

A36A1
A29
F551
1998
QMC
P. gouv.

A36A1
FS51
1998
Qmc
B-Cour.

**QUESTIONNEMENT SUR LES FINANCES
ET LA
FISCALITÉ LOCALES**



**COMMISSION NATIONALE
SUR LES FINANCES
ET LA FISCALITÉ LOCALES**

AOÛT 1998

S46322

ATTENTION

TECHNICAL

3

10

AVANT-PROPOS

La Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales s'est vu confier par le gouvernement du Québec le mandat de proposer des mesures susceptibles de consolider le financement des instances locales et d'améliorer l'équité et l'efficacité du régime fiscal municipal.

Pour réaliser son mandat, la Commission devra apporter réponse à un certain nombre de questions relatives à la structure de financement des instances locales, à la situation des agglomérations urbaines et au partage de responsabilités entre le gouvernement et les instances locales. Le présent document fait l'inventaire de ces questions.

La Commission compte sur les mémoires qui lui seront soumis pour jeter un éclairage sur ces problématiques et suggérer des solutions appropriées. À cet égard, la Commission s'attend à ce que les mémoires abordent certaines des questions soulevées ou l'ensemble de ces questions, le cas échéant.

La Commission est convaincue que l'analyse des idées avancées par les différents acteurs locaux lui permettra de remplir adéquatement son mandat afin que puissent bientôt être jetées, entre le gouvernement et les instances locales, les bases d'un pacte fiscal renouvelé adapté au nouveau contexte dans lequel évolue le Québec.

Suzanne Lévesque
Secrétaire de la Commission



LE QUESTIONNEMENT

1. STRUCTURE DE FINANCEMENT DES INSTANCES LOCALES

La structure actuelle de financement des instances locales est largement conditionnée par les grandes décisions prises lors de la réforme de la fiscalité municipale de 1980, réduisant les subventions gouvernementales et établissant la taxation foncière comme véritable pierre d'assise de tout le financement municipal. Pour leur part, les commissions scolaires ont aussi accès au champ foncier mais le gros de leurs revenus continue de provenir de subventions gouvernementales.

L'examen de cette structure de financement conduit à poser les questions suivantes :

- Le présent régime fiscal municipal tire ses fondements d'un certain nombre de principes ayant présidé à la réforme de la fiscalité locale de 1980. Ces principes sont les suivants : autonomie financière des municipalités, équité entre contribuables, neutralité, simplicité administrative, nécessité d'allier pouvoir de taxation et représentation électorale. Les principes sur lesquels repose la structure de financement des administrations municipales sont-ils toujours adéquats ?
- Les sources de financement des institutions municipales sont-elles suffisantes et adéquates, compte tenu des responsabilités assumées, des principes qui devraient régir le financement des institutions municipales et des économies possibles dans la prestation des services publics ?
- Les municipalités font-elles une utilisation judicieuse des sources de financement mises à leur disposition ? Quels seraient, le cas échéant, les correctifs à apporter ?
- Le cas échéant, quelles nouvelles sources de recettes pourraient être confiées aux municipalités pour combler leurs besoins financiers tout en obtenant la meilleure adéquation possible avec les responsabilités assumées ?
- L'existence d'exemptions et de régimes fiscaux particuliers est-elle justifiée ? Y a-t-il lieu de les maintenir dans leur intégrité, de les modifier ou de les éliminer ?
- La décision d'accorder une exemption devrait-elle, en règle générale, relever de la compétence du secteur local, selon des critères établis par le gouvernement ? Quels critères devraient être retenus pour l'octroi d'une exemption de taxes municipales ? Plus particulièrement, l'organisme ou la personne qui bénéficie d'une exemption devrait-il justifier de l'existence de services rendus d'abord et avant tout à la communauté locale ?
- Le régime de péréquation municipale, dans sa forme actuelle, est-il pertinent ? Si non, quelle forme pourrait-il prendre ?



- L'objectif visé par le programme de péréquation municipale est-il adéquat et ses modalités actuelles permettent-elles globalement l'atteinte de cet objectif ? Le cas échéant, quelles sont les modifications qui pourraient être apportées aux critères d'admissibilité au programme, aux règles de calcul des montants de péréquation, ainsi qu'aux modalités de financement du programme ?
- Étant donné les transferts de responsabilités des dernières années aux commissions scolaires, le plafond de taxation de 0,35 \$ par 100 \$ d'évaluation est-il encore réaliste, notamment avec la baisse de la valeur des rôles d'évaluation ?
- Y a-t-il lieu de reconfigurer le régime de péréquation scolaire ? Si oui, comment ?
- Le champ de l'impôt foncier doit-il continuer d'être partagé avec les commissions scolaires ? Dans la négative, comment ces dernières devraient-elles combler le manque à gagner ? La responsabilité du transport et des équipements scolaires devrait-elle être transférée aux instances municipales ou supramunicipales ?

2. PROBLÉMATIQUE DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES

La Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales s'intéresse aux problèmes qui se manifestent dans les agglomérations urbaines du Québec. À cet égard, certaines questions pourraient être soulevées par la Commission, notamment sur :

- le partage des coûts des services, des équipements et des infrastructures d'envergure régionale ;
- les éléments d'une fiscalité d'agglomération ;
- les problèmes de fragmentation du territoire ;
- les propositions de solutions mixtes, c'est-à-dire celles qui agissent sur plusieurs composantes à la fois.

Ces questions sont les suivantes :

- Quels sont les responsabilités, services, biens ou infrastructures (actuels ou à venir) pour lesquels l'ensemble des citoyens d'une agglomération devraient être mis à contribution ?
- En l'absence de mécanismes ou de structures de concertation à l'échelle de l'agglomération, quels mécanismes privilégier pour assurer un financement par l'ensemble des citoyens de certains coûts propres à leur agglomération, comme par exemple les coûts liés au développement économique ou sociocommunautaire, les coûts reliés aux logements sociaux, les coûts reliés au transport, etc. ?



- Plus spécifiquement, dans quelles conditions pourrait s'effectuer le partage du financement des équipements à caractère régional supportés par une seule municipalité et qu'en serait-il des modalités de gestion : conclusion d'ententes intermunicipales négociées ou obligatoires ? Transfert total de la propriété et de la gestion vers une instance supralocale existante ou à créer ? Maintien de la propriété et de la gestion par la municipalité locale avec imposition d'une taxe régionale perçue par la municipalité locale ou par le gouvernement ?
- Devrait-on instaurer un régime de péréquation entre municipalités d'une même agglomération pour permettre de réduire les iniquités fiscales entre les citoyens d'une même agglomération ? Quelle forme pourrait prendre cette péréquation : création d'un fonds alimenté par les municipalités de l'agglomération ? Taxe directe aux citoyens de l'agglomération ? Abolition du programme de péréquation municipale et remplacement par un programme de péréquation régionale ?
- Devrait-on instaurer un système de fiscalité d'agglomération particulier selon l'agglomération concernée ? Pour la région métropolitaine de recensement de Montréal ? Pour l'ensemble des régions métropolitaines de recensement ? Pour certaines agglomérations de recensement ?
- Est-il souhaitable de régler des problèmes de fiscalité d'agglomération par une intervention sur les structures municipales ? Si oui, comment : par le biais du regroupement des municipalités ? En ajustant le territoire des organismes supralocaux pour le faire correspondre à celui des agglomérations urbaines ? En mettant sur pied des structures multi ou unifonctionnelles pour prendre en charge les responsabilités d'agglomération ?
- L'instauration d'un régime de financement des nouvelles infrastructures et équipements publics par les promoteurs immobiliers (régime de redevances de développement) constitue-t-elle un moyen efficace de contrôler les coûts du développement urbain ? Si oui, quelle forme pourrait prendre ce régime et dans quelles conditions devrait-il être implanté ?

3.0 LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES INSTANCES LOCALES

La question de la fiscalité et des finances municipales est étroitement liée à celle du partage des responsabilités entre le gouvernement et les instances locales et à celle des modes de financement afférents aux services publics rendus. À cet égard, plusieurs questions se posent :

- Peut-on envisager un projet de décentralisation d'envergure ? Quelles seraient, dans un tel contexte, les activités à décentraliser et selon quelles modalités ?
- Les bienfaits généralement allégués, en matière de décentralisation de services, soit le rapprochement des citoyens des pouvoirs de décision, l'imputabilité et la transparence accrues, le meilleur contrôle de coûts, sont-ils réels ? Par exemple, le coût plus élevé de la



main-d'oeuvre au palier municipal risque-t-il de se transmettre au coût de main-d'oeuvre des responsabilités décentralisées?

- Outre les bénéfices plus difficilement mesurables que sont une meilleure gestion, une amélioration de la qualité des services et un contrôle plus direct par les citoyens, quelles seraient les économies qu'entraînerait une décentralisation des grands réseaux de services de santé et de services sociaux, d'éducation, d'aide sociale et de main-d'oeuvre si leurs coûts de main-d'oeuvre ne diminuent pas au cours des prochaines années?
- Dans quelle mesure peut-on assurer une bonne adéquation entre la nature des responsabilités à confier au palier local ou au palier supralocal, et les sources de revenus pour les assumer?
 - dans cette perspective, tout projet de décentralisation impliquant les grands réseaux n'oblige-t-il pas à un nouveau partage des champs de taxation destinée à financer la redistribution du revenu qui passe par ces réseaux? Quels sont les avantages et inconvénients d'un tel projet?
 - ou plus modestement, la décentralisation de certains aspects des réseaux (ex. : l'entretien des bâtiments) peut-elle se réaliser sans une révision majeure des responsabilités des institutions municipales et de la fiscalité locale? Quelle serait alors la plus-value d'une décentralisation par rapport à la situation actuelle?

Bibliothèque Administrative



QMC A 328 260