



# MÉMOIRE

présenté à la

**Commission sur le déséquilibre fiscal**

---

Le 28 septembre 2001



Union  
des municipalités  
du Québec

## **TABLE DES MATIÈRES**

<b>PRÉSENTATION DE L'UMQ</b> .....	1
<b>GENÈSE DE L'ÉROSION DE LA FISCALITÉ MUNICIPALE</b> .....	2
La réforme « Ryan » .....	3
La lutte au déficit .....	4
La perte de la TGE.....	5
<b>ÉTAT DE LA SITUATION ET PERSPECTIVE D'AVENIR</b> .....	6
Tableau 1 : Impact financier de la réforme Ryan – 1992 .....	3
Tableau 2 : Évolution des dépenses d'investissements de 1996 à 2000 .....	5
Tableau 3 : Provenance du revenu personnel, Québec 1996 – 1999 .....	9

## **PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC**

Avec nos 271 membres<sup>1</sup>, comptant pour plus de 5 millions de citoyens et gérant 77 % des budgets municipaux, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) est le seul regroupement à représenter le monde municipal dans toute sa diversité et l'une des rares organisations dont le poids et la légitimité lui permettent d'intervenir dans le débat public au nom de 71 % de la population du Québec.

Depuis sa formation il y a plus de 80 ans, l'Union prend part à tous les débats et joue un rôle de premier plan dans la défense des intérêts des municipalités et de leurs contribuables. Elle milite en faveur d'une reconnaissance réelle de l'autonomie politique et financière des municipalités québécoises. Elle appuie et supporte ses membres en les tenant informés sur les développements de la scène municipale, en leur donnant la possibilité d'influencer ensemble le cours des décisions, dans le meilleur intérêt des citoyens et en intervenant en leur nom.

L'Union se veut également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise à cette fin la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information, notamment par le biais de sa revue URBA et de ses assises annuelles. L'UMQ est également un agent privilégié de communication entre les gouvernements et les municipalités.

Enfin, reflétant en cela l'évolution de la pensée et de l'action municipale des dernières années, l'Union mène à bien divers mandats de services auprès de ses membres, favorisant ainsi une saine gestion des deniers publics.

---

<sup>1</sup> L'UMQ compte 271 membres, dont 235 municipalités locales, 33 municipalités régionales de comté, 2 communautés urbaines et 4 régies intermunicipales.

## **GENÈSE DE L'ÉROSION DE LA FISCALITÉ MUNICIPALE**

L'histoire moderne des municipalités québécoises débute en 1980, année de l'entrée en vigueur de la dernière réforme concertée du régime municipal. Reposant sur le principe de l'autonomie municipale, la mise en œuvre de cette réforme consacrait deux années de préparation et de négociation à la Table Québec-municipalités (TQM). Cette réforme s'imposait en raison de la croissance fulgurante des dépenses consolidées des municipalités et de la dépendance croissante des subsides du gouvernement provincial qui en découlait. Les principales composantes de la réforme étaient une meilleure définition du rôle et des responsabilités des municipalités, notamment en matière de démocratie locale, en matière d'aménagement et d'urbanisme, et l'octroi de l'exclusivité du champ de l'impôt foncier pour résoudre la crise financière des municipalités.

Sur le plan fiscal, une analyse plus fine des principes sous-jacents à la réforme de 1980 permet de constater que les parties souhaitaient que les dépenses municipales soient financées en fonction du bénéfice reçu, c'est-à-dire selon le principe de l'utilisateur payeur. Conscient que certains services municipaux sont des biens publics<sup>2</sup> que l'on ne peut tarifier, les parties ont convenu que l'alternative la plus adéquate était l'usage de l'impôt foncier, compte tenu que la majorité des services municipaux sont des services à la propriété. Le gouvernement s'engageait à progressivement payer le plein montant des compensations de taxes qui s'établissaient pour la 1<sup>ère</sup> année de la réforme à 50 % sur la valeur des écoles primaires et secondaires et à 80 % sur la valeur des réseaux d'enseignement supérieur et de la santé.

Les municipalités ont connu une excellente croissance de leur assiette fiscale dans la décennie qui a suivi la réforme de 1980. Cette croissance a non seulement servi à financer

---

<sup>2</sup> Les biens publics sont ceux où il y a non-rivalité dans la consommation et où l'on ne peut exclure la consommation. L'urbanisme est un bien public.

la hausse de la demande pour les services municipaux de base, elle a permis de répondre à la demande des citoyens pour une diversification des services municipaux offerts. Les gouvernements locaux se sont ainsi impliqués dans la production de services de loisir élaborés, la construction et la gestion de logements sociaux, la santé communautaire, la santé publique, les bibliothèques publiques, pour ne nommer que ceux là.

### **La réforme « Ryan »**

Parallèlement, pendant les années '80, l'augmentation des dépenses publiques exerce une pression sans cesse croissante sur les finances publiques provinciales. Incapable de comprimer ses dépenses, le gouvernement du Québec se tourne vers les municipalités et impose la réforme Ryan de 1992. Cette réforme se traduit concrètement par un transfert de responsabilités vers les municipalités. Le gouvernement se retire du financement du transport en commun, facture les services de la Sûreté du Québec, élimine les droits sur les divertissements, se décharge de l'entretien d'une partie de la voirie secondaire, et réduit ses compensations tenant lieu de taxes sur les écoles primaires et secondaires. Malgré le fait qu'un certain transfert de ressources accompagne ce train de mesures, le résultat net est une augmentation récurrente des dépenses municipales de 345 millions de dollars par année.

**Tableau 1 : Impact financier de la réforme Ryan – 1992**

<b>Rubrique</b>	<b>Coûts annuels</b>
Sûreté du Québec	79 600 000
Voirie locale	45 800 000
Transport en commun	184 200 000
Droits et divertissement	29 600 000
Tenant lieu de taxes	51 500 000
Immatriculation	6 000 000
Total des pertes	396 700 000
Divers revenus	51 700 000
<b>Pertes nettes totales</b>	<b>345 000 000</b>

Le ton était donné pour la décennie suivante. Les municipalités, dont l'assiette fiscale est déjà passablement minée par une pléthore de régimes fiscaux particuliers et d'exemptions consenties par le gouvernement du Québec à différentes clientèles, voient ce dernier se soustraire à ses propres engagements et obligations en tant que consommateur de services municipaux. Certes, le gouvernement joue plusieurs rôles : il est tantôt législateur, tantôt employeur, mais il est également consommateur de services municipaux. Cela étant, les parties avaient convenu, dans le cadre des discussions de 1978-1979, que le gouvernement devait payer ses taxes municipales au même titre que tous les autres contribuables municipaux.

**Quand le gouvernement utilise son pouvoir de législateur pour se soustraire à ses obligations de contribuable, il impose un fardeau à tous les autres contribuables du régime fiscal québécois, une situation qui doit être dénoncée par cette commission.**

### **La lutte au déficit**

Au fil des années '90, l'état des finances publiques québécoises continue de se détériorer; la dette publique ne cesse de croître, réduisant ainsi la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement. Le gouvernement fait de la lutte au déficit sa priorité. Il convoque des états généraux pour arriver à un consensus social sur les moyens à prendre pour réduire ses dépenses et équilibrer son budget. L'UMQ s'empresse de souligner l'importante contribution du monde municipal à l'assainissement des finances publiques depuis la réforme Ryan. Les municipalités sont épargnées.

La trêve est brève. Le gouvernement décide d'exiger des municipalités une contribution additionnelle à la lutte au déficit de 500 millions de dollars annuellement. Les boucliers se lèvent, l'UMQ négocie une entente. Il en résulte la réforme « Trudel » de 1997, c'est-à-dire la création du fonds de financement des activités locales (FFAL), fonds alimenté par les municipalités à hauteur d'environ 356 millions de dollars par année qui est

essentiellement utilisé pour réduire la contribution du gouvernement aux coûts du programme d'assainissement des eaux du Québec. L'entente prévoit que les municipalités réduisent leur masse salariale de 6 % pour financer les contributions au FFAL. L'entente est d'une durée de deux ans, renouvelable pour une troisième année si le budget n'est pas équilibré.

La réforme Trudel s'accompagne d'une réduction substantielle des subventions gouvernementales québécoises, comme en fait foi le tableau 2 ci-après. En effet, de 1996 à 2000 la contribution du gouvernement passe de 378,0 M \$ à 120,6 M \$, une diminution de 68,1 %. Les municipalités s'ajustent en coupant dans les dépenses compressibles, et plus particulièrement dans les dépenses d'investissements en infrastructures d'aqueduc et d'égouts. Ces travaux devront toutefois être réalisés tôt ou tard, la dépréciation du capital physique étant aux équipements ce que le vieillissement est aux personnes.

**Tableau 2 : Évolution des dépenses d'investissements de 1996 à 2000**

Municipalités locales	1996	2000	Variation % 1996-2000
<b>Total des dépenses d'investissements</b>	1 816 266.5	1 451 865.9	-20.1
<b><u>Par source de financement :</u></b>			
Emprunts à long terme	1 034 916.0	969 805.9	-6.3
Subventions gouvernementales	378 009.4	120 622.5	-68.1
<b>Total</b>	1 412 925.4	1 090 428.4	-22.8
<b><u>Par fonction :</u></b>			
Transport	543 267.6	609 680.3	12.2
Hygiène du milieu	620 207.6	422 399.9	-31.9
<b>Total</b>	1 163 475.2	1 032 080.2	-11.3
<b><u>Selon la nature de l'actif :</u></b>			
Infrastructures	1 359 875.0	1 031 388.2	-24.2
Bâtiments	230 567.5	157 891.1	-31.5
<b>Total</b>	1 590 442.5	1 189 279.3	-25.2

Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, DFM-SIFV

**Le gouvernement utilise son pouvoir législatif pour assurer le financement de ses programmes à même les revenus des municipalités, une pratique qui doit être dénoncée par cette commission. De plus, la commission doit appuyer les municipalités qui exigent qu'aucun transfert de responsabilités ne soit effectué sans transfert de ressources financières ou de points d'impôts correspondants.**

### **La perte de la TGE**

L'équilibre budgétaire est atteint en 1999. Le gouvernement annonce son intention de maintenir la ponction qu'il effectue dans les revenus municipaux par le biais du FFAL, et ce, malgré l'atteinte du déficit zéro. L'UMQ s'objecte vigoureusement en vertu du contrat que les parties ont signé dans le cadre de la réforme Trudel.

Des négociations ont lieu entre le gouvernement et l'UMQ pour convenir d'un transfert de responsabilités, mais celles-ci échouent. Le gouvernement abandonne l'idée de poursuivre le programme FFAL et décide de s'accaparer les compensations tenant lieu de taxes pour les immeubles des réseaux de télécommunication, de gaz et d'électricité (TGE). Ces compensations tenant lieu de taxes génèrent environ 380 millions de dollars par année. Elles sont perçues au prorata des revenus imposables des entreprises visées et compensent les municipalités pour la non-inscription aux rôles d'évaluation d'un nombre considérable de réseaux, biens fonciers et équipements propriété de ces entreprises.

Outre l'impact financier important, la perte des revenus de la TGE a eu deux conséquences majeures pour le monde municipal. Premièrement, les municipalités ont perdu leur principale source de diversification des revenus, c'est-à-dire une source de financement distincte de la taxe foncière générale. Deuxièmement, le gouvernement perçoit et conserve maintenant à son acquis les compensations tenant lieu de taxes versées par un nombre d'entreprises publiques et privées pour des services municipaux.



Les entreprises de télécommunication, de gaz et d'électricité ne compensent donc plus les municipalités pour une partie importante des services municipaux qu'elles en reçoivent. Concrètement, ce nouvel état de fait introduit des iniquités importantes dans le régime fiscal municipal. Par exemple, les municipalités traversées par un pipeline de gaz naturel doivent produire des plans de contingence pour les sinistres reliés à ce type d'équipement, s'assurer de la formation adéquate du personnel et se procurer les équipements nécessaires pour pallier les sinistres. Mais en absence de TGE, elles ne reçoivent aucune compensation financière pour ces services. Les contribuables dont la municipalité est hôte d'un pipeline paient donc la note pour l'ensemble des consommateurs de gaz naturel.

**Le gouvernement doit s'assurer que tous les contribuables paient leur juste part d'impôts aux municipalités. En s'appropriant la TGE, le gouvernement a créé un déséquilibre fiscal entre les contribuables. Il doit restituer la TGE aux municipalités ou à défaut, permettre aux municipalités de taxer autrement les réseaux, biens fonciers et équipements des réseaux de télécommunication, de gaz et d'électricité.**

## **ÉTAT DE LA SITUATION ET PERSPECTIVE D'AVENIR**

La municipalité de l'an 2000 est fort différente de celle qui existait au moment de la réforme de 1980. La municipalité d'aujourd'hui offre une gamme de services beaucoup plus diversifiée et complexe. Alors que les services à la propriété composaient la majeure partie du panier de services municipaux au début des années '80, les services à caractère social n'ont cessé de prendre de l'importance depuis. Par exemple, l'importance relative dans le budget consolidé des municipalités des dépenses en « loisirs et culture » s'est accrue de 24,1% entre 1982 et 1997. Les services à caractère social affectent généralement la redistribution des revenus et ils engendrent souvent des effets externes positifs pour la société, ce qui rend peu souhaitable l'utilisation de la tarification même

quand cela est possible. C'est le cas des services de loisir qui jouent le même rôle que les garderies à cinq dollars pour les enfants d'âge scolaire, des bibliothèques publiques, des habitations à loyers modiques, des services d'inspection sanitaire, de l'assainissement des eaux et de bien d'autres services municipaux. La rigidité du système de financement municipal ne laisse d'autres avenues que d'utiliser l'impôt foncier pour financer le coût de tous les services municipaux. Or, l'impôt foncier est très mal adapté pour financer équitablement les services publics ayant un impact sur la redistribution des revenus, parce que trop local. Par exemple, si l'on décidait de financer la lutte à la pauvreté par des impôts fonciers municipaux, qui paieraient pour les pauvres des municipalités ayant peu de richesse foncière ? Il faut aussi noter que l'impôt foncier frappe plus durement les pauvres ; c'est un impôt dit régressif. De plus, dans une même municipalité et à revenus égaux, le millionnaire ayant fait le choix d'un immeuble en copropriété au Québec et d'une maison en Floride contribuerait moins à la lutte à la pauvreté qu'un autre millionnaire ayant fait le choix inverse. Il s'agit d'un problème d'équité horizontale important dont on se doit de tenir compte dans l'élaboration d'un régime fiscal.

L'assiette fiscale des municipalités se compose principalement de la richesse foncière uniformisée (RFU). Or, la RFU n'a augmenté que de 0,9 % entre 1996 et 1999. Elle a non seulement baissé en terme réel sur cet intervalle, la RFU a même diminué en valeur nominale à deux reprises au cours de la même période ! Confrontée à une demande croissante pour divers services, à des transferts de responsabilité sans contrepartie financière, à des ponctions dans leurs revenus, et au vieillissement des infrastructures de voirie, la majorité des municipalités éprouvent de la difficulté à équilibrer leur budget. Parallèlement, de 1996 à 1999, une part importante de l'assiette foncière du Québec, le revenu personnel, augmentait **de 10,0 %** (voir tableau 3 ci-après). Cette dernière croissance a été alimentée par une hausse de la rémunération des salariés (12,6 %), du revenu des entreprises individuelles (15,6 %) et des sociétés (31,6 %). L'accroissement des ventes au détail 1996 à 1999 a engendré une augmentation des recettes de TVQ de 34,2 %. À la lumière de ces statistiques, l'UMQ s'explique difficilement la politique du

gouvernement qui consiste à vouloir faire financer ses dépenses par les municipalités. Le gouvernement du Québec réalise des surplus budgétaires à même la contribution des automobilistes pour l'entretien des infrastructures routières alors que les municipalités ont de la difficulté à financer l'entretien de base des routes. **Doit-on conclure que les besoins sont dans les municipalités et que l'argent est à Québec ?**

**Tableau 3 : Provenance du revenu personnel, Québec, 1996 – 1999**

Provenance	1996	1997	1998	1999	Variation 1996-99
	'000 000 \$				
Rémunération des salariés	96 909	100 217	104 367	109 107	12,6 %
Revenu comptable net des exploitants agricoles au titre de la production agricole	666	592	563	710	6,6 %
Revenu net des entreprises individuelles non agricoles, loyers compris	10 467	11 019	11 570	12 096	15,6 %
Intérêts, dividendes et revenus divers de placement	23 060	22 999	23 447	23 758	3,0 %
Transferts courants en provenance :					
Des administrations publiques	25 671	25 870	26 268	26 784	4,3 %
Des sociétés	190	195	242	250	31,6 %
Des non-résidents	503	512	547	550	9,3 %
<b>Revenu personnel</b>	<b>157 466</b>	<b>161 404</b>	<b>167 004</b>	<b>173 255</b>	<b>10,0 %</b>

Source : Institut de la statistique du Québec, Direction des comptes et des études économiques

L'assiette fiscale municipale est par surcroît constamment menacée par des interventions ponctuelles du gouvernement du Québec qui, en réponse à des groupes de pression ou pour ses propres fins, ne cesse d'accorder des exemptions et des réductions d'impôts fonciers sans compensation. La théorie des finances publiques est claire sur ce point : les gouvernements doivent assumer le coût de leurs politiques. Le programme de soutien aux agriculteurs du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation est un modèle exemplaire dont le gouvernement devrait s'inspirer. Dans ce cas, le gouvernement n'a pas exempté les agriculteurs pour leur venir en aide ; il a plutôt mis sur pied un programme de compensation des agriculteurs pour les impôts fonciers qu'ils paient à leur municipalité. Faisant fi des principes de finances publiques, le

gouvernement amende régulièrement la loi pour renverser la décision des tribunaux quand à la taxation de certains immeubles. Au cours des derniers douze mois, la liste des immeubles comprend les universités, les arénas publics, les équipements antipollution, les centres d'hébergement de soins de longue durée, les installations portuaires et le Palais des congrès. Les municipalités sont ainsi privées de plusieurs millions de dollars en taxes annuellement. La décision de la commission municipale d'exempter le Musée du Québec risque de s'étendre à tous les musées de même nature.

**L'UMQ invite la commission à dénoncer la pratique voulant que le gouvernement accorde à toutes sortes d'intervenants des exemptions de taxes municipales sans compensation et celle qui fait en sorte que le gouvernement se soustrait à ses propres obligations en matière de fiscalité municipale.**

Le fait d'être confiné aux impôts fonciers pour leur financement place les municipalités dans une situation difficile, voire intenable à moyen terme. Cette situation rend les gouvernements municipaux extrêmement vulnérables aux aléas du marché immobilier dans un contexte où leurs dépenses sont difficilement compressibles (particulièrement celles liées à la lutte à la pauvreté) et où les municipalités sont tenues d'équilibrer leur budget. À l'instar de la diversification du portefeuille dans un contexte de placements financiers, la diversification des sources de revenus aurait pour effets de stabiliser le revenu des municipalités et de faciliter la planification financière.

La diversification des sources de revenus des municipalités est essentielle au bon fonctionnement des gouvernements municipaux. Elle permettra de rapprocher les charges et les revenus dans certains cas, de rendre plus équitable le financement de certains services municipaux et de stabiliser l'évolution des revenus des municipalités. La plupart des pays administrent des programmes de péréquation à l'intention des gouvernements locaux et partagent avec ces derniers le champ d'imposition des revenus et celui des taxes à la consommation. Le succès de la réforme municipale en cours dépendra en bonne

partie de la marge de manœuvre que le gouvernement accordera aux villes nouvelles par le biais de la diversification des sources de revenus.

**La Commission sur le déséquilibre fiscal doit recommander au gouvernement d'encourager la diversification des sources de revenus des municipalités par le biais d'un transfert de champs d'impôts exclusifs ou par le partage de recettes fiscales existantes, et ce pour des raisons d'équité et de saine gestion des finances publiques.**

## **CONCLUSION**

Plusieurs intervenants du monde municipal et de la gestion des affaires publiques prédisent un rôle grandissant pour les municipalités. Principal lieu de création de la richesse dans nos sociétés, les gouvernements municipaux sont près des populations, accessibles et flexibles, et de ce fait aptes à administrer de manière efficiente une gamme diversifiée de services à la propriété et à la population. Le gouvernement du Québec doit traiter ses partenaires locaux avec respect, voir à ce que les principes de saine gestion des finances publiques et d'équité soient respectés et à ce que les violations de ces principes identifiées dans ce mémoire soient corrigées. L'UMQ revendique notamment :

- Que le gouvernement assume le coût de ses politiques, y compris le financement des services municipaux qui y sont associés ;
- Que le gouvernement cesse d'utiliser son pouvoir législatif pour octroyer des exemptions fiscales aux groupes de pression sans égard à l'impact de telles concessions sur l'équilibre des finances des municipalités ;
- Que le gouvernement s'abstienne de puiser à même les revenus des municipalités pour financer des dépenses qui relèvent de sa compétence ;
- Que le gouvernement octroie aux municipalités des instruments fiscaux de diversification des revenus pour des raisons d'équité et de saine gestion des finances publiques ;
- Que la Commission sur le déséquilibre fiscal l'appuie dans ses revendications.