variable d'intérêt instrumentée : son impact sur la dette est négatif, que ce soit pour le bloc communal ou pour les seules communes membres des EPCI.

Tableau D.8: Déterminants de la dette par habitant du bloc communal, estimations avec VI et CIF en tant que variable d'intérêt⁽¹⁾ – données en coupe transversale pour les années 2006 à 2009

	2006	2007	2008	2009
	(1) Dette / pop	(2) Dette / pop	(3) Dette / pop	(4) Dette / pop
Constante	6,34 (8,42)	6,42 (8,62)	6,68 (8,42)	6,31 (8,54)
CIF (estimation VI)	-3,92 (4,88)	-3,69 (4,71)	-3,84 (4,77)	-3,92 (5,14)
Potentiel fiscal agrégé par habitant	0,29 (3,79)	0,29 (3,77)	0,28 (3,55)	0,34 (4,79)
Part des jeunes de 3-16 ans	-1,90 (2,33)	-2,31 (2,98)	-2,58 (3,43)	-2,59 (3,05)
Résidences secondaires pour 100 habitants	0,10 (4,99)	0,10 (5,33)	0,11 (5,57)	0,11 (5,40)
Nombre communes	0,01 (0,29)	0,02 (0,63)	0,04 (0,92)	0,03 (0,84)
Part communes de montagne	0,27 (5,63)	0,26 (5,67)	0,24 (4,99)	0,22 (4,81)
Longueur voirie	-0,02 (0,39)	-0,02 (0,51)	-0,03 (0,76)	-0,02 (0,64)
N	2 539	2 554	2 549	2 566
R² ajusté	-	-	-	-
Durbin-Wu-Hausman	0,00	0,00	0,00	0,00
Instruments faibles	0,00	0,00	0,00	0,00
Test de Sargan	0,66	0,77	0,92	0,88

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèse.

⁽¹⁾ Excepté pour les variables du CIF, de la part des jeunes de 3 à 16 ans et de la part des communes de montagne (qui sont des pourcentages), l'ensemble des variables sont sous forme logarithmique.

Tableau D.9 : Déterminants de la dette par habitant du bloc communal et de la dette des communes membres des EPCI, estimations avec VI, données de panel ⁽¹⁾

	Y = dette consolidée du bloc communal			Y = dette des communes membres		
	(1) Dette / pop	(2) Dette / RF	(3) Dette / pop	(4) Dette / pop	(5) Dette / RF	(6) Dette / pop
Constante	4,95 (21,84)	0,52 (3,02)	7,40 (8,03)	4,86 (22,02)	0,28 (1,74)	7,70 (8,49)
CID (estimation VI)	-4,01 (9,51)	-2,57 (7,84)		-5,33 (12,78)	-2,46 (7,80)	
CIF (estimation VI)			-4,43 (4,20)			-5,39 (5,10)
Potentiel fiscal agrégé par habitant	0,48 (20,68)	0,00 (0,04)	0,22 (3,05)	0,48 (20,92)	0,01 (0,70)	0,16 (2,31)
Part des jeunes de 3-16 ans	-3,14 (8,91)	-2,66 (9,93)	-2,50 (5,85)	-3,08 (8,82)	-2,40 (9,41)	-2,39 (5,34)
Résidences secondaires pour 100 habitants	0,08 (9,81)	-0,00 (1,21)	0,13 (6,72)	0,09 (11,11)	-0,00 (0,56)	0,15 (7,50)
Nombre communes	-0,04 (2,95)	-0,04 (3,77)	0,06 (1,32)	-0,05 (3,77)	-0,04 (3,78)	0,06 (1,40)
Part communes de montagne	0,22 (10,27)	0,10 (6,19)	0,23 (7,63)	0,21 (9,62)	0,09 (5,71)	0,23 (7,30)
Longueur voirie	0,03 (1,87)	0,06 (5,32)	-0,09 (1,60)	0,06 (3,71)	0,09 (7,83)	-0,08 (1,46)
Année précédant élections	-0,02 (1,59)	-0,02 (1,69)	-0,02 (1,12)	-0,02 (1,57)	-0,02 (1,65)	-0,02 (0,82)
CC	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
CA	0,30 (9,94)	0,05 (2,04)	0,41 (6,54)	0,21 (7,07)	-0,03 (1,24)	0,33 (5,29)
CU	1,25 (9,85)	0,53 (5,20)		0,78 (6,34)	0,09 (0,91)	
SAN	2,12 (12,99)	1,48 (11,46)		0,25 (1,19)	-0,54 (3,14)	
N	10 284	10 284	10 208	10 284	10 284	10 208
R² ajusté	-	-	-	-	-	-
Durbin-Wu-Hausman	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Instruments faibles	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Test de Sargan	0,72	0,88	0,29	0,74	0,22	0,27

En gras : variables significatives au seuil de 5%. Les t-stats sont entre parenthèse.

⁽¹⁾ Excepté pour les variables du CID, de la part des jeunes de 3 à 16 ans, de la part des communes de montagne (qui sont des pourcentages) et les variables catégorielles, l'ensemble des variables sont sous forme logarithmique.

Bibliographie

Allers, M., Geertsema, B. (2014). The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform. *SOM Research Reports*, vol. 14019-EEF.

Arzaghi, M., Henderson, J. (2005). Why countries are fiscally decentralizing. *Journal of Public Economics*, vol. 89, 1157-1189.

Asatryan, Z., Feld, L., Geys, B. (2015). Partial fiscal decentralization and sub-national government fiscal discipline: empirical evidence from OECD countries. *Public Choice*, 307-320.

Ashworth, J., Galli, E., Padovano, F. (2013). Decentralization as a constraint to Leviathan: a panel cointegration analysis. *Public Choice*, vol. 156, 491-516.

Assemblée des Communautés de France. (2009). Élus communautaires et gouvernance. *Intercommunalités*, n° 136, p11.

Assemblée des Communautés de France. (2013). Nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux. *Étude AdCF*.

Assemblée des Communautés de France. (2014). Intercommunalité : mode d'emploi.

Assemblée des Communautés de France. (2015). Investissements publics locaux : quelle stratégie de relance ? *Intercommunalités*, n°197, p12.

Assemblée des Communautés de France. (2016). Communautés XXL : s'adapter au changement d'échelle. *Intercommunalités*, n° 206, p16.

Assemblée des Communautés de France. (2017). Valeurs locative des locaux d'habitation : la révision en bonne voie.

Assemblée des Communautés de France, Fédération des agences d'urbanisme. (2016). 50 indicateurs pour décrypter les dynamiques des grandes agglomérations. *Observ' agglo*.

Assemblée Nationale française. (2017). Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalités. (2010). La DGF intercommunale 2010 – dotation de compensation et dotation d'intercommunalité.

Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalités. (2017). Éléments techniques sur la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et des locaux d'habitation.

Association des Banquiers Canadiens. (2016). Emprunt des ménages au Canada.

Association des Comptables Généraux Accrédités du Canada. (2011). L'endettement au Canada : Les consommateurs canadiens ont-ils encore les moyens d'être un moteur de l'économie ?

Banque du Canada. (2012). Les dépenses et la dette des ménages.

Banque du Canada. (Crawford, A., Faruqi, U.). (2012b). Quels facteurs expliquent les tendances observées dans l'évolution de la dette des ménages canadiens ? *Revue de la Banque du Canada*, 3-17.

Banque du Canada. (Cateau, G., Roberts, T., Zhou, J.). (2015). L'endettement des ménages et les vulnérabilités potentielles pour le système financier canadien : une analyse des microdonnées. *Revue du système financier*, 55-65.

Banque du Canada (2016). *Dégager les liens entre l'endettement élevé des ménages et le risque pour la stabilité financière.*

Banque Desjardins. (2015). Situation financière des ménages au Québec et en Ontario. *Point de vue Economique.*

Baskaran, T. (2010). On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries. *Public Choice*, 351-378.

Bastiaens, E., De Borger, B., Vanneste, J. (2001). Expenditure and taxation effects of local public debt and unconditional grants: Evidence from Flemish municipalities. *Cahiers Économiques de Bruxelles*, vol. 171, 71-89.

Baudry, M., Guengant, A., Larribeau, S., Leprince, M. (2009). Formation des prix immobiliers et consentements à payer pour une amélioration de l'environnement urbain : l'exemple rennais. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 396-411.

Bel, G., Warner, M. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence. *Public Administration*, vol. 93, 52-67.

Bel, G., Warner, M. (2016). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 19, 91-115.

Benito, B., Guillamón, M-D., Bastida, F. (2015). Non-fulfilment of debt limits in Spanish municipalities. *Fiscal Studies*, vol. 36, 75-98.

Binet, M-E. (2011). Estimer la fonction de dépenses publiques locales avec et sans mesure du prix : les apports du système linéaire de dépenses. *Revue d'économie politique*, vol. 121, 583-605.

Bird, R. (2014). Reflections on Measuring Urban Fiscal Health. *Municipal Finance Journal*, vol. 35, 47-78.

Bird, R. & Slack, E. (2015). Is your city healthy? Measuring urban fiscal health.

Blöchliger, H., Égert, B. (2013). Decentralisation and economic growth – part 2: the impact on economic activity, productivity and investment. *OECD working papers on fiscal federalism*.

Blöchliger, H., King, D. (2006). Fiscal autonomy of sub-central governments. *OECD working papers on fiscal federalism*.

Boadway, R. W., Shah, A. (2009). Fiscal federalism: principles and practice of multiorder governance. *Cambridge University Press*.

Brown, K. (1993). The 10-point test of financial condition: toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities. *Government Finance Review*, vol.9, 21-26.

Cassette, A., Paty, S. (2010). Fiscal decentralization and the size of government: a European country empirical analysis. *Public Choice*, 173-189.

Cassette, A., Farvaque, E., Héricourt, J., Jean, N. (2011). Dépenses « visibles » et perspectives de réélection dans un scrutin à deux tours : le cas des élections municipales françaises. *Revue d'Économie Politique*, vol. 121, 435-486.

Cavailhès, J. (2005). Le prix des attributs du logement. *Économie et statistiques*, vol. 381, 91-123.

Centre National de la Fonction Publique Territoriale. (2012). Principes budgétaires applicables aux collectivités territoriales. Version électronique.

Centre National de la Fonction Publique Territoriale. (2013). Le financement de l'intercommunalité. Version électronique.

Centre National de la Fonction Publique Territoriale. (2013b). Le financement des investissements publics locaux par les emprunts obligataires. Version électronique.

Centre National de la Fonction Publique Territoriale. (2016). Définition et présentation du budget. Version électronique.

Centre National de la Fonction Publique Territoriale. (2017). L'intercommunalité. Version électronique.

Champagne, E., Choinière, O. (2016). Le financement des infrastructures municipales et les défis du fédéralisme fiscal canadien. *Gestion et management public*, vol.4, 25-36.

Clark, T., Linzer, D. (2015). Should I use fixed or random effect? *Political Science Research and Methods*, vol.3, 399-408.

Code général des collectivités territoriales (version en vigueur au 5 février 2018). *Légifrance*, articles L1612-4 et L1612-14.

Code général des impôts. (2017). Articles 1518 et 1518bis.

Conseil de l'Europe, comité sur la démocratie locale et régionale. (2007). Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales.

Conseil sur la comptabilité dans le secteur public. (2007). Indicators of government financial condition: statement of principles. Draft statement of recommended practice. *Toronto: PSAB*.

Collin, J-P., Léveillé, J., Rivard, M., Robertson, M. (2003). L'organisation municipale au Canada : un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation. *INRS Urbanisation, culture et société*. Groupe de recherche sur l'innovation municipale.

Cour des comptes. (2008). Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2007. 31-44.

Cour des comptes. (2009). Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2008. 31-52.

Cour des Comptes. (2014). Les finances publiques locales, rapport public thématique pour 2013. 91-92.

Cour des comptes. (2016). La carte des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM, SMF), une rationalisation à poursuivre.

Cour des comptes. (2017). Les finances publiques locales – rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Commissariat Général au Développement Durable, Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale. (2011). Indicateurs de développement durable pour les territoires. *Études et documents*, vol. 57, 64-65.

De Kervasdoué, J., Fabius, L., Mazodier, M., Doublet, F. (1976). La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes. *Revue française de sociologie*, vol. 17, 423-450.

De Mello, L. (2000). Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis. *World Development*, vol. 28, 365-380.

Des Rosiers, F., Thériault, M., Kestens, Y., Villeneuve, P. (2002). Landscaping and house values: an empirical investigation. *Journal of Real Estate Research*, vol. 23, 139-161.

Dhar, P., Ross, S. (2009). School Quality and Property Values: Re-examining the Boundary Approach. *Working paper 2009-37*, University of Connecticut, Department of Economics.

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. (2017). L'aide et l'action sociale en France, édition 2017. *Panoramas de la DREES*, 26-29.

Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance. (2015). La dépense d'éducation des collectivités territoriales : 35 milliards d'euros en 2014. Note d'information n°48.

Direction de l'information légale et législative. (2016). Les grands principes budgétaires. Version électronique.

Direction Générale des Collectivités Locales (2006). L'intercommunalité à fiscalité propre en 2006. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°50.

Direction Générale des Collectivités Locales (2007). L'intercommunalité à fiscalité propre en 2007. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°54.

Direction Générale des Collectivités Locales (2008). Les finances du secteur communal : les groupements de communes réalisent 20% des dépenses. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°61.

Direction Générale des Collectivités Locales (2008b). L'intercommunalité à fiscalité propre en 2008. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°59.

Direction Générale des Collectivités Locales (2009). Les dépenses du secteur communal en 2007 : 21% des dépenses sont le fait des groupements à fiscalité propre. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°67.

Direction Générale des Collectivités Locales (2009b). L'intercommunalité à fiscalité propre en 2009. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°65.

Direction Générale des Collectivités Locales (2009c). L'investissement communal dans le cycle électoral. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°66.

Direction Générale des Collectivités Locales (2010). Les dépenses du secteur communal en 2008 : des inégalités entre communes réduites par l'intercommunalité. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°73.

Direction Générale des Collectivités Locales. (2012). Les finances des communes de 10 000 habitants et plus en 2010. Collection statistiques et finances locales.

Direction Générale des Collectivités Locales. (2016). Les collectivités locales en chiffres.

Direction Générale des Collectivités Locales. (2017). Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Annexe au projet de loi de finances pour 2017, p16-17.

Direction Générale des Collectivités Locales. (2017b). 1 266 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°113.

Direction Générale des Collectivités Locales. (2017c). Les poids des budgets annexes et des syndicats dans les finances des collectivités locales. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°120.

Direction Générale des Collectivités Locales. (2017d). Guide pratique – vote des taux d'impôts directs locaux et taxes assimilées.

Direction Générale des Collectivités Locales. (2017e). Entre 2007 et 2017, près de trois syndicats sur dix en moins. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°116.

Direction Générale des Collectivités Locales. (2017f). Guide pratique – Attributions de compensation.

Direction Générale des Finances Publiques. (2017). Fiches de fiscalité à l'usage des agents des collectivités et établissements locaux.

-
- Downes, T., Zabel, J. (2002). The impact of house characteristics on house prices: Chicago 1987-1991. *Journal of Urban Economics*, vol. 52, 1-25.
- Égert, B. (2015). Public debt, economic growth and nonlinear effects: myth or reality? *Journal of Macroeconomics*, vol. 43, 226-238.
- Eyraud, L., Badia, M. (2013). Too small to fail? Subnational spending pressures in Europe. *IMF working papers*.
- Farvaque, E., Foucault, M., Joanis, M. (2015). L'endettement public des provinces canadiennes : Les règles d'équilibre budgétaires sont-elles efficaces ? *Série scientifique*, CIRANO.
- Fiva, J. (2006). New evidence on the effect of fiscal decentralization on the size and composition of government spending. *Public Finance analysis*, vol. 62, 250-280.
- Fondation iFRAP. (2014). Podiums : les 30 plus grandes villes de France. *Le mensuel de la fondation iFRAP*, numéro spécial.
- Fox, W., Gurley, T. (2006). Will consolidation improve sub-national governments? *Policy Research Working Paper*, World Bank.
- France Urbaine, La Banque Postale Collectivités Locales. (2016). Territoires urbains – portrait financier.
- Frère, Q. (2012). Le périmètre pertinent de l'intercommunalité : les apports de l'Économie publique. *Les actes des « Entretiens territoriaux de Strasbourg » : Atelier jeunes chercheurs*, CNFPT.
- Frère, Q., Le Maux, B. (2010). Impact de la décentralisation sur la taille du secteur public : le cas de la France. *Revue d'économie politique*, vol. 120, 509-538.
- Frère, Q., Leprince, M., Paty, S. (2014). The impact of intermunicipal cooperation on local public spending. *Urban studies*, vol.51, 1741-1760.
- Gavoille, N., Josselin, J-M., Padovano, F. (2015). What do you know about your mayor? Voters' information and jurisdiction size. *Economics Working Paper*, Condorcet Center for Political Economy.
- Gilbert, G. (1996). Le fédéralisme financier, perspectives de microéconomie spatiale. *Revue économique*, vol. 47, 311-363.
- Goeminne, S. Smolders, C. (2014). Politics and public infrastructure investments in local governments: empirical evidence from Flemish municipalities (1996-2009). *Local Government Studies*, vol. 40, 182-202.
- Grossman, P. J. (1989). Fiscal decentralization and government size: an extension, *Public Choice*, vol. 62, 63-69.

-
- Groves, S. M., Godsey, W. M., Shulman, M. A. (1981). Financial indicators for local government. *Public Budgeting and Finance*, vol.1, 5-19.
- Groves, S. M., Nollenberger, K., Valente, M. G. (2003). Evaluating financial condition: A handbook for local government. (4th ed.). Washington, DC: *International City/County Management Association*.
- Guengant, A. (1998). Analyse financière des communes.
- Guengant, A. (2004). La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 653-672.
- Guengant, A., Josselin, J-M. (2009). La contrainte de budget des collectivités locales françaises est-elle relâchée ? *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 739-758.
- Guengant, A., Leprince, M. (2006). Évaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales. *Économie et prévision*, 79-99.
- Hansen, S. (2014). Common pool size and project size: an empirical test on expenditures using Danish municipal mergers. *Public Choice*, 3-21.
- Hardy, M. (1993). Regression with dummy variables. *Sage University Paper series on Quantitative Applications in the Social Science*. 07-093, p58.
- Hendrick, R. (2004). Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Governments: Focus on Chicago Suburban Municipalities. *Urban Affairs Review*, vol.40, 78-114.
- Hilber, C. (2015). The economic implications of house price capitalization: a synthesis. *Real Estate Economics*, 1-39.
- Hortas-Rico, M., Solé-Hollé, A. (2010). Does urban sprawl increase the costs of providing local public services? Evidence from Spanish municipalities. *Urban Studies*, vol. 47, 1513-1540.
- Inspection Générale des Finances, Inspection Générale de l'Administration. (2014). Les mutualisations au sein du bloc communal.
- Inspection Générale des Finances, Inspection Générale de l'Administration. (2016). Revue de dépenses relatives aux budgets annexes des collectivités territoriales.
- Inspection Générale des Finances, Inspection Générale de l'Administration. (2016b). Revue de dépenses sur le patrimoine des collectivités territoriales.
- Institut Canadien des Comptables Agréés. (2007). Guide de comptabilisation et de présentation des immobilisations corporelles, p24-28.
- Institut de la Statistique du Québec. (Gauthier, M-A.). (2015). L'endettement des familles québécoises : une comparaison Québec, Ontario, Canada. *Données sociodémographiques en bref*, vol. 19, 1-10.
- Institut national de la statistique et des études économiques. (2015). La France et ses territoires, édition 2015. *Insee Références*, 98-102.

Institut national de la statistique et des études économiques. (2017). Tableaux de l'économie française, édition 2017. *Insee Références*, p124.

Jacob, B., Hendrick, R. (2013). Assessing the financial condition of local governments: What is financial condition and how is it measured? Dans Levine, H., Justice, J., Scorsone, E. *Handbook of Local Government Fiscal Health* (p 11-41).

Jimenez, B., Hendrick, R. (2010). Is government consolidation the answer? *State and Local Government Review*, vol. 42, 258-270.

Jin, J., Zou, H. F. (2002). How does fiscal decentralization affect aggregate, national, and subnational government Size? *Journal of Urban Economics*, vol. 52, 270-293.

Joanis, M. (2014). Comparaison de l'endettement public dans les provinces canadiennes et dans les États américains : une analyse de sensibilité. *Canadian Public Policy*, vol. 40, 143-155.

Justice, J., Scorsone, E. (2013). Measuring and predicting local government fiscal stress: Theory and practice. Dans Levine, H., Justice, J., Scorsone, E. *Handbook of Local Government Fiscal Health* (p 43-76).

Kiel, K. (1995). Measuring the Impact of the Discovery and Cleaning of Identified Hazardous Waste Sites on House Values. *Land Economics*, vol. 71, 428-435.

Klopfér, M. (2010). Gestion financière des collectivités locales. Chapitre 6.

Leprince, M., Guengant, A. (2002). Interactions fiscale verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale. *Revue économique*, vol.53, 525-535.

Levine, H., Justice, J., Scorsone, E. (2013). *Handbook of Local Government Fiscal Health*.

Le Monde. (2018). Les élus d'Aix-Marseille Provence redoutent un nouveau « big bang ». Version électronique.

Marlow, M. L. (1988). Fiscal decentralization and government size. *Public Choice*, vol. 56, 259-269.

Meloche, J-P., Strub, M., Vaillancourt, F. (2015). Fiscal Health of Québec Municipalities. Dans Bird, R. & Slack, E., *Is your city healthy? Measuring urban fiscal health* (p 119-148).

Meloche, J-P., Vaillancourt, F., Boulenger, S. (2016). Le financement des municipalités du Québec : comparaisons interjuridictions et éléments d'analyse. Rapport de projet pour le CIRANO.

Merk, O., Hulbert, C. (2015). Fiscal health of cities: an international comparative overview as seen by a credit rating agency. Dans Bird, R. & Slack, E., *Is your city healthy? Measuring urban fiscal health* (p 61-82).

Micheli, M. (2016). Local Government's Indebtedness and Its Impact on Real Estate Prices. *Ruhr Economic Papers*, n° 605.

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. (2014). L'évaluation foncière de votre propriété.

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. (2014b). Le rôle d'évaluation foncière et son contenu.

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. (2016). L'organisation municipale au Québec en 2016.

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. (2016b). Manuel de la présentation de l'information financière municipale.

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. (2017). Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec.

Ministère des Affaires municipales et du Logement. (2014). Guide de la conseillère ou du conseiller municipale 2014.

Ministère des Affaires municipales et du Logement. (2014b). 2014 financial information return – instructions.

Ministère des Finances. (2002). Property assessment and classification review – Final report.

Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique (2008). Projet de loi de finances pour 2009 – Rapport sur la dépense publique et son évolution.

Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Réforme de l'État. (2012). Rapport sur la dépense publique et son évolution. p62-63.

Nakazawa, K. (2016). Amalgamation, free-ride behavior, and regulation. *International Tax and Public Finance*, vol. 23, 812-833.

Natixis. (2016). Y a-t-il substituabilité entre dette publique et dette privée ? *Flash économie – Recherche économique*, n°593

Navarre, F. (2016). Quel est l'endettement des villes de plus de 10 000 habitants ? *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 39-80.

Navarre, F. (2017). Les métropoles, aux prises avec leurs réalités fiscales ? *Géographie, Économie et Société*, vol. 19, 513-535.

Neyapti, B. (2010). Fiscal decentralization and deficits: international evidence. *European Journal of Political Economy*, vol. 26, 155-166.

Oates, W. (1969). The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis. *Journal of Political Economy*, vol. 77, 957-971.

Oates, W. (1972). Fiscal federalism. NY: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. (1988). On the measurement of congestion in the provision of local public goods. *Journal of Urban Economics*, vol. 24, 85-94.

Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locales. (2017). Les finances des collectivités en 2017. p105-110.

Observatoire des Finances Locales. (2015). Les finances des collectivités en 2015. p32

Observatoire des Finances Locales (2016). Les finances des collectivités locales en 2016 – Etat des lieux.

Olson, M. (1969). The principle of « fiscal equivalence »: The division of responsibilities among different levels of government. *The American Economic Review*, vol. 59, 479-487.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques. (2004). Le cadre juridique des systèmes budgétaires, une comparaison internationale. *Revue de l'OCDE*.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques. (2005). Panorama des statistiques de l'OCDE 2005 – Économie, environnement et société.

Organisation de Coopération de Développement Economiques (2013). Fiscal Federalism 2014: making decentralization work. *OECD publishing*, chapter 3.

Organisation de Coopération et de Développement Economiques. (2016). Dette des ménages (indicateur).

Organisation de Coopération et de Développement Économiques. (2017). Panorama des administrations publiques 2017. *Éditions OCDE*.

Panizza, U., Presbitero, A. (2014). Public debt and economic growth: is there a causal effect? *Journal of Macroeconomics*, vol. 41, 21-41.

Palmon, O., Smith, B. (1998). New Evidence on Property Tax Capitalization. *Journal of Political Economy*, vol. 106, 1099-1111.

Reback, R. (2005). House prices and the provision of local public services: capitalization under school choice programs. *Journal of Urban Economics*, vol. 57, 275-301.

Reinhart, C., Rogoff, K. (2009). This Time is Different. Princeton, NJ: *Princeton University Press*.

Rodden, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, vol. 46, 670-687.

Rohe, W., Stewart, L. (1996). Homeownership and neighborhood stability. *Housing Policy Debate*, vol. 7, 37-81.

Rosen, S. (1974). Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition. *The Journal of Political Economy*, vol. 82, 34-55.

Saarimaa, T, Tukiainen, J. (2015). Common pool problem in voluntary municipal mergers. *European Journal of Political Economy*, vol. 38, 140-152.

Sakurai, S., Menezes-Filho, N. (2008). Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. *Public Choice*, vol. 137, 301-314.

Sénat. (2006). Rapport d'information fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, relatif à l'intercommunalité à fiscalité propre. Version électronique.

Sénat. (2011). Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, par le groupe de travail sur la mise œuvre de la péréquation entre les collectivités territoriales. Version électronique.

Sénat (Espagnac, F., de Montesquiou, A.). (2012). Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation.

Sénat (Mercier, M.). (2014). Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement de d'administration générale sur la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

Sénat (Dallier, P., Guené, C., Mézard, J.). (2014b). Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, relatif à l'évolution des finances locales à l'horizon 2017. 31-112.

Sénat. (2017). Les grands principes de la loi municipale de 1884. *Dossiers d'histoire*, version électronique.

Slack, E. (2002). Property tax reform in Ontario: what have we learned? *Canadian Tax Journal*, vol. 50, 576-585.

Slack, E., Tassonyi, A., Grad, D. (2015). Fiscal Health of Ontario Large Cities: Is There Something to Worry About? Dans Bird, R. & Slack, E., *Is your city healthy? Measuring urban fiscal health*. (p 149-198).

Smith, H., Benton, A. (2017). The role of metropolitan cooperation and administrative capacity in subnational debt dynamics: evidence from municipal Mexico. *Public Budgeting and Finance*, vol.37, 58-82.

Société Canadienne d'Hypothèque et de Logements. (2016). Examen de l'endettement des ménages.

Société d'évaluation Foncière des Municipalités. (2016). Guide de méthodologie – Évaluation des propriétés résidentielles en Ontario.

Stadelmann, D. (2010). Which factors capitalize into house prices? A Bayesian averaging approach. *Journal of Housing Economics*, 19(3), 180-204.

-
- Stadelmann, D., Eichenberger, R. (2008). Debt capitalization: A new perspective on Ricardian equivalence. *Working paper 2008-30*, Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA).
- Stadelmann, D., Eichenberger, R. (2014). Public debt capitalize into property prices: empirical evidence for a new perspective on debt incidence. *International Tax and Public Finance*, vol. 21, 498-529.
- Statistique Canada. (Chawla, R.). (2011). La répartition de la dette hypothécaire au Canada. *L'emploi et le revenu en perspective*.
- Statistique Canada (Chawla, R., Uppal, S.). (2012). L'endettement des ménages au Canada. *L'emploi et le revenu en perspective*.
- Stein, E. (1999). Fiscal decentralization and government size in Latin America. *Journal of Applied Economics*, vol. 2, 357-391.
- Tassonyi, A. (1994). Municipal Debt Limits and Supervision: the 1930s and the 1990s in Ontario. *Queen's University, School of Policy Studies*. Kingston: Government and Competitiveness Project.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, vol. 64, 416-424.
- Tellier, G. (2015). Les finances publiques au Canada – le fonctionnement de l'État à la lumière du processus budgétaire. Collection *Finance Publiques/Public Finance*.
- Vamalle, C., Ahrend, R., Hulbert, C. (2014). A sub-national perspective on financing investment for growth II – creating fiscal space for public investment: The role of institutions. *OECD regional development working papers*.
- Weingast, B., Shepsle, K., Johnsen, C. (1981). The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, vol. 89, 642-664.
- White, H. (1980). A heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroscedasticity. *Econometrica*, vol. 48, 817-838.
- Woolridge, J. (2015). Introduction à l'économétrie – Une approche moderne. 5^{ème} édition.
- Veiga, L., Veiga, F. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public Choice*, vol. 131, 45-64.
- Veiga, L., Veiga, F. (2014). Determinants of local governments' deficits and debt. *NIFE Working Papers*, 16/2014.

Doit-on s'inquiéter de la dette des gouvernements locaux ? Une analyse des cas français et canadien.

L'objectif de cette thèse est d'étudier si la dette des gouvernements locaux doit faire l'objet d'inquiétudes, en se focalisant sur les cas français et canadiens (Québec et Ontario principalement). Le premier chapitre réalise une analyse descriptive des territoires à l'étude, et montre également que la dette municipale est nettement plus faible en Ontario qu'en France ou au Québec. Le deuxième chapitre analyse la santé financière des 30 plus grandes villes françaises et canadiennes. Il ressort notamment que les municipalités ayant un fort endettement ne sont pas nécessairement caractérisées par une situation financière précaire. Le troisième chapitre explore l'hypothèse d'une capitalisation négative de la dette publique municipale dans les valeurs foncières résidentielles moyennes de 130 municipalités au Québec et en Ontario. Les différents tests menés conduisent à des résultats instables, ne nous permettant pas de confirmer hors de tout doute notre hypothèse initiale. Un constat demeure cependant : le fardeau des ménages québécois qui doivent absorber des dettes publiques plus importantes est compensé par des valeurs de logement et un endettement privé plus faibles par rapport aux ménages de l'Ontario. Enfin, le quatrième chapitre étudie l'hypothèse d'un lien entre le degré d'intégration au sein du bloc communal (EPCI à fiscalité propre et communes membres) et la dette consolidée de ce dernier. Les tests réalisés font ressortir un impact négatif de l'intégration sur la dette du secteur communal et sur la dette des communes membres, indiquant qu'une plus grande intégration constituerait un levier efficace pour contribuer, avec les limitations légales, à une bonne maîtrise de l'endettement du bloc communal.

Mots clés : Finances Publiques Locales ; Communes ; Coopération Intercommunale ; Dettes Publiques ; Budgets Locaux ; Santé financière ; France ; Canada.

The debt of local governments: Is there something to worry about? Analysis of French and Canadian cases.

The aim of this thesis is to study if the debt of local governments is a threat to their fiscal health, by focusing on French and Canadian cases (mainly Québec and Ontario). The first chapter provides a descriptive analysis of the studied territories, and reveals that the local debt is significantly lower in Ontario, in comparison with France and Québec. The second chapter focuses on the fiscal health of the 30 largest French and Canadian cities. It shows that municipalities with a large debt are not always in a precarious financial situation. The third chapter investigates the hypothesis of a negative capitalization of municipal public debt in the average residential property values in 130 municipalities of Québec and Ontario. Our estimations give mixed results, and do not allow us to confirm our initial hypothesis beyond any doubt. Nevertheless, the household's burden in Québec which have to finance larger municipal debts is offset by lower property prices and lower private indebtedness compared to Ontario's households. Finally, the fourth chapter examines a French issue: the potential link between the integration level within intermunicipal community (EPCI and member municipalities) and the consolidated debt. Results show a negative effect of integration on the consolidated debt and on the debt of member municipalities, suggesting that a larger integration could be a complementary method to the legal restrictions of local indebtedness.

Keywords: Local Public Finance; Municipalities; Intcommunal Cooperation; Public Debts; Local Budgets; Fiscal health; France; Canada.