

Vers un nouveau cadre fiscal pour les municipalités du Nouveau- Brunswick

Rapport final

Dr Craig Brett
Professeur d'économie, Université Mount Allison
Août 2024

Remerciements :

Nous désirons souligner le généreux financement reçu de l'organisme MITACS et de l'UMNB. Conal Donnelly a fourni des conseils d'expert en matière de recherche. Amy Anderson et le personnel de l'UMNB ont fourni un appui précieux, et Michelle Barclay de l'AFMNB a contribué à l'obtention de données budgétaires.



Table des matières

- 03** Sommaire exécutif
- 04** Introduction
- 05** L'assiette fiscale
- 10** Subventions du gouvernement du Nouveau-Brunswick
- 12** Besoins en infrastructure
- 15** Autres pressions potentielles sur les dépenses
- 17** La péréquation
- 19** De nouvelles façons de financer les municipalités
- 24** Conclusions
- 25** Recommandations
- 26** Sources des données



Sommaire exécutif

Au cours des décennies précédant la restructuration municipale au Nouveau-Brunswick, le financement local a été remodelé par deux tendances à long terme. Une réduction continue de la valeur réelle des subventions sans condition fournies par la province a rendu les municipalités plus dépendantes de l'assiette des impôts fonciers pour payer leurs factures. De plus, la partie résidentielle de cette assiette fiscale a connu une croissance plus rapide que sa partie non résidentielle. Ces deux tendances se sont combinées pour faire basculer la charge fiscale municipale vers les propriétaires fonciers et leurs locataires. Au même moment, des lacunes sont apparues quant à la capacité des municipalités de financer leurs investissements en matière d'infrastructure, ce qui a engendré à un retard considérable par rapport au renouvellement et à la modernisation de leurs actifs.

On pourrait espérer que le tout récent essor des évaluations foncières résidentielles permette aux municipalités de se sortir de leurs problèmes fiscaux. Mais un tel espoir est fondé sur la transformation d'un phénomène à court terme en une tendance durable. De plus, en doublant la mise sur les impôts fonciers en tant que source quasi exclusive de fonds municipaux, on s'engage dans une tendance à long terme consistant à demander au secteur résidentiel de payer davantage.

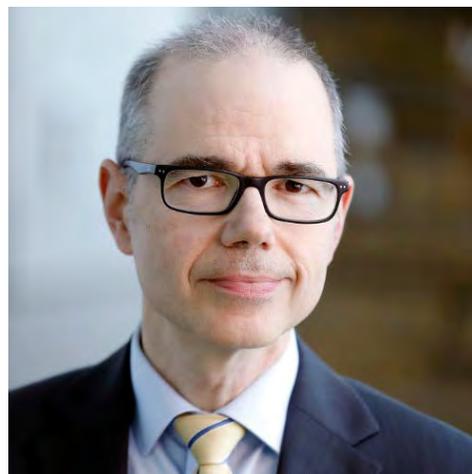
Dépendre d'une seule source de financement expose toutes les municipalités aux caprices des marchés fonciers et force les municipalités dotées de marchés fonciers moins dynamiques à se débrouiller avec moins ou à augmenter les impôts de leurs citoyens. Une seconde source de financement est nécessaire pour assurer la pertinence à long terme du financement de l'infrastructure et pour contribuer à mettre à niveau le terrain de jeu municipal. Il semble donc raisonnable de réserver à cet effet une partie des revenus de la TVH provinciale.

Une incertitude notable quant à la taille et la portée des commissions de services régionaux rend irréalisable l'analyse détaillée de leurs effets sur les coffres municipaux.

Cependant, la formule de financement proposée pour les CSR comporte une égalisation implicite en basant les frais chargés aux municipalités sur leurs assiettes fiscales respectives. Une telle forme d'égalisation ne serait toutefois pas nécessaire si un système de péréquation solide et consacré à cet effet était mis en place.

Une estimation conservatrice du montant de financement nécessaire pour l'infrastructure, au-delà des niveaux actuels, est d'environ 120 M\$, ou dix pour cent des dépenses de fonctionnement actuelles des municipalités. Ainsi, un programme de péréquation d'environ 85 M\$ contribuerait grandement au nivellement de ce terrain de jeu.

Les recommandations comprennent la réserve d'un point de pourcentage de la TVH (actuellement 10 % des revenus de la TVH), à l'image des ententes récentes réalisées dans les provinces du Québec et de la Saskatchewan. Ces revenus devraient être utilisés pour financer des transferts aux municipalités, incluant un système de péréquation à base fiscale et un fonds pour le renouvellement d'infrastructure.



Dr. Craig Brett
Professeur d'économie, Université Mount Allison

Introduction



Lorsque de multiples ordres de gouvernements agissent dans un même domaine, il y a plusieurs questions de finances publiques à éclaircir. Il doit y avoir un mécanisme pour décider quel ordre de gouvernement est responsable de quelle fonction. (Qui fait quoi?) De même, il faut déterminer qui a le pouvoir de percevoir des impôts et des redevances et sur quelles bases cela peut se faire. (Qui impose quoi?) Il est improbable que les réponses à ces deux questions fassent en sorte que les pouvoirs d'imposition attribués à chacun des ordres de gouvernement génèrent exactement la quantité d'argent nécessaire pour mener à bien leurs fonctions respectives et que cette distribution des pouvoirs d'imposition soit à la fois efficace et équitable. Les systèmes de transferts intergouvernementaux peuvent combler les lacunes qui surviennent à cet égard, mais une telle synchronisation n'est pas parfaite. (Donc, qui paie quoi n'est pas la même chose que qui impose quoi.) Au Canada, d'importantes quantités d'argent circulent à partir d'Ottawa vers les provinces par l'entremise de transferts sociaux, en santé et de péréquation. Les Subventions de financement communautaires et le Fonds pour le développement des collectivités du Canada au Nouveau-Brunswick fournissent aux municipalités des fonds provinciaux et fédéraux pour leurs dépenses.

La restructuration municipale de 2023 au Nouveau-Brunswick a instauré des changements importants par rapport à qui fait quoi dans la province, dont un déplacement de responsabilités traditionnellement provinciales vers des commissions régionales financées par les municipalités. À ce moment-là, les questions de qui impose quoi et de qui paie quoi à long terme ont été mises de côté. Mais peu importe les liens fiscaux à long terme qui seront mis en place, ceux-ci devront constituer une manière juste et efficace de diviser la facture pour les services municipaux. Ils devront aussi être capables de répondre aux pressions qui sont survenues avant la restructuration et être résilients par rapport aux événements futurs.

Il est probable que l'assiette des impôts fonciers continue de représenter une partie majeure des revenus municipaux; il est donc important de bien comprendre l'évolution de cette assiette fiscale et de voir comment cette évolution peut être comparée à celles d'autres assiettes fiscales et de l'économie en général. Des questions sont également soulevées à propos du niveau approprié, de la composition et du financement des subventions offertes aux municipalités.

L'objectif du présent rapport est de présenter des preuves, en contexte, afin de contribuer au développement de voies à suivre réalisables et justifiables pour l'avenir.



L'assiette fiscale



Taux de croissance réels des années 2001 à 2022

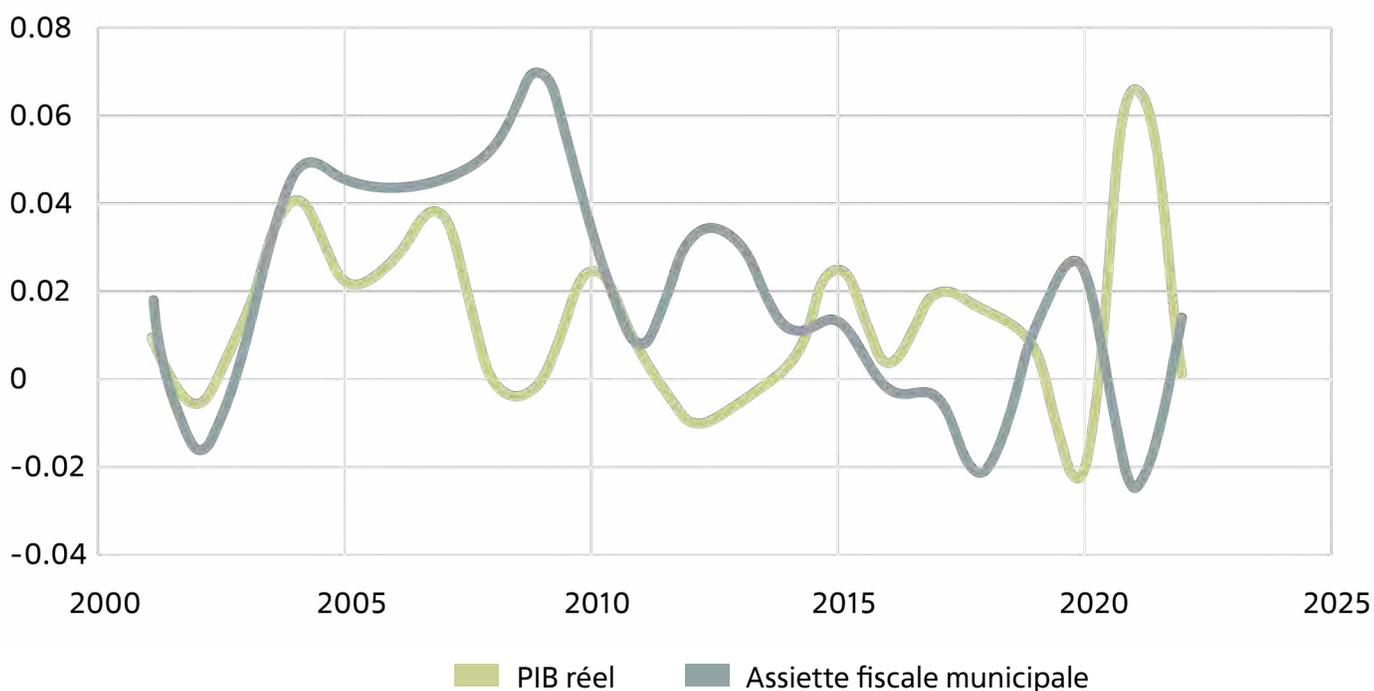


Tableau 1 : Croissance des assiettes fiscales municipales

En 2023, la perception des impôts fonciers comptait pour 84 % de tous les revenus municipaux. En 2001, le chiffre comparatif était de 72,2 %. Une dépendance accrue par rapport aux impôts fonciers indique la nécessité de comprendre de quelle manière cette assiette a évolué et comment elle continuera d'évoluer.

Globalement, l'assiette fiscale municipale a connu une croissance légèrement plus rapide que le PIB provincial au

cours des vingt premières années du millénaire, mais il y a eu des périodes où le PIB a progressé plus rapidement que les évaluations foncières.

Étant donné les changements considérables quant aux parties de la province maintenant situées à l'intérieur de limites municipales, en raison de la restructuration, il est impossible de prolonger le Tableau 1 à l'aide de données comparables pour les années 2023 et 2024.

Tableau 2 : Effets globaux de la réforme de la gouvernance locale sur la population municipale

		2022	2023
Nombre de municipalités		95	77
Population dans toutes les municipalités	Totale	493 330	721 215
	Croissance annuelle (%)		37,98

Note : Les estimations de population proviennent du recensement de 2021, telles que rapportées dans les Statistiques des gouvernements locaux du Nouveau-Brunswick.

Le Tableau 2 démontre que de nombreux résidents ont été municipalisés dans le cadre de la récente restructuration, soit plus de 200 000 d'entre eux. La population totale servie par les municipalités a augmenté de 37,98 %.

Le tableau 3 contient les valeurs réelles des évaluations résidentielles pour les années 2022 et 2024, ainsi qu'une valeur imputée pour 2023, pour les propriétés qui étaient à l'intérieur des limites municipales à la fois avant et après la réforme. En tenant compte de l'augmentation de la population, les évaluations municipales se sont accrues de 4 % par habitant en chiffres absolus de 2022 à 2023. Les régions situées à l'intérieur des limites municipales à la fois avant et après la réforme ont connu une plus importante croissance de leur assiette fiscale en 2023, qui était de 7,92 % par habitant après ajustement pour l'inflation. Par conséquent, les propriétés nouvellement ajoutées aux municipalités ont contribué au moyen d'une assiette fiscale qui a connu une croissance plus lente que l'assiette initiale.

Une comparaison des Tableaux 1 et 3 montre que la croissance considérable de l'assiette des impôts fonciers au cours des dernières années est sans précédent dans ce pays. Il y a tout juste dix ans, les évaluations foncières augmentaient plus lentement que l'économie. Ce qui signifie qu'il faut user de prudence lorsqu'on prend des décisions politiques à long terme en se basant uniquement sur les données des deux dernières années.

La taille des municipalités

La restructuration de 2023 a entraîné la réduction du nombre de très petites municipalités et l'ajout de plusieurs municipalités avec des populations de 5 000 à 10 000 habitants.

Tableau 3 : Évaluations résidentielles dans les municipalités

	2022	2023	2023 imputed	2024
Total (M\$)	39 370,1	62 484,0	44 447,8	69 950,2
Croissance annuelle (%)	9,69	46,19	12,13	11,29
Total réel (M\$ 2022)	39 370,1	59 903,6	42 612,3	65 457,4
Croissance réelle (%)	2,41	41,49	7,92	8,41
Réel par habitant (\$ 2022)	79 805	83 059	86 377	90 343
Croissance réelle par habitant (%)	-2,34	4,00	7,92	8,41

Notes :

1. Les estimations de population proviennent du recensement de 2021, telles que rapportées dans les Statistiques des gouvernements locaux du Nouveau-Brunswick.
2. Les chiffres d'assiette fiscale pour 2022 excluent les DSL, les collectivités rurales et les municipalités rurales; ces chiffres pour 2023 et 2024 excluent les districts ruraux.
3. Toutes les variations en pourcentage sont calculées à l'aide de la différence première des logarithmes.
4. Les taux de croissance pour 2022 sont calculés à l'aide de données ayant 2021 comme année de base.
5. Les chiffres imputés pour 2023 sont basés sur la suppression des assiettes fiscales de certaines parties des anciens DSL, collectivités rurales et municipalités rurales du total global municipal pour 2023. Il s'agit d'une estimation, car les changements détaillés en termes de limites n'ont pas été considérés.

Le Tableau 4 montre que la croissance des évaluations non-résidentielles a été moins extrême que celle des évaluations résidentielles. En effet, les évaluations non-résidentielles par habitant ont connu un déclin de 2022 à 2023. Cela pourrait provenir de la nature résidentielle de la plupart des propriétés ajoutées aux municipalités dans le cadre de la restructuration ou du retard de croissance de l'assiette non-résidentielle par rapport à l'assiette résidentielle. Le taux de croissance imputé pour 2023 et celui de 2024 se situent nettement en-dessous des chiffres comparables pour les évaluations résidentielles indiqués au Tableau 3.

La dernière rangée du Tableau 4 illustre l'effet de la croissance plus rapide de l'assiette résidentielle par rapport à l'assiette non-résidentielle : le ratio entre les évaluations résidentielles et les évaluations non-résidentielles est en hausse. Le Tableau 5 illustre le fait que ce phénomène est une accentuation ponctuelle d'une tendance à long terme. L'assiette fiscale est devenue de plus en plus résidentielle depuis l'année 2000 et tout indique que cette tendance se poursuivra.

Tableau 4 : Évaluations non-résidentielles dans les municipalités

	2022	2023	imputé pour 2023	2024
Total (M\$)	9 617,1	11 975,2	10 329,0	12 469,1
Croissance annuelle (%)	5,02	21,93	7,14	4,04
Total réel (M\$ 2022)	9 617,1	11 480,6	9 902,5	11 614,7
Croissance réelle (%)	-2,27	17,71	2,92	1,16
Réel par habitant (\$ 2022)	19 494	15 918	20 072	16 140
Croissance réelle par habitant (%)	-7,01	-20,26	2,92	1,16
Ratio entre les évaluations résidentielles et non-résidentielles	4,09	5,22	4,30	5,61

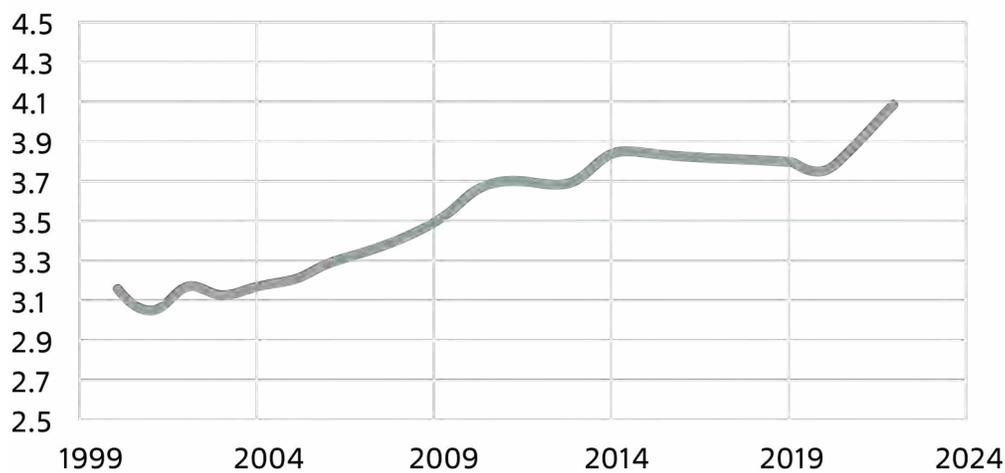
Notes :

1. Les estimations de population proviennent du recensement de 2021, telles que rapportées dans les Statistiques des gouvernements locaux du Nouveau-Brunswick.
2. Les chiffres d'assiette fiscale pour 2022 excluent les DSL, les collectivités rurales et les municipalités rurales; ces chiffres pour 2023 et 2024 excluent les districts ruraux.
3. Toutes les variations en pourcentage sont calculées à l'aide de la différence première des logarithmes.
4. Les taux de croissance pour 2022 sont calculés à l'aide de données ayant 2021 comme année de base.
5. Les chiffres imputés pour 2023 sont basés sur la suppression des assiettes fiscales de certaines parties des anciens DSL, collectivités rurales et municipalités rurales du total global municipal pour 2023. Il s'agit d'une estimation, car les changements détaillés en termes de limites n'ont pas été considérés.
6. Les évaluations non-résidentielles incluent les évaluations liées à l'industrie lourde.



Tableau 5. Changements dans la composition de l'assiette fiscale

Ratio entre les évaluations résidentielles et non-résidentielles dans les municipalités



Étant donné les ratios fixes (ou contrôlés) des taux d'imposition pour les diverses catégories de propriétés, cette tendance s'est traduite par un alourdissement du fardeau fiscal sur les propriétés résidentielles. La croissance excédentaire des évaluations résidentielles par rapport aux évaluations non-résidentielles depuis l'année 2000 a ajouté un montant équivalent à 8,1 cents par cent dollars (43 M\$ au total) aux factures municipales

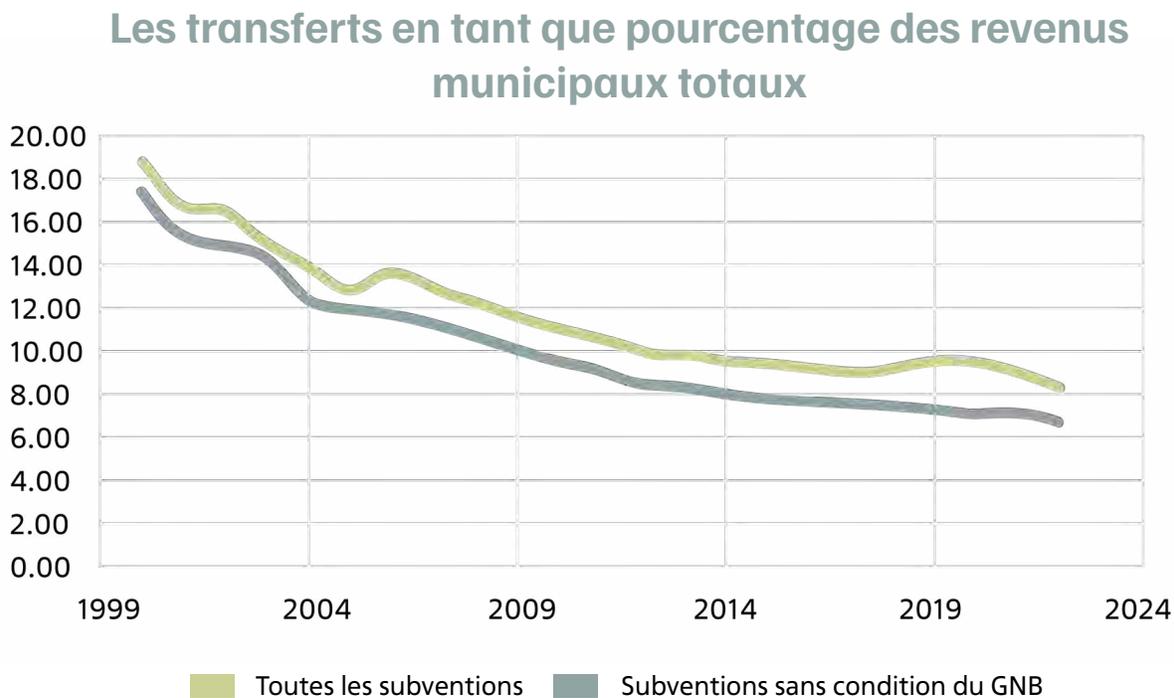
d'impôts fonciers en 2022. À titre de comparaison, l'augmentation moyenne des taux d'impôts fonciers pour la même période était d'environ 7,4 cents par cent dollars. Par conséquent, le fait que l'assiette fiscale est devenue de plus en plus résidentielle a mené à une redistribution notable du fardeau fiscal municipal vers les propriétaires fonciers et leurs locataires.

Subventions du gouvernement du Nouveau-Brunswick

En 2023, les subventions de financement communautaires comptaient pour 5,5 % des revenus des gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick. En 2001, les subventions sans condition provenant du gouvernement provincial comptaient pour un peu plus de 15 % des revenus municipaux. Comme le montre le Tableau 6, la part des dépenses municipales couverte par les subventions provinciales a connu un déclin continu au cours de cette période.

L'effet cumulatif de cette tendance est que la valeur réelle des subventions a chuté d'environ 40 M\$ de 2000 à 2022, soit un montant équivalant à 7,4 cents par cent dollars d'assiette fiscale municipale. Par coïncidence, le taux moyen d'augmentation des taxes municipales au cours du même laps de temps était de 7,4 cents par cent dollars.

Tableau 6 : Les subventions en tant que proportion des revenus





Pour évaluer cette tendance, il est important de comprendre les justifications applicables aux subventions intergouvernementales, qui comprennent la péréquation, la gestion des débordements d'avantages et le maintien d'un niveau adéquat de dépenses globales. (Voir Boadway and Shah (2009) pour une discussion complète de la théorie des transferts intergouvernementaux.)

La péréquation a pour objectif de s'assurer que tous les citoyens reçoivent des niveaux raisonnablement comparables de services publics à des niveaux raisonnablement comparables d'imposition, peu importe l'endroit où ils vivent. Ce principe est enchâssé en vertu de l'article 36 de la Constitution du Canada dans le contexte de la péréquation fédérale-provinciale. Sans la péréquation, certaines municipalités seraient obligées de charger des taux d'imposition plus élevés que les autres par unité de service, ce qui rendrait les mêmes services plus chers dans certaines régions que dans d'autres. Les économistes voient cela comme une sorte de distorsion des prix, qui peut entraver la performance globale de l'économie.

Les débordements d'avantages surviennent lorsque ce sont des non-résidents qui profitent des services fournis par les municipalités. C'est le cas par exemple lorsque des usagers utilisent des routes entretenues par des municipalités et quand des résidents de collectivités voisines utilisent des installations de loisirs. Les subventions fournissent un moyen indirect par lequel les non-résidents paient pour de tels services, par l'entremise des impôts provinciaux. Cela est tout particulièrement important lorsque les frais d'utilisation directs sont difficiles à mettre en application (les routes, par exemple). Les subventions aident les municipalités qui en bénéficient à offrir des services à un niveau nécessaire pour être utiles à la fois aux résidents et à ceux qui profitent des débordements.

(Considérez cela comme une taxe carbone inversée : au lieu de facturer des gens pour des dommages faits à d'autres, les subventions paient les municipalités pour des services fournis à d'autres.)

Un ordre de gouvernement manque parfois de certains outils fiscaux nécessaires pour assurer un niveau adéquat de services, mais un autre ordre peut disposer de plus d'outils que ceux dont il a besoin. L'ordre de gouvernement qui a plus de facilité à collecter des fonds peut alors en transférer une partie à l'autre ordre.

L'assiette fiscale résidentielle assume une plus grande part du financement municipal

Les effets combinés de la dépendance grandissante des municipalités par rapport aux impôts fonciers (en raison du déclin des subventions de la province) et de la nature de plus en plus résidentielle de l'assiette fiscale elle-même (en raison de la croissance plus lente des évaluations non-résidentielles) expliquent la croissance de la perception fiscale provenant des propriétés résidentielles, qui est passée de 49 % des revenus municipaux en 2000 à 62 % des revenus en 2023. Durant la même période, les perceptions fiscales non-résidentielles (incluant l'industrie lourde) ont connu un léger déclin, passant de 23 % à 22 % des revenus municipaux.

Ainsi, comme le gouvernement du Nouveau-Brunswick a la capacité de prélever plus d'impôts que ses municipalités, on pourrait s'attendre à ce que le gouvernement provincial soit un gouvernement donateur dans un arrangement fiscal vertical. Le Tableau 6 montre que la province a traditionnellement partagé certaines des recettes provenant de sa trousse plus diversifiée d'instruments fiscaux avec les municipalités. Mais le volume de ce soutien s'est assurément étioilé au fil du temps.

La notion d'un ordre de gouvernement incapable de se financer lui-même est controversée. Il pourrait être possible pour les municipalités, par exemple, de financer entièrement leur propre fonctionnement avec un niveau suffisamment élevé d'impôts fonciers. Mais il ne s'agit pas nécessairement de l'arrangement le plus désirable ou le plus efficace. En effet, les questions des débordements et de la péréquation suggèrent que l'apport d'un certain niveau de soutien externe aux municipalités est justifié.

Besoins en infrastructure



Le déficit en infrastructure du Canada est bien documenté. (Khanal et al, 2023) On trouve dans ce catalogue un cumulatif des détériorations des actifs municipaux. Il est reconnu qu'il faudrait en faire davantage pour amortir les pertes en infrastructure et assurer un financement durable de l'infrastructure afin que les détériorations qui se sont produites au cours des dernières décennies ne puissent se répéter. Même si les municipalités ont réussi à combler les réductions en matière de financement par subvention afin de maintenir (dans une certaine mesure) leurs activités quotidiennes, leurs investissements en infrastructure ont été reportés. Il en résulte un retard considérable, qui ne pourra être comblé que par un nouveau financement.

La taille du problème

Il n'existe pas d'estimation, à l'échelle de la province, des lacunes en matière d'infrastructure municipale ou de l'ampleur de l'augmentation des dépenses annuelles nécessaire pour rebâtir les actifs municipaux et en maintenir les normes de qualité. Un tel exercice a été réalisé par le Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario (2021) par rapport aux biens municipaux d'infrastructure dans cette province en 2020. Cette étude a indiqué un retard de 52,1 milliards de dollars. La conversion de ce chiffre au prorata de la population et au prorata du PIB donne des estimations de 2,77 et 2,12 milliards de dollars, respectivement, pour le Nouveau-Brunswick. En dollars de 2024, ces chiffres sont de 3,30 et 2,52 G\$.

Mais que signifie un retard de 2,5 G\$ sur une base annuelle? Si quelqu'un empruntait ce montant d'argent à 4 % d'intérêts (le taux d'intérêt nominal actuel des obligations provinciales), le montant nécessaire pour le paiement des intérêts seulement serait de 100 millions de dollars par année. Sinon, la construction de nouvelles infrastructures, pour une valeur de 100 M\$ par année, éliminerait ce retard en 25 ans, en supposant aucune détérioration supplémentaire des actifs existants.

Il s'agit-là d'une hypothèse insoutenable, évidemment. Par conséquent, si la situation du Nouveau-Brunswick ressemble à celle de l'Ontario, il faudrait au moins 100 M\$ par année de financement supplémentaire pour s'engager sur la voie d'une infrastructure durable.

La réalité sur le terrain

Un examen des plans de gestion des actifs (PGA) d'une série de municipalités confirme que le retard en matière d'infrastructure est un problème d'au moins 100 M\$ par année.

Malgré les exigences provinciales relatives aux plans municipaux de gestion des actifs, il n'existe pas de données consolidées découlant de ces plans. Le présent examen utilise des données provenant d'une poignée de municipalités urbaines qui nous ont donné accès à leurs plans, ainsi que d'une sélection de plus petites municipalités.

Les chiffres résultant du PGA de Miramichi pour 2023 indiquent un retard de 97,5 M\$ en infrastructure, et le montant nécessaire pour rattraper ce retard est estimé à 4 M\$ par année, en moyenne, sur une période de quinze ans. Ces dépenses additionnelles correspondent à environ 9,4 % du budget de la cité. En 2023, les dépenses municipales totales à la grandeur de la province étaient d'environ 1,2 milliard de dollars. En supposant que les besoins de Miramichi soient représentatifs, il faudrait un apport de 113,4 M\$ de plus par année pour combler le retard en infrastructure pour toutes les municipalités de la province.

Les calculs de Miramichi doivent être considérés comme une estimation sommaire. D'un côté, le PGA de Miramichi préconise une dépense annuelle moyenne correspondant à 4,1% de son retard. Ce taux de remboursement relativement faible est efficace parce que les dépenses effectuées lors des premières années d'un plan sont plus élevées que lors des années subséquentes.



Leçons à tirer d'un plan de gestion des actifs

Le plan de gestion des actifs de la cité de Miramichi donne des estimations des investissements additionnels nécessaires en matière d'infrastructure sur une longue période. Les quinze premières années du plan recommandent une concentration des dépenses en début de période. Cela illustre deux choses : (i) qu'il existe un retard considérable par rapport à des projets d'infrastructure nécessitant une attention immédiate, et (ii) que l'atteinte des cibles moyennes de dépenses de ce plan requiert une source immédiate de fonds.

Nbre d'années à partir du début du plan	Dépenses nécessaires pour le maintien de l'infrastructure
1-5	192,5 M\$
6-10	42,0 M\$
11-15	44,0 M\$

Mais, en l'absence d'un financement ponctuel significatif, la ville serait exposée à des coûts additionnels de financement, qui repousseraient le montant total bien au-delà de l'estimation de 4 M\$. D'un autre côté, le portefeuille global d'actifs de Miramichi avait un ratio relativement faible entre sa valeur comptable et ses coûts historiques (0,50) en 2022, ce qui signifie que son infrastructure est plus dépréciée (plus vieille) que celles d'autres cités. Par conséquent, son retard en matière d'infrastructure pourrait être proportionnellement plus élevé que la norme provinciale.

Pour Dieppe, le ratio entre sa valeur comptable et ses coûts historiques (0,68) était relativement plus élevé en 2022, ce qui reflète la jeunesse relative de ses actifs.

Néanmoins, son PGA pour 2021 indique un montant de financement additionnel nécessaire de 7,5 M\$ par année, soit environ 10,5 % de ses dépenses pour 2023. La mise à l'échelle des besoins de Dieppe au niveau provincial se traduit par des dépenses de 127,1 M\$ par année, ce qui est encore plus élevé que l'estimation basée sur les chiffres de Miramichi.

Saint John rapporte un retard en matière d'infrastructure de 346 M\$ dans son PGA de 2022, avec des besoins annuels de dépenses totales en immobilisations atteignant 52,3 M\$. Le budget d'immobilisations de la cité pour 2024 est de 33,3 M\$, ce qui suggère un déficit de 18,9 M\$, équivalant à 10,7 % de son budget, un chiffre légèrement plus élevé que celui de Dieppe. Pour Saint John, en 2022, le ratio entre sa valeur comptable et ses coûts historiques (0,56) se situait entre ceux de Miramichi et de Dieppe.

Le PGA de Saint John montre des dépenses annuelles plus élevées par unité de déficit d'infrastructure que celles de Miramichi. Ses 18,9 M\$ par année représentent 5,4 % de son retard en matière d'infrastructure.

En 2022, Edmundston rapportait un retard de 57,9 M\$ en matière d'infrastructure. En supposant que ce retard pourrait être comblé par des dépenses annuelles entre 4,1 % et 5,4 %, les coûts pour la cité se situeraient entre 2,4 M\$ (6,0 % de son budget) et 3,1 M\$ (7,8 % de son budget) pour résoudre ce problème.

Le dernier PGA publié par Moncton date de 2018, et la situation économique de la cité a beaucoup changé entre-temps. Une mise à jour récente fournie par le directeur général et le directeur financier de la cité indique un retard actuel en matière d'infrastructure de 230 M\$, avec un déficit annuel de dépenses situé entre 10 et 20 M\$. Cette estimation représente entre 5,3 % et 10,6 % des dépenses globales actuelles de fonctionnement de la cité.

En se basant sur ces rapports, une augmentation de dix pour cent des dépenses globales municipales est vraisemblablement nécessaire pour combler le retard en matière d'infrastructure dans les grands centres.

Le Tableau 7 montre une tentative de calcul du retard global en matière d'infrastructure pour la province à partir des informations limitées disponibles. En imputant un retard de 20 fois les dépenses annuelles nécessaires pour Dieppe (en utilisant une règle implicite d'investissement de 5 % par année) on obtient un retard total de 881,4 M\$ pour les cinq cités. La mise à l'échelle de ces données en utilisant la part totale des dépenses de ces cités par rapport aux dépenses provinciales donne un déficit estimatif d'environ 2,0 G\$. Il faudrait un montant de 100 M\$ par année pour financer 5 % de ce déficit. Et un taux de remboursement de 5 % est très conservateur. Par conséquent, cela devrait être considéré comme la limite inférieure de l'estimation des besoins additionnels en matière de dépenses.

Les PGA de certaines plus petites municipalités confirment que les estimations indiquées ici constituent une limite inférieure. En 2018, Saint Andrews a indiqué avoir besoin de 1,1 M\$ par année en investissements additionnels pour entretenir l'infrastructure nécessaire pour ses réseaux de transport, d'approvisionnement en eau et d'assainissement des eaux et des eaux pluviales. Avec un budget de 4,5 M\$ pour 2018, ce déficit en infrastructure nécessiterait une augmentation de près de 25 % du financement de la ville. Le PGA de 2018 de Grand Bay-Westfield indique qu'un montant additionnel

d'investissement de 1,1 M\$ par année serait nécessaire pour combler ses besoins en infrastructure. Ce chiffre représente presque 18,4 % du budget de fonctionnement de la ville pour 2018. Southern Victoria estimait son déficit d'infrastructure en 2022 à environ 5,2 M\$. Un taux de remboursement de 5 % de ce montant représenterait un montant additionnel de 260 000 \$ par année, ce qui équivaut à peu près à 8,4 % du budget de la municipalité.

En fin de compte, il apparaît que le retard en matière d'infrastructure est un problème d'au moins 100 M\$ par année. En guise d'approximation grossière, un paiement de 5 % par année sur un montant de 2,5 G\$ (l'estimation sommaire basée sur les données détaillées de l'Ontario), mène à des besoins annuels en matière de dépenses de 125 M\$.

Étant donné que plusieurs PGA pour les cités estiment avoir besoin d'environ 10 % de revenus additionnels et que les informations limitées dont nous disposons suggèrent que les besoins sont probablement proportionnellement plus importants dans les plus petites municipalités, il serait probablement plus raisonnable de parler d'un montant de 120 à 180 M\$ (soit 10 % à 15 % des dépenses actuelles).

Tableau 7 : Déficits estimatifs en matière d'infrastructure

Cité	Déficit en matière d'infrastructure	Notes
Dieppe	150 M\$	Imputé avec 5 % par année
Edmundston	57,9 M\$	À partir du PGA
Miramichi	97,5 M\$	À partir du PGA
Moncton	230 M\$	Imputé avec 5 % par année
Saint John	346 M\$	À partir du PGA
Total	881,4 M\$	
À l'échelle de la province	2,0 G\$	En utilisant la part des dépenses des cités



Autres pressions potentielles sur les dépenses

Paiements aux commissions de services régionaux

Les réformes récentes ont mené à la régularisation de la prestation des services par l'entremise des commissions de services régionaux. Les CSR facturent les municipalités membres et les districts ruraux pour leurs services. Pour les déchets solides, les paiements sont calculés par tonne collectée. Pour les autres services mandatés, les paiements sont calculés selon une formule basée à 50 % sur la population et à 50 % sur l'assiette fiscale. Cette formule est appliquée au niveau des CSR, donc les coûts par habitant sont les plus faibles dans les collectivités dotées d'assiettes fiscales relativement modestes qui se trouvent situées dans une région qui comprend aussi des collectivités dotées d'assiettes fiscales très élevées.

Cette formule de partage des coûts a pour but d'accroître les coûts des services par habitant pour les municipalités dotées d'assiettes fiscales plus élevées. Elle agit donc comme une taxe implicite sur la croissance municipale. En même temps, elle offre un système de péréquation indirect en allégeant le fardeau fiscal des municipalités dotées d'assiettes fiscales par habitant plus petites. Contrairement aux systèmes traditionnels de péréquation, qui offrent du financement additionnel aux municipalités ayant des difficultés financières sans toucher directement les autres, la formule de partage des coûts réalise une égalisation implicite, à la fois vers le haut et vers le bas.

En 2023, la partie des budgets municipaux versée à titre de frais aux CSR était faible dans l'ensemble, totalisant 41,6 M\$, ce qui correspond à environ 3,45 % des dépenses municipales. Cette partie variait de 1,15 % à 41,5 %, mais elle dépassait 17 % dans une municipalité seulement, qui paie pour ses propres forces de police. Près de 37,8 % des frais chargés par les CSR aux municipalités étaient reliés à la collecte des déchets solides.

Les paiements aux CSR pour des services autres que la collecte des déchets solides étaient de moins de 100 \$ par personne, sauf à Belledune, Saint Andrews et Fundy Shores. Ces municipalités ont toutes des assiettes fiscales par habitant plus élevées que la moyenne, ce qui illustre bien la péréquation implicite (vers le bas) de la formule de partage des coûts. Selon les niveaux actuels de frais des CSR, l'effet égalisateur est minime. Cela pourrait cependant changer si de nouveaux éléments plus coûteux étaient ajoutés à la série de services gérés par les CSR ou si les municipalités étaient amenées à couvrir une partie beaucoup plus importante des dépenses des CSR. En effet, une incertitude considérable demeure, à savoir si le rôle des commissions de services régionaux sera élargi, entraînant l'imposition de frais grandissants aux municipalités.

Services de police

Il existe de multiples arrangements en matière de police au Nouveau-Brunswick. Certaines municipalités possèdent leurs propres forces policières. D'autres sont sous contrat, soit de manière individuelle ou conjointement avec d'autres municipalités, avec la GRC. Les autres sont couvertes par l'Entente sur les services de police provinciaux (ESPP) entre la province et la GRC, dont les coûts sont distribués selon une formule déterminée par la province.

Le tableau général

Dans les cités, les villes et les villages, en 2023, les coûts des services de police variaient entre 7,3 % et 30,8 % des dépenses municipales, avec une moyenne de 16,8 %. (Pour nos besoins ici, nous considérons Tracadie comme une ville.) Entre 2000 et 2022, la partie comparable pour toutes les municipalités variait entre 14,7 % et 16,7 %.



Un simple calcul arithmétique indique qu'une augmentation de 5 % des coûts des services de police ferait augmenter les coûts globaux d'environ 0,84 % par année, ce qui équivaut à environ 9,75 M\$ pour l'ensemble des cités, villes et villages. Avec une assiette fiscale d'environ 80,5 G\$ pour ces municipalités, cela correspond à 1,2 cents par cent dollars de valeur imposable.

Ramenée sur une période de cinq ans, l'augmentation totale selon les niveaux de 2023 atteindrait environ 53,85 M\$ d'ici 2028.

Détails supplémentaires

Comme le suggère la variation du ratio des coûts des services de police par rapport aux dépenses municipales globales, les coûts des services de police diffèrent considérablement et ce, selon plusieurs critères. Le Tableau 8 montre comment diffèrent les coûts des services de police selon les types de contrats, pour les cités, les villes et les villages.

Les villes et les villages dont les services de police sont principalement assujettis à l'ESPP paient généralement moins, sauf dans le cas de Belledune, qui est un cas aberrant. Les coûts de ses services de police sont les plus élevés par personne et les plus élevés de la province en tant que pourcentage des dépenses municipales. Cela est dû à la formule de partage des coûts utilisée pour distribuer les coûts des services de police, et plus particulièrement aux dispositions visant à distribuer les coûts selon la valeur moyenne de la population et de l'assiette fiscale.

Tout comme la formule de financement des CSR, l'ESPP égalise à la fois vers le haut et vers le bas. De plus, elle ne s'applique pas à toutes les municipalités, mais à certaines d'entre elles, selon leurs contrats de services de police plutôt que sur les similarités ou différences sous-jacentes. Ce qui en fait une forme de péréquation assez obscure.

Tableau 8 : Coûts des services de police par type de contrat, pour 2023

Type d'arrangement	Coût par habitant			Pourcentage des dépenses		
	Cumulé	Min	Max	Cumulé	Min	Max
Propre force	379,63	264,24	420,66	17,14	15,02	30,71
ESPM	327,97	220,05	400,44	16,36	11,80	25,47
ESPP	197,51	80,98	569,81	16,73	7,33	30,78

La péréquation

Les besoins grandissants en matière d'infrastructure et le retrait continu du soutien provincial se font sentir à la grandeur de la province. Plus les municipalités seront laissées à elles-mêmes et plus les disparités quant à leurs habiletés de financement des services deviendront apparentes, ce qui pourrait mener à un élargissement des différences par rapport aux taux d'impôts fonciers ou aux niveaux des services. Les subventions de péréquation sont une façon de réduire ces disparités afin que tous les Néo-Brunswickois puissent profiter de niveaux raisonnablement comparables de services municipaux, et ce à des niveaux comparables d'imposition.

Il existe deux raisons expliquant pourquoi certaines municipalités peuvent avoir besoin de charger des impôts plus élevés par unité de service : une assiette fiscale plus faible ou des frais de prestation des services plus élevés. Les systèmes de péréquation basés sur la capacité fiscale représentent une tentative de compensation pour le premier élément. Concernant le second, il faudrait mettre en place des éléments de différenciation pour les frais des services ou un ajustement des besoins en matière de dépenses. C'est pourquoi la précédente formule en usage au Nouveau-Brunswick utilisait des informations comme les kilomètres de routes en tant qu'indicateur de pressions sur les coûts. La séparation des municipalités en groupes et l'application d'une formule de péréquation en fonction de chaque groupe est aussi une forme d'ajustement des besoins.

Estimation de la péréquation selon la capacité fiscale pour 2023

La péréquation selon la capacité fiscale, telle que mise en application dans le contexte fédéral-provincial au Canada, a pour objectif de s'assurer que chaque juridiction ait un revenu par habitant égal à ce qu'elle pourrait collecter en

chargeant un taux d'imposition moyen pour une assiette fiscale moyenne. Il s'agit d'un programme annuel, visant à égaliser la capacité des provinces d'offrir des services de façon permanente. Il ne cible pas les infrastructures, pas plus qu'il ne prend en considération les différences existantes en matière d'infrastructure.

S'il n'y avait qu'une seule assiette fiscale, le paiement de péréquation par habitant constituerait la différence entre la perception fiscale par habitant pour la province en entier et la perception par habitant selon cette assiette fiscale que pourrait collecter une municipalité en particulier si celle-ci avait utilisé le taux d'imposition moyen plutôt que son propre taux d'imposition. Les municipalités ayant une perception fiscale plus élevée que la moyenne (ce qui signifie une assiette fiscale plus élevée que la moyenne) ne reçoivent rien en termes de péréquation.

Les municipalités du Nouveau-Brunswick sont assujetties à trois types d'assiettes d'impôts fonciers (résidentielle, non-résidentielle, et industrie lourde). Les capacités fiscales et les écarts sont calculés séparément pour chaque assiette, puis additionnés afin de déterminer le déficit fiscal global relativement à la moyenne. Si ce déficit global est négatif (c'est-à-dire, s'il y a un surplus relativement à la moyenne), l'admissibilité à la péréquation est de zéro.

Cette analyse divise la province en quatre groupes : les cités, les villes, les villages et les collectivités rurales. Une analyse préliminaire des modèles de dépenses des municipalités révèle que les villes et les villages ont des dépenses moyennes par habitant similaires pour la plupart des catégories de dépenses, mais que la partie des dépenses portant sur la gouvernance générale et la santé environnementale est un peu plus élevée dans les villages que dans les villes.

Pour leur part, les cités ont de plus grandes dépenses par habitant en matière de transport, de services de police et de service de dette, une partie considérablement plus faible de leurs dépenses est consacrée à la gouvernance générale et une partie légèrement supérieure est consacrée à la protection contre les incendies. Bien que les dépenses ne soient pas une mesure directe des coûts, les différences de répartition des dépenses parmi les diverses catégories sont un indicateur probable des différences de pressions liées aux coûts relatifs. Donc, à première vue, ces regroupements semblent raisonnables.

Tous les systèmes de péréquation sont basés sur des normes, qui sont les montants de référence pour les perceptions fiscales. On peut aussi voir les normes comme une cible de capacité fiscale par habitant pour une municipalité. Cette analyse utilise les moyennes des groupes comme normes, plutôt que la moyenne globale provinciale. Le droit d'une municipalité à la péréquation correspond au montant de tout déficit relativement à la norme pour son groupe. Une municipalité qui peut collecter plus que la norme qui lui est associée ne recevra aucun paiement de péréquation. Les municipalités ne sont pas tenues de contribuer à un fonds de péréquation; cela pour que les municipalités ayant une capacité

fiscale au-delà des normes puissent maintenir leur avantage. Il n'y a donc pas « d'égalisation vers le bas ». Ces caractéristiques imitent le précédent système de péréquation provincial-municipal ainsi que les grandes lignes du système de péréquation fédéral-provincial. On part de l'hypothèse que les fonds utilisés pour la péréquation proviennent de l'extérieur, qu'il s'agisse de la province ou d'une source de financement spécifique autre que l'assiette fiscale municipale. Cela est nécessaire pour empêcher que la péréquation ne devienne un jeu à somme nulle qui mette en compétition les municipalités les unes contre les autres pour obtenir de plus grandes parts d'un fonds fixe. Cela correspond aussi aux pratiques actuelles fédérales-provinciales et provinciales-municipales.

En appliquant cette logique à la situation au Nouveau-Brunswick en 2023, le Tableau 9 donne des estimations des paiements de péréquation aux municipalités en vertu d'un système basé sur la capacité fiscale.

Le coût total de ce type de système de péréquation serait d'environ 7,2 % des dépenses municipales totales pour 2023 (qui étaient de 1,2 G\$).

Tableau 9 : Estimations de péréquation

Cités	Villes	Villages	Collectivités rurales	Total
44,1 M\$	32,5 M\$	6,7 M\$	4,1 M\$	87,4 M\$

Viabilité

Un cas extrême de déséquilibre fiscal se produit lorsqu'une collectivité est considérée non-viable, ce qui signifie qu'elle est incapable de mener à bien les fonctions qui lui ont été attribuées avec les outils fiscaux dont elle dispose.

Au Nouveau-Brunswick, les critères de viabilité sont basés sur la population et l'assiette fiscale totale. Les subventions de péréquation ne peuvent avoir aucun effet

direct sur la population, mais elles peuvent compenser pour les déficits en matière de capacité fiscale totale. Cependant, parce qu'elles sont basées sur les déficits liés aux assiettes fiscales par habitant et non sur des mesures reliées à l'assiette fiscale totale, les subventions de péréquation ne sont pas le bon outil pour aborder la viabilité. Si les subventions étaient le remède choisi pour traiter la non-viabilité, il faudrait un système de subvention distinct visant directement les collectivités qui sont actuellement non-viables.

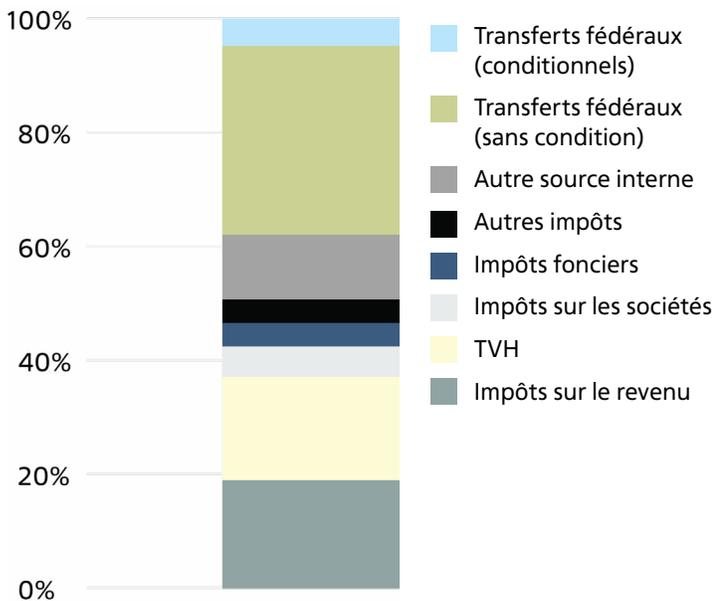
De nouvelles façons de financer les municipalités

Les arrangements fiscaux ne concernent pas seulement les montants d'argent auxquels ont accès les municipalités pour financer les services qu'elles dispensent (même s'il s'agit d'un aspect important). Ils concernent aussi la manière d'amasser ces fonds. En d'autres mots, les arrangements fiscaux servent à déterminer qui paie pour les services. La part décroissante du soutien provincial, par l'entremise des subventions, a effectivement occasionné le transfert d'une partie des coûts des services hors de la taxation générale de la province, qui inclut les impôts sur les revenus, les impôts sur les sociétés et la TVH, vers les impôts fonciers. La transformation de la composition des évaluations a fait en sorte que les propriétés résidentielles paient une part toujours grandissante des dépenses municipales.

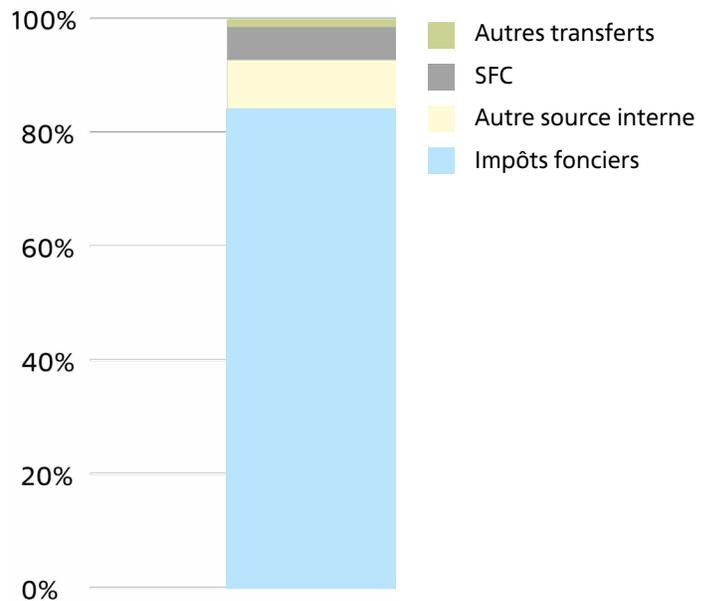
Les sources de revenus provinciaux vs les sources de revenus municipaux

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick tire ses revenus de plusieurs sources, dont 38 % proviennent de subventions d'Ottawa. Les municipalités sont presque exclusivement dépendantes des impôts fonciers, les subventions comptant pour 7 % de leurs revenus.

Revenus du gouvernement du NB Exercice fiscal 2023-24



Revenus municipaux en 2023



La dépendance accrue sur les impôts fonciers résidentiels pourrait être inversée en offrant aux municipalités un accès à d'autres sources de revenus. Une solution simple serait de diversifier l'assiette des impôts fonciers elle-même en accordant aux municipalités plus de flexibilité par rapport aux montants qu'elles chargent selon les différents types de propriétés. Une autre solution serait d'accroître le montant en dollars des subventions de financement communautaire ou des programmes similaires. Le passé récent a montré qu'une augmentation ponctuelle du financement provincial pourrait s'avérer instable. Qu'est-ce qui pourrait alors empêcher, concrètement, la chute des subventions, au moment où le gouvernement provincial réexaminera son niveau de soutien dans le cadre de son budget annuel? Une solution plus stable comprendrait le transfert d'un pouvoir d'imposition ou la réserve d'une part d'une taxe quelconque perçue par la province pour les municipalités. Voici deux bons candidats pour un tel type de transfert : les impôts fonciers provinciaux et la TVH.

Changer la manière dont les propriétés sont imposées par les municipalités

Jusqu'à tout récemment, les municipalités étaient tenues d'établir leur taux d'imposition non-résidentiel à exactement 1,5 fois leur taux d'imposition résidentiel, le facteur 1,5 portant le nom de ratio d'imposition. Mais, depuis 2023, les municipalités peuvent établir leurs propres ratios d'imposition, qui doivent se situer entre 1,4 et 1,7. De plus, une assiette fiscale a été créée pour l'industrie lourde, à partir d'une portion de l'ancienne assiette non-résidentielle. Mais cette flexibilité accrue dans l'établissement des taux d'imposition est-elle suffisante pour réduire leur dépendance par rapport à l'imposition résidentielle?

Même si l'augmentation du ratio d'imposition sur les propriétés non-résidentielles doit transférer une partie de la facture fiscale hors de l'assiette résidentielle, l'importance de ce transfert n'est pas encore très claire. Bien que 44 des 77 municipalités aient augmenté leurs ratios d'imposition en 2023, 34 d'entre elles ayant utilisé le ratio maximum de 1,7, la partie des impôts fonciers municipaux perçus sur les propriétés résidentielles a quand même augmenté, passant de 73,2 % en 2022 à 73,8 % en 2023. Cela reflète le fait que l'assiette résidentielle est plus large (84 % des évaluations) et a connu une croissance nettement plus rapide au cours de cette période.

En fait, il aurait fallu un ratio d'imposition d'environ 1,9 à la grandeur de la province pour que la partie résidentielle des paiements d'impôts demeure au niveau de 2022.

En 2023, le total des évaluations non-résidentielle et de l'industrie lourde, pour l'ensemble des municipalités, atteignait environ 12 G\$. Entre 2000 et 2022, le taux d'imposition non-résidentiel a connu une croissance moyenne de 11 cents par cent dollars. En 2023, l'application de cette augmentation aux assiettes fiscales non-résidentielle et de l'industrie lourde aurait amassé un montant d'environ 13,3 M\$, ce qui aurait à peine fait bouger les choses par rapport aux nouveaux besoins en matière de dépenses. Une dépendance croissante par rapport à ce qui constitue maintenant tout juste 16 % des évaluations foncières municipales est une avancée vers le rééquilibre fiscal, mais cette avancée ne peut être que minime.

Impôts fonciers provinciaux

Pour l'exercice financier 2023-24, la province du Nouveau-Brunswick a perçu 464,4 M\$ en matière d'impôts fonciers. Environ 42,9 M\$ de ce montant a été utilisé pour financer des services dans des régions rurales gérées par le ministère des Gouvernements locaux. Le montant restant de 421,5 M\$ a vraisemblablement été ajouté aux revenus généraux de la province. Il y a deux manières de faire en sorte qu'une partie, ou la totalité, de cet argent soit mise à la disposition des municipalités : le gouvernement provincial pourrait se retirer du champ des impôts fonciers, ou il pourrait s'engager à utiliser ses perceptions d'impôts fonciers pour financer les municipalités.



Cession des impôts fonciers provinciaux

En 2023, le mandat fiscal municipal total était d'environ 1 G\$. Ainsi, les 421,5 M\$ en revenus d'impôts fonciers qui rejoignent les revenus généraux de la province représenteraient une augmentation de 42 % des perceptions municipales et une augmentation globale de 35 % en matière de financement municipal! Mais, bien sûr, le remplacement des impôts fonciers provinciaux par des impôts municipaux ne fonctionnerait pas de cette façon.

La province impose les propriétés d'une manière bien différente des municipalités. Ainsi, la province n'exige pas d'impôt sur les propriétés occupées par leur propriétaire, impose les propriétés non occupées par leur propriétaire selon un taux de 0,5617 \$ par cent dollars, impose les autres propriétés résidentielles selon un taux de 1,0345 \$ et impose les propriétés non résidentielles selon un taux de 1,8560 \$. Les propriétés non-résidentielles sont donc imposées selon un taux équivalant à 3,3 fois le taux d'imposition des propriétés résidentielles non occupées par leur propriétaire.

À titre comparatif, les municipalités établissent leurs propres taux d'impôts fonciers résidentiels, qui s'appliquent de manière égale à toutes les propriétés résidentielles. Elles imposent les propriétés non-résidentielles selon un taux entre 1,4 et 1,7 fois leur taux résidentiel. Le facteur de mise à l'échelle est appelé ratio d'imposition. Le Tableau 10 compare les ratios d'imposition implicites appliqués par la province aux ratios municipaux.

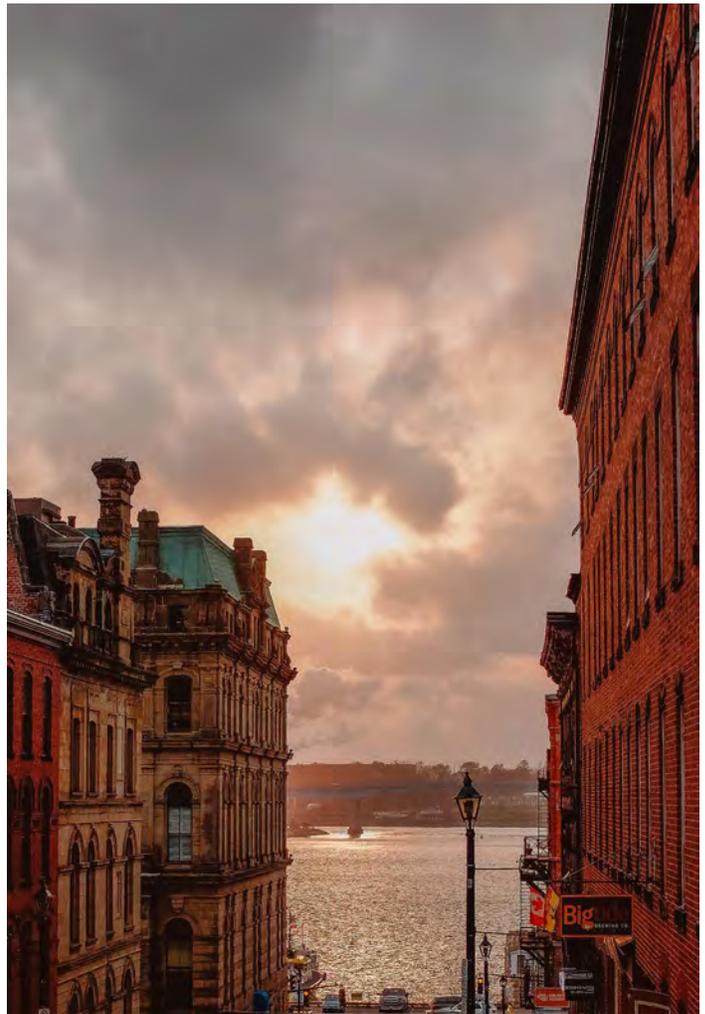


Tableau 10 : Ratios d'imposition relativement aux propriétés non occupées par leur propriétaire

Type de propriété	Ratio d'imposition provincial	Ratio d'imposition municipal
Résidentielle occupée par son propriétaire	0	1
Résidentielle non occupée par son propriétaire	1	1
Résidentielle - autre	1,84	1
Non résidentielle	3,30	1,5-1,7



Les ratios d'imposition montrent que, dans un sens relatif, la province impose les propriétés résidentielles, et plus particulièrement les résidences occupées par leur propriétaire, moins lourdement que ne le font les municipalités. Si la province devait simplement céder cette assiette fiscale aux gouvernements municipaux sans aucun changement par rapport à la structure du ratio municipal, cela aurait pour résultat un déplacement additionnel de l'assiette fiscale vers le secteur résidentiel. En l'absence de données concernant les évaluations fiscales des résidences occupées par leur propriétaire versus celles des résidences non occupées par leur propriétaire, il est impossible de quantifier l'ampleur que pourrait avoir ce déplacement. Mais il irait indubitablement dans la même direction que les tendances actuelles, soit vers une dépendance encore plus forte par rapport à l'imposition résidentielle.

La flexibilité additionnelle de la province par rapport à l'établissement des taux d'imposition lui permet de recueillir proportionnellement plus de revenus à partir du secteur non résidentiel que ne le font les municipalités. Les municipalités n'ont obtenu que tout récemment le pouvoir de modifier leur ratio d'imposition, de 1,5 jusqu'à n'importe quelle valeur entre 1,4 et 1,7. Et il faudrait un changement considérable en matière de ratio municipal pour atteindre la même flexibilité que celle utilisée par la province.

Transfert des perceptions d'impôts fonciers

Il est certainement réalisable d'utiliser les perceptions provinciales d'impôts fonciers pour financer un bassin de subventions pour les municipalités. Si la province s'engageait ainsi par rapport à un pourcentage appréciable de cette source de revenus, un flux garanti de financement municipal additionnel serait disponible. Cependant, ce flux n'est pas plus stable que les sources de revenus actuelles des municipalités. Le fait de remplacer les subventions financées par l'imposition générale par des subventions financées par les impôts fonciers aurait

pour effet de lier encore plus étroitement les coffres municipaux aux oscillations des marchés fonciers. De même, cela ne neutraliserait en rien le fardeau fiscal croissant qui pèse sur les propriétés résidentielles.

Un transfert complet de l'argent provenant d'un système d'impôts fonciers établi par la province pourrait contenir d'autres embûches. Le niveau global de perception des impôts serait hors du contrôle municipal, à moins que les municipalités puissent avoir un droit de regard sur les taux d'imposition. Car il est inhabituel pour un ordre de gouvernement d'établir le niveau des impôts perçus par un autre. Un transfert partiel constituerait une protection contre l'abandon de ces impôts par la province, parce que celle-ci aurait des revenus significatifs à perdre si elle laissait les taux chuter à des niveaux artificiellement bas.

Transfert d'une partie de l'assiette des impôts fonciers

La province a récemment divisé son assiette non-résidentielle en une assiette de l'industrie lourde et une assiette non-résidentielle (qui exclut maintenant la partie de l'industrie lourde). Il est alors tout naturel de se demander si le transfert de cette « nouvelle » assiette fiscale aux municipalités pourrait résoudre leurs préoccupations fiscales. L'un des avantages de cette mesure serait de soulager la portion résidentielle de l'assiette fiscale actuelle d'une partie de la pression fiscale. Cependant, il s'agit d'une petite assiette fiscale, dont les évaluations atteignaient environ 1,4 G\$ en 2024, comparativement aux 11,4 G\$ des évaluations non-résidentielles et aux 73,6 G\$ des évaluations résidentielles.

L'application du taux non-résidentiel provincial actuel à cette assiette ne recueillerait que 26,8 M\$ à l'échelle de la province, soit un montant qui aurait un effet très minime par rapport au déficit d'infrastructure. De plus, la catégorie fiscale de l'industrie lourde est très inégalement répartie à travers la province. Seulement 28 des 77 municipalités possèdent des propriétés à usage industriel lourd.

Mais une partie de cette inégalité pourrait, bien sûr, être contrebalancée par l'inclusion de cet argent supplémentaire dans les calculs de péréquation.

Une partie de la TVH

Au cours de l'exercice financier 2023-24, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a perçu 2,25 G\$ par l'entremise de la TVH. La préaffectation d'une partie de cet argent pour les municipalités est une autre façon de répondre aux besoins municipaux en matière de revenus.

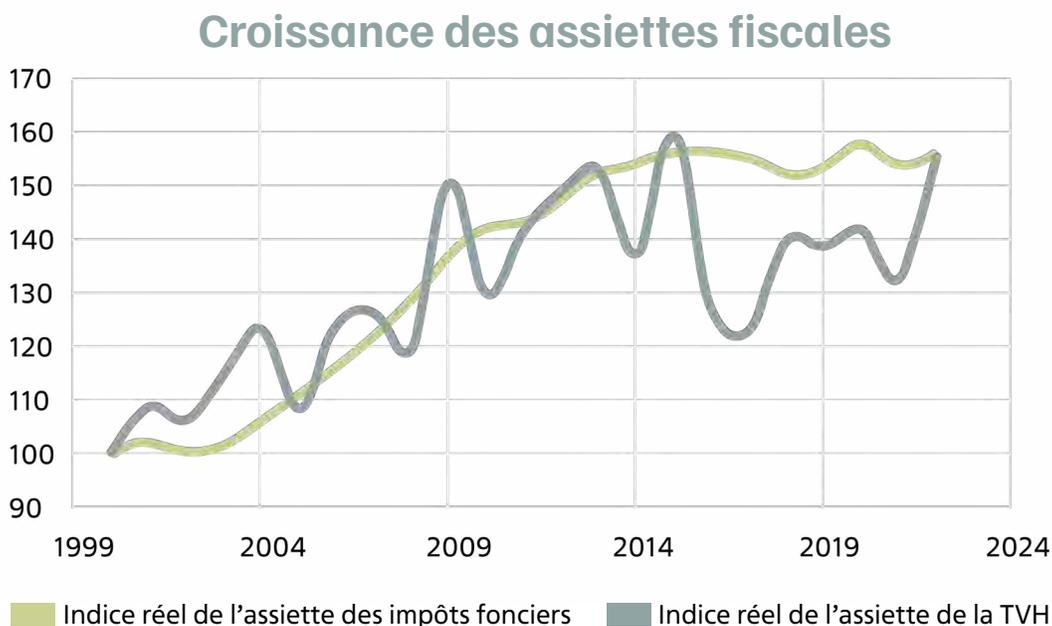
L'avantage principal de l'utilisation des revenus de la TVH pour financer des transferts aux municipalités est précisément qu'il ne s'agit pas d'impôts fonciers. Ce qui signifie donc que les revenus de la TVH ne contribuent pas directement à la montée de la pression qui dure depuis plusieurs décennies et qui touche l'assiette fiscale résidentielle. De plus, une seconde source de revenus fiscaux apporte de la diversification. Cette diversification permettrait aux municipalités d'adoucir les hauts et les bas associés à la croissance de l'assiette fiscale. Cela est tout particulièrement important parce que les municipalités ne peuvent pas émettre directement des titres de créances pour atténuer les fluctuations de leurs revenus comme le font d'autres ordres de gouvernements. Le Tableau 11 montre que l'assiette de la TVH et l'assiette fiscale municipale ne croissent pas toujours de concert, ce qui indique que l'accès à une

partie de la TVH pourrait, effectivement, apporter une certaine diversification. Plus le montant de cette source additionnelle de revenus allouée aux municipalités sera élevé et plus le potentiel de diversification sera élevé.

Le Tableau 11 montre aussi que l'assiette fiscale municipale globale a connu une croissance à peu près au même rythme que l'assiette fiscale de la TVH au cours des deux premières décennies du millénaire, chacune étant environ 55 % plus élevée en 2022 qu'elle ne l'était en 2000. Par conséquent, le rattachement des subventions municipales à la TVH ne changera probablement pas le taux de croissance à long terme des revenus municipaux. Mais les fluctuations à court terme pourraient être un peu différentes. En effet, l'assiette de la TVH semble plus variable que l'assiette des impôts fonciers. Par conséquent, un nivellement des revenus pourrait être nécessaire, soit en basant les subventions sur les moyennes pluriannuelles des perceptions de TVH ou en utilisant une partie des revenus générés par la TVH pour financer des projets d'infrastructure au lieu des activités année après année.

Même si le transfert d'une partie des revenus de la TVH est une façon de financer les subventions municipales dans l'avenir, il y a beaucoup de détails à régler par rapport à la manière de diviser cet argent. Les mécanismes utilisés devront être transparents et basés sur une formule spécifique. Des ententes récentes survenues au Québec et en Saskatchewan fournissent des modèles possibles, que le Nouveau-Brunswick pourrait éventuellement suivre.

Tableau 11 : Croissance de l'assiette des impôts fonciers, des perceptions de TVH et de l'assiette de la TVH



Conclusions



L'objectif de la réforme fiscale est de faire en sorte que les municipalités aient accès à un financement stable et sûr pour mener à bien les services dont elles sont responsables. Il faut aussi décider si nous voulons qu'une plus grande part du fardeau fiscal repose sur les propriétaires fonciers et leurs locataires. En l'absence d'une réforme fiscale, les tendances à long terme par rapport à la composition de l'assiette fiscale auront pour effet que les municipalités deviendront de plus en plus dépendantes de l'assiette fiscale résidentielle.

L'assiette des impôts fonciers connaît actuellement une croissance à des taux sans précédent. Il est trop tôt pour la qualifier de tendance à long terme et pour baser des arrangements fiscaux à long terme sur une supposition voulant que l'assiette des impôts fonciers demeure toujours aussi dynamique qu'elle l'a été au cours des deux dernières années.

Des preuves amassées grâce à l'examen des plans municipaux de gestion des actifs et des comparaisons par rapport à des constatations récentes réalisées en Ontario suggèrent que le redressement des retards municipaux en matière d'infrastructure nécessiterait une augmentation soutenue des revenus municipaux d'environ dix pour cent (120 M\$). Les nécessités identifiées ici sont probablement une estimation très prudente des besoins municipaux. Bien que les plans municipaux de gestion des actifs reconnaissent la nécessité de répondre aux défis occasionnés par le changement climatique et aux besoins continus en matière d'infrastructure plus écologique, les estimations monétaires sont principalement liées aux coûts de remplacement des actifs existants. De plus, les plans de gestion des actifs comprennent des ratios relativement peu élevés des dépenses annuelles comparativement aux besoins totaux estimés en matière d'infrastructure, supposant implicitement des coûts de financement très bas.

Il existe une incertitude considérable à propos de la voie future des paiements municipaux aux commissions de services régionaux. Le modèle de financement proposé, qui possède quelques similarités avec la formule ESPP, nécessite des frais

par habitant plus élevés de la part des municipalités avec des assiettes fiscales plus larges, mettant ainsi en œuvre une péréquation implicite. Contrairement aux systèmes traditionnels de péréquation, celle-ci agit à la fois vers le haut et vers le bas.

Les estimations montrent qu'en 2023 environ sept pour cent des revenus municipaux (87,4 M\$) auraient été suffisants pour financer un système traditionnel de péréquation à base fiscale. Si un système de péréquation était en place, toutes les municipalités seraient sur un pied d'égalité au point de vue fiscal; ce qui signifie qu'elles auraient toutes des capacités similaires de payer pour leurs services. Par conséquent, il ne serait pas nécessaire de recourir à une péréquation implicite par l'entremise d'une tarification différentielle basée sur la population au niveau régional.

Au cours des deux dernières décennies, l'assiette de la TVH et l'assiette des impôts fonciers ont connu une croissance suivant à peu près le même rythme. Le transfert des revenus de la TVH aux municipalités assurerait un flux de revenus plus diversifié, mais qui n'aurait pas nécessairement une croissance plus rapide. De plus, la sécurité résultant du rattachement du flux de revenus à une cible observable comme les perceptions de TVH protégerait les transferts municipaux du déclin lent et régulier expérimenté au cours des récentes décennies.

Ce rapport ne cherche pas à quantifier les pressions sur les coûts associés à la croissance récente de la population, ni à anticiper les coûts des services additionnels qui deviendront peut-être du ressort des commissions de services régionaux, ni à aider les collectivités soi-disant non viables.

Les besoins estimés en infrastructure et les montants estimés de péréquation totalisent environ 200 M\$ par année, soit juste un peu moins qu'un point de pourcentage de la TVH (actuellement 10 % des revenus de la TVH). Il semble donc raisonnable de réserver un point de pourcentage de la TVH du Nouveau-Brunswick pour financer un flux de revenus pour les municipalités. Ce flux de revenus pourra alors être utilisé pour des subventions sans condition et de nouvelles dépenses en infrastructure.

Recommandations



- 01** Qu'un point de pourcentage des dix points actuels de la TVH soit réservé pour les finances municipales.
- 02** Que pas plus de la moitié de cette allocation de revenus provenant de la TVH soit utilisée pour financer des subventions de fonctionnement, incluant un système de péréquation. Tout système de péréquation devrait être fondé sur une formule spécifique.
- 03** Les fonds restants provenant de l'allocation de la TVH devraient être utilisés pour financer le renouvellement de l'infrastructure municipale.
- 04** Que les contributions municipales aux Commissions de services régionaux, sauf là où il s'agit d'un cas évident nécessitant des frais différenciés (par exemple pour la collecte des déchets solides) soient fondées sur un taux égal par habitant.



Sources des données

États financiers vérifiés, diverses municipalités, 2022

Cité de Dieppe (2021). Rapport sur le statut des actifs d'infrastructure en 2021

Cité d'Edmundston (2022). Gestion des actifs en 2022

Cité de Miramichi (2023). Amélioration continue de la gestion des actifs : Plan de gestion des actifs en 2023

Cité de Moncton (2018). Plan de gestion des actifs en 2018

Cité de Saint John (2022). Rapport sur le statut de l'infrastructure en 2022

Doucet, Jacques (2024). Communication personnelle avec le chef de la direction financière et directeur général, cité de Moncton, juillet 2024

Gouvernement du Nouveau-Brunswick (2000-2017). Rapport annuel des statistiques municipales pour le Nouveau-Brunswick, ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux, Fredericton

Gouvernement du Nouveau-Brunswick (2018-2022). Statistiques des gouvernements locaux du Nouveau-Brunswick, ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux, Fredericton

Gouvernement du Nouveau-Brunswick (2023). Statistiques des gouvernements locaux et districts ruraux du Nouveau-Brunswick pour 2023, ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux, Fredericton

Gouvernement du Nouveau-Brunswick (2000-2024). Budget principal, ministère des Finances et du Conseil du Trésor, Fredericton

Collectivité régionale de Southern Victoria (2022). État de l'infrastructure en 2022

Budgets des Commissions de services régionaux (2024)

Statistique Canada. Tableau 18-10-0005-01 Indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisé

Statistique Canada. Tableau 36-10-0222-01 Produit intérieur brut, en termes de dépenses, provinciaux et territoriaux, annuel

Ville de Grand Bay - Westfield (2018). Plan de gestion des actifs

Ville de Saint Andrews (2018) Plans de gestion des actifs : réseau sanitaire, eaux pluviales, réseau de transport, réseau d'aqueduc principal

Diverses municipalités (2020-2022). États financiers consolidés

Références

Boadway, Robin et Anwar Shah (2009). Fiscal Federalism: Principles and Practice for Multiorder Governance, Presses universitaires de Cambridge

Khanal, Mukesh, Robert Mansell et G. Kent Fellows (2023). Canadian Competitiveness for Infrastructure Investment, Université de Calgary, documents de recherche SPP 16:24

Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario (2021). L'infrastructure municipale : Examen de l'infrastructure municipale de l'Ontario et évaluation de son état