



Affaires municipales, Sport et Loisir

muni-stat

bulletin statistique

Volume 1, numéro 2

Juin 2004

EFFETS DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION SUR LES DÉPENSES ET LE FARDEAU FISCAL DES MUNICIPALITÉS

Une comparaison entre les MRC les plus jeunes et les plus vieilles du Québec

Par Mario Boisvert, en collaboration
avec Ghislain Dumas

Direction de la planification, de la recherche et de l'évaluation

Le vieillissement de la population est devenu une source de préoccupations majeures, tant pour les chercheurs en sciences sociales et économiques que pour les personnes chargées des politiques publiques. Ces préoccupations portent le plus souvent sur la pérennité financière des services des gouvernements supérieurs et des régimes de rente. On s'est moins attardé à l'impact sur les services et les budgets municipaux.

Il est très difficile de distinguer les effets du vieillissement en soi des effets des variations de population ou du mode d'occupation du territoire (densité, aménagement de l'espace, activités économiques, types et fonctions des immeubles, etc.). Vieillesse et déclin, jeunesse et croissance de la population vont généralement de pair. De plus, le vieillissement/déclin tend à se concentrer dans les milieux ruraux, particulièrement en région éloignée, alors que la jeunesse/croissance est d'abord l'apanage des banlieues, surtout à la périphérie des agglomérations¹. Mais il y a des exceptions : régions périphériques jeunes mais en décroissance (Côte-Nord, Abitibi), milieux de villégiature vieillissants mais en croissance (dans les Laurentides ou Lanaudière).

Pour explorer la nature des effets du vieillissement sur les dépenses et le fardeau fiscal des municipalités, on a extrait de la base de données longitudinales (BDL) du MAMSL (DPRE) des statistiques tirées des rapports financiers 2002 des municipalités de 12 MRC (ou villes-MRC) parmi les plus vieilles du Québec, principalement d'après la proportion de leur population âgée de 65 ans ou plus. Elles sont réparties entre régions périphériques (3) et, au sud du Québec, régions rurales (4), régions urbanisées (3) et régions de villégiature (2). Les données sont comparées à celles de 12 MRC (ou villes-MRC) parmi les plus jeunes, en banlieue périphérique (5) ou urbanisée (6)², plus le cas d'espèce des MRC Sept-Rivières et Caniapiscau sur la Côte-Nord. La liste des 24 MRC et leurs caractéristiques d'âge est présentée dans le tableau 1 de la page 2.

Pour chaque groupe et sous groupe de MRC, on a analysé : I - le fardeau fiscal d'après le poids des budgets par rapport à la richesse foncière (RFU) et le taux général de taxation uniformisés (TGTU), ainsi que l'autonomie financière vis-à-vis des transferts gouvernementaux; II - le poids des dépenses de fonctionnement (par rapport à celles liées au capital³) dans les budgets municipaux et leur répartition entre les différents services⁴. Les données sont présentées dans le tableau 2 de la page 4.

EN BREF ...

<i>Comparaisons avec la moyenne québécoise....</i>	<i>1</i>
<i>Comparaisons entre MRC jeunes et vieilles....</i>	<i>3</i>
<i>Synthèse des constats.....</i>	<i>4</i>

Comparaisons avec la moyenne québécoise

Par définition, les deux groupes de MRC ne sont pas représentatifs de la moyenne québécoise et, aussi différents qu'ils puissent être l'un de l'autre, ils s'en écartent de la même manière à plusieurs égards.

Tableau 1

Caractérisation des MRC les plus jeunes et les plus vieilles en 2001

MRC	Caractérisation du milieu			Indicateurs de vieillissement			
	Région administrative	Type de milieu	Densité de population au km ² (1)	Proportion de 65 ans ou plus	Taux de séniorité (80+ / 65+)	Période où 65+ > 0-14 ans	Variation de population 2001-2021
Le Québec	---	---	5,3	13,0	22,8	2006-2011	4,8
<u>Vieillissantes</u>							
Asbestos	Etrie	Rural	18,5	18,6	24,7	avant 2001	-12,8
Maskinongé (2)	Mauricie	Rural	14,4	17,0	22,2	avant 2001	-9,0
Mékinac	Mauricie	Rural	2,5	18,7	21,5	avant 2001	-15,3
Papineau	Outaouais	Rural	6,9	17,3	20,7	avant 2001	-5,2
Bonaventure	Gaspésie	Rural	4,2	16,2	27,0	2001-2006	-15,5
La Haute-Gaspésie (Denis-Riverin)	Gaspésie	Rural	2,5	17,0	24,2	avant 2001	-20,0
Les Basques	Bas-St-Laurent	Rural	8,8	19,4	26,7	avant 2001	-19,7
L'Amiante	Chaudière-Appalaches	Urbain/Rural	22,6	17,4	22,1	avant 2001	-11,5
Le Bas-Richelieu	Montérégie	Urbain	83,8	15,5	21,8	avant 2001	-17,0
Le Centre-de-la-Mauricie (Shawinigan) (2)	Mauricie	Urbain	66,9	18,0	22,6	avant 2001	-8,6
Les Pays-d'en-Haut	Laurentides	Villégiature	45,2	17,7	15,7	avant 2001	14,4
Matawinie	Lanaudière	Villégiature	4,5	17,7	17,8	avant 2001	11,2
<u>Jeunes</u>							
La Jacques-Cartier	Capitale-Nationale	Banlieue éloignée	8,3	6,7	16,8	après 2021	16,9
Lajemmerais (3)	Montérégie	Banlieue éloignée	191,4	8,0	15,2	2011-2016	11,0
Les Collines-de-l'Outaouais	Outaouais	Banlieue éloignée	17,3	7,6	17,5	2016-2021	13,4
Mirabel	Laurentides	Banlieue éloignée	56,3	6,8	15,5	après 2021	38,2
Montcalm	Lanaudière	« Banlieusardisation »	54,4	11,5	15,4	2016-2021	16,4
Desjardins et Les Chutes-de-la-Chaudière (Lévis) (4)	Capitale-Nationale	Banlieue urbaine	282,9	9,4	22,7	2011-2016	10,0
dont Chutes-de-la-Chaudière (4)		arrondissements	234,7	6,8	18,6	2016-2021	18,1
L'Assomption	Lanaudière	Banlieue urbaine	406,6	9,0	13,8	2011-2016	7,6
Les Moulins	Lanaudière	Banlieue urbaine	421,7	6,5	14,0	après 2021	20,1
Roussillon	Montérégie	Banlieue urbaine	325,0	9,0	16,7	2016-2021	13,8
Thérèse-de-Blainville	Laurentides	Banlieue urbaine	632,6	7,4	16,5	après 2021	22,6
C.U.O. (Gatineau) (5)	Outaouais	Ville centre / Banlieue urbaine	662,3	8,9	19,5	2016-2021	12,7
Sept-Rivières et Caniapiscau	Côte-Nord	Urbain/Rural	0,4	8,2	13,6	2016-2021	-5,9

Notes

1 À la suite des fusions de villes-MRC, la densité de population affichée est celle qui correspond aux nouveaux territoires d'après le décret de population de 2004. Voir le « Répertoire des municipalités » sur le site du MAMSL et, pour les autres MRC, les données du recensement 2001 sur le site de Statistique Canada. On suppose que les autres données démographiques n'ont pas été modifiées de façon notable à la suite des fusions, les redécoupages géographiques n'impliquant généralement que des territoires vastes mais peu peuplés.

2 Avec la fusion de 2002, la nouvelle ville de Shawinigan a remplacé l'ancienne MRC Le Centre-de-la-Mauricie amputée de quelques municipalités rurales qui ont été intégrées à la MRC de Maskinongé.

3 Avec la fusion de Longueuil en 2002, la MRC de Lajemmerais a été amputée de la municipalité de Boucherville.

4 Avec la fusion de 2002, la nouvelle ville de Lévis comprend presque toutes les municipalités des anciennes MRC Les Chutes-de-la-Chaudière et Desjardins. La première était très jeune et forme deux des trois arrondissements de la ville avec 61 % de sa population; la deuxième était très légèrement plus vieille que la moyenne. L'arrondissement des Chutes-de-la-Chaudière-Est n'a pas intégré la municipalité de Saint-Lambert-de-Lauzon.

5 Avec la fusion en 2002, la nouvelle ville de Gatineau a absorbé la Communauté urbaine de l'Outaouais.

Sources : Les indicateurs ont été compilés à l'ISQ à partir des données du recensement 2001 et paraîtront dans les annexes du 1^{er} chapitre du rapport du MAMSL (DPRE) traitant des effets du vieillissement sur la gestion des affaires et des services municipaux.

La taille budgétaire moyenne des municipalités de chaque groupe, par rapport à leur richesse foncière, est inférieure à celle du Québec (2,67 % versus 3,05 %). Il n'est donc pas étonnant que leur fardeau fiscal le soit également (TGTU moyen de moins de 1,71 versus 1,87 du 100 \$ d'évaluation). Cela s'explique largement par l'absence des nouvelles villes de Montréal et Québec au sein des groupes. Celles-ci sont confrontées à des problématiques particulières et ont des coûts de main-d'œuvre non concurrentiels.

C'est également pourquoi, lorsqu'on examine la répartition moyenne des dépenses de fonctionnement de chaque groupe, la part de la protection contre les sinistres (pompiers et sécurité civile), du transport en commun et de la santé et bien-être (incluant le logement social) vaut au mieux environ 50 % de la moyenne québécoise (total de 0,139). Par contre, la part de l'administration générale (plus de 0,170 versus 0,153) ainsi que celle de l'hygiène publique et du réseau routier (total excédant 0,315 versus 0,279) sont supérieures à la moyenne. Il en va de même du poids des dépenses en capital dans l'ensemble du budget (plus 0,195 versus 0,169). Cela pourrait notamment s'expliquer par des coûts de gestion et d'infrastructures plus élevés lorsqu'on doit répondre au développement rapide du parc immobilier ou, au contraire, gérer des capacités de service excédentaires à la suite du déclin de la population. Finalement, on notera que si on examine le volume plutôt que la répartition des dépenses, ces différences sont, selon le cas, renforcées ou en partie compensées par la taille plus modeste des budgets.

Comparaisons entre MRC jeunes et vieilles

Importance relative des budgets et autonomie fiscale

Les budgets municipaux par rapport à la richesse foncière, tout comme les niveaux de taxation (TGTU), sont comparables entre MRC jeunes et vieilles. Les écarts se manifestent plutôt en fonction du type de milieu. Quel que soit l'âge moyen du contribuable, plus le milieu est urbanisé, plus la ponction financière est lourde. Cependant, les MRC de villégiature et des régions périphériques se distinguent des autres. Relativement à leur richesse foncière, les premières perçoivent très peu de revenus (1,79 %), et financent donc un volume de services moindre. Au contraire, malgré leur caractère rural, les secondes sont celles qui en perçoivent le plus (3,74 %), finançant un volume relatif de services supérieur, peut-être en raison du climat, des distances, du milieu socio-économique, etc.

Sur le plan de l'autonomie financière, une plus grande part des revenus provient de transferts gouvernementaux dans les vieilles MRC par rapport aux jeunes MRC (0,190 versus 0,081), mais surtout en région rurale, et plus généralement

encore en région éloignée (0,300). Ces régions sont les principales bénéficiaires de la péréquation et peut-être de certains transferts conditionnels, par exemple pour la réfection des aménagements et infrastructures. Les MRC de villégiature font exception et reçoivent peu de transferts. Bref, l'âge des contribuables en soi affecterait peu la capacité d'autofinancement (donc l'assiette foncière) ; celle-ci diminuerait plutôt en fonction du retard économique et du déclin démographique.

Profil des dépenses

Les municipalités des MRC jeunes ou vieilles consacrent à peu près 20 % de leur budget aux dépenses en capital. Mais les frais de financement (intérêts) semblent augmenter avec la densité de la population. Ils accaparent donc une moindre part des dépenses de fonctionnement dans les vieilles MRC (0,059 versus 0,088). D'une part, leurs municipalités ont moins à emprunter pour de nouvelles infrastructures rattachées au développement immobilier. Par contre, il est possible qu'elles paient comptant, parfois à l'aide de subventions, plus de travaux de réfection d'infrastructures existantes. Il n'est pas exclu que plus sa population est âgée, plus une municipalité hésite à emprunter à long terme.

Les dépenses en proportion supérieures dans les vieilles MRC pour l'administration générale et le réseau routier paraissent n'être dues qu'aux groupes de MRC à caractère rural. Les déséconomies d'échelle et l'étendue des territoires à desservir seraient en cause. Cependant, les dépenses d'hygiène publique sont peu affectées, plusieurs résidents ruraux n'étant pas desservis par un réseau d'aqueduc et d'égouts. Quant à la part inférieure des dépenses de police, elle reflète essentiellement des coûts moins élevés en milieu rural, particulièrement en région périphérique. La croissance et l'urbanisation ont leur prix en termes de criminalité, mais il n'est pas impossible qu'une diminution de celle-ci accompagne le vieillissement lui-même. Les autres dépenses de sécurité publique sont peu affectées, de même que les dépenses en aménagement et développement.

Par contre, les dépenses moindres des vieilles MRC en transport collectif (0,004 versus 0,027), tout comme les dépenses supplémentaires en santé et bien-être (0,005 versus 0,003), touchent aussi bien les MRC urbanisées que rurales; elles pourraient donc être plus reliées à l'âge des citoyens. Cependant, en valeur, ces postes budgétaires y sont très mineurs. Dans le cas du transport en commun, particulièrement en région périphérique, la densité et la masse critique de population font défaut. Facteur aggravant, une clientèle âgée utiliserait moins ce service que les jeunes, peut-être en partie parce qu'il n'est pas adapté à ses besoins. Dans le cas de la santé et bien-être,

Tableau 2

Comparaison de la répartition des dépenses et du fardeau financier des MRC les plus jeunes et les plus vieilles selon leur milieu géographique

(moyennes réduites par groupe de MRC en 2002)

Type de région	Profil des dépenses													Profil du financement			
	Part des revenus		Part des dépenses de fonctionnement										Part des revenus		TG/TU	Revenus / RFU	
	Dépense Fonction	Dépense Capital	Admin générale	Police	Pompiers	Transport commun	Voirie	Hygiène	Santé	Aménagement	Récréation	Culture	Frais financiers	Auto-nomes			Trans-ferts
Le Québec (2001)	0,831	0,169	0,153	0,139	0,063	0,063	0,143	0,136	0,013	0,049	0,095	0,041	0,085	0,923	0,077	1,874	3,05%
Vieilles MRC	0,803	0,197	0,202	0,119	0,037	0,004	0,246	0,168	0,005	0,048	0,079	0,030	0,059	0,810	0,190	1,709	2,68%
Villégiature	0,815	0,185	0,195	0,149	0,034	0,002	0,272	0,158	0,001	0,055	0,067	0,018	0,048	0,917	0,083	1,371	1,79%
Rurales (du sud)	0,791	0,209	0,220	0,109	0,041	0,004	0,253	0,168	0,004	0,040	0,079	0,026	0,051	0,809	0,191	1,507	2,34%
Urbanes	0,821	0,179	0,177	0,159	0,035	0,006	0,205	0,187	0,004	0,051	0,074	0,039	0,064	0,887	0,113	1,936	2,89%
Jeunes MRC	0,789	0,211	0,174	0,160	0,042	0,027	0,166	0,153	0,003	0,042	0,097	0,041	0,088	0,919	0,081	1,685	2,67%
Banlieues périphériques	0,789	0,211	0,178	0,185	0,043	0,016	0,225	0,128	0,002	0,047	0,077	0,033	0,064	0,892	0,108	1,374	2,14%
Banlieues urbaines	0,788	0,212	0,174	0,153	0,043	0,039	0,133	0,167	0,003	0,040	0,103	0,041	0,105	0,943	0,057	1,898	2,87%
4 MRC éloignées	0,773	0,227	0,195	0,080	0,041	0,001	0,216	0,158	0,006	0,043	0,116	0,042	0,077	0,700	0,300	1,913	3,74%
Principaux taux de corrélation																	
part des 65 ans et plus			-0,569		-0,594		0,565								0,047		0,052
variation de population			0,687				0,753		-0,714						0,709		-0,709
densité au km ²									-0,611				0,676				

Source : Banque de données longitudinales du MAMSL (DPRE) à partir des rapports financiers des municipalités.

encore particulièrement en région périphérique, il semble que les municipalités s'impliqueraient dans le soutien aux personnes moins favorisées (e.g. économie sociale), entre autres les chômeurs âgés et les retraités « forcés ». Une exception notable, les municipalités de villégiature n'y consacrent presque rien.

La proportion moindre des dépenses en loisirs récréatifs dans les vieilles MRC (0,079 versus 0,097) a une valeur plus importante, et ce, quel que soit le milieu. Leur clientèle naturelle pourrait être majoritairement composée de jeunes et, encore une fois, les services offerts sont peut-être mal adaptés aux plus âgés. Il y a aussi moins de dépenses en loisirs culturels dans les vieilles MRC, mais cela ne se manifeste que dans les zones rurales et, plus encore, de villégiature. Quoi qu'il en soit, les dépenses en loisirs sont les plus discrétionnaires du budget et donc, sujettes à limitation dans les municipalités en déclin. Un cas d'exception pourtant, celui des régions périphériques qui dépensent au moins autant pour les loisirs en tous genres que les régions urbanisées. Un effort particulier semble être fait pour compenser l'éloignement des grands centres et de leurs attraits récréatifs et culturels.

Synthèse des constats

Effets du vieillissement et du déclin démographique

Les différences entre MRC jeunes et vieilles quant au fardeau fiscal ou au volume et à la répartition des dépenses sont beaucoup plus liées à la densité du peuplement ou aux

variations de population qu'à l'âge des habitants en soi, même si ces variables démographiques sont corrélées entre elles, particulièrement les deux dernières¹.

Dans les vieilles MRC, l'âge augmenterait l'effet du déclin ou de la faible densité démographique pour des postes budgétaires encore mineurs ou discrétionnaires : moins de transport collectif et de loisirs récréatifs, plus de santé et bien-être. La baisse du nombre d'habitants impliquerait principalement une perte d'autonomie fiscale, une augmentation des mises de fonds sur des investissements de remplacement, une diminution des services policiers et une hausse des dépenses en santé et bien-être.

Particularités des MRC de villégiature et des régions périphériques

Par rapport aux autres MRC vieillissantes ou en déclin, il faut signaler les particularités des MRC de villégiature ou des régions périphériques. Les premières sont en croissance, mais exploitent peu leur nouvelle richesse foncière. Leur niveau de service demeure relativement bas même si beaucoup de gens viennent s'y installer en permanence. Les secondes, jeunes ou vieilles, ont un fardeau fiscal élevé malgré les transferts importants qu'elles reçoivent. Elles s'en servent notamment pour offrir un niveau de services récréatifs et culturels supérieur à ce qui se fait ailleurs hors des villes centres.

Notes

1 Pour les MRC choisies dans cette analyse, il y a un fort taux de corrélation négative entre, d'une part, la proportion de personnes de 65 ans et plus et, d'autre part, le taux de variation de la population (-0,761) ou, dans une moindre mesure, la densité de la population au km² (-0,563). Les taux de corrélation entre les variables démographiques et les variables financières sont parfois faussés par les cas d'espèce ou à contre-courant que peuvent représenter les MRC de villégiature ou de régions périphériques.

2 Les banlieues des régions métropolitaines de recensement (RMR) RMR de Montréal, Québec et Ottawa-Gatineau sont réparties entre banlieues « périphériques » et « urbaines ». Les premières sont nécessairement près des limites des territoires des RMR, généralement résidentielles, et de faible ou moyenne densité. Les secondes sont généralement près du noyau urbain principal, ou constituent un noyau urbain satellite, avec des activités commerciales ou industrielles et une densité élevée.

3 Correspondent aux « Autres activités financières » et aux « Affectations », soit le remboursement du capital emprunté, le transfert aux investissements (mise de fonds) et la variation nette des surplus.

4 La sommation des parts peut ne pas évaluer exactement 1,000. Étant donné le petit nombre de MRC, on compare des moyennes « réduites » qui excluent les deux valeurs « extrêmes » lorsqu'il y a plus de trois données (ou une valeur « extrême », au besoin, s'il y a trois données). On évite ainsi qu'un cas d'espèce ne vienne biaiser les résultats. Cependant, selon le poste budgétaire, ces valeurs extrêmes ne sont pas observées dans les mêmes MRC. Dans les faits, les sommations obtenues sont toujours inférieures à l'unité (minimum de 0,976) mais moins que si l'on avait employé des médianes; autrement dit, on perd moins d'information.

Sources

Les données utilisées pour cette publication proviennent de la base de données longitudinale du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir ainsi que du Recensement de Statistique Canada.

Le contenu visuel de l'entête a été réalisé à partir de photographies prêtées gracieusement par le regroupement des centres-villes et artères commerciales (centre-ville), la Ville de Trois-Rivières (terrasse Quai no 2 – Marilie Laferté) et la Ville d'Alma (passerelle Damase-Boulanger).

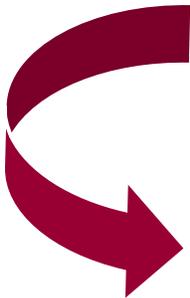
La reproduction totale ou partielle est autorisée à la condition d'en mentionner la source.

Ce document peut être téléchargé à l'adresse Internet suivante : <http://www.mamsl.gouv.qc.ca/>

Juin 2004, Québec

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN : 1710-7717

© Gouvernement du Québec



L'Observatoire municipal

Une source de connaissances et de références variées sur les affaires municipales

L'Observatoire municipal se veut un lieu de valorisation de la recherche et de transfert des connaissances en matière d'affaires municipales. Il comprend :

- un **bilan de la recherche** universitaire québécoise permettant de connaître les chercheurs ainsi que les thèmes des recherches en cours dans le domaine des affaires municipales;
- de courts documents de **veille** traitant de phénomènes territoriaux et de politiques publiques touchant les milieux locaux dans une perspective comparative et prospective;
- des **études et des données statistiques** réalisées ou compilées par ou pour le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, qui tracent le portrait de diverses situations pouvant être mises en relation avec certaines politiques ou certains programmes;
- une série d'**hyperliens** de référence permettant d'accéder à des groupes ou des organismes susceptibles de fournir des réflexions pertinentes.

À découvrir à : www.mamsl.gouv.qc.ca