

PACTE 2000

RAPPORT DE LA COMMISSION
NATIONALE SUR LES FINANCES
ET LA FISCALITÉ LOCALES





PACTE 2000

**RAPPORT ABRÉGÉ DE LA
COMMISSION NATIONALE
SUR LES FINANCES
ET LA FISCALITÉ LOCALES**

Québec 

Mise en pages et conception graphique : MIP Communication graphique
Photogravure : Caractéra
Impression : Imprimeries Transcontinental, division Litho-Acme Prescom

Réalisation du cédérom et du site Internet: Bienvenue Welcome design multimédia

Date de parution : avril 1999

Cette publication est aussi disponible en version complète, en vente aux Publications du Québec, ainsi qu'en version anglaise sous le titre : *Pact 2000*

Vente et distribution : Les Publications du Québec
de la version complète Case postale 1005
Québec (Québec)
G1K 7B5
Téléphone : (418) 643-5150, sans frais : 1 800 463-2100
Télécopieur : (418) 643-6177, sans frais : 1 800 561-3479
Internet : <http://doc.gouv.qc.ca>

Dépôt légal

Bibliothèque nationale du Québec, 1999

Bibliothèque nationale du Canada, 1999

ISBN 2-550-34409-X

© Gouvernement du Québec

Québec, le 31 mars 1999

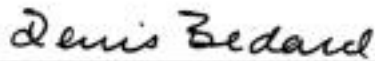
Monsieur Michel Noël de Tilly
Secrétaire général du Conseil exécutif
Ministère du Conseil exécutif
885, Grande Allée Est - 2e étage
Québec (Québec) G1A 1A2

Monsieur le Secrétaire général,

Conformément au mandat confié par le décret 574-98 en date du 29 avril 1998, ordonné sur la recommandation du ministre des Affaires municipales, la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales soumet respectueusement au gouvernement du Québec son rapport intitulé : Pacte 2000.

Le rapport est adopté unanimement par tous les membres de la Commission, en espérant qu'il soit une contribution utile à la révision de la fiscalité locale et à l'établissement d'un nouveau pacte avec l'ensemble du secteur local.

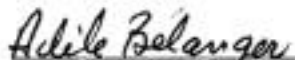
Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de notre considération distinguée.



Denis Bédard, président



Jean-Pierre Collin, vice-président



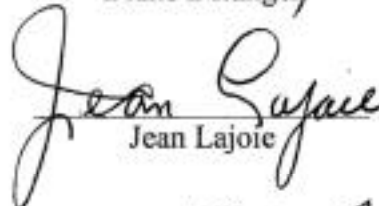
Adèle Bélanger



Diane Bélanger



Yvon Cyrenne



Jean Lajoie



Roch Létourneau



Wilson O'Shaughnessy



Louise Tremblay

Signé en présence de la Secrétaire de la Commission



Suzanne Lévesque

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1

ORIGINE ET PORTÉE DU MANDAT DE LA COMMISSION.....	1
--	----------

Chapitre 2

DESCRIPTION DE L'ORGANISATION ET DU FINANCEMENT DU SECTEUR LOCAL.....	3
--	----------

2.1 Les organismes du secteur municipal	3
2.1.1 L'organisation municipale.....	3
2.1.2 Les sources de revenus municipaux	4
2.2 Les commissions scolaires	5
2.3 L'assiette de l'impôt foncier	5
2.3.1 La confection du rôle d'évaluation foncière	5
2.3.2 Les exemptions de taxes foncières	6

Chapitre 3

L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DU SECTEUR LOCAL.....	7
---	----------

3.1 L'évolution des revenus municipaux.....	7
3.2 L'évolution des dépenses municipales	8
3.3 L'évolution des indicateurs financiers municipaux	9
3.4 La situation budgétaire des municipalités selon la taille de la population	10
3.5 La situation budgétaire des grandes villes	10
3.6 La situation de la Ville de Montréal	12
3.7 L'évolution des revenus et des dépenses des commissions scolaires	13
3.8 Le fardeau fiscal global du secteur local	14
3.9 Conclusion	15

Chapitre 4

LE RÉGIME DE FINANCEMENT LOCAL	17
---	-----------

4.1 Principes et objectifs d'un régime de financement local	17
4.1.1 Les principes de la réforme de 1980.....	17
4.1.2 La nécessité d'un nouveau pacte fiscal	18

4.1.3	La pertinence des principes de 1980	19
4.1.3.1	Autonomie locale	19
4.1.3.2	Équité.....	19
4.1.3.3	Neutralité.....	19
4.1.3.4	Simplicité administrative	20
4.1.4	Principes et objectifs d'un pacte fiscal pour les années 2000.....	20
4.2	La tarification	21
4.2.1	La tarification à l'usager et la pseudo-tarification	21
4.2.2	L'utilisation de la tarification	21
4.2.3	La nature des biens tarifiables	21
4.2.4	La façon efficiente de tarifier	22
4.2.5	Les obstacles à une tarification efficiente	22
4.2.6	Les exemples de la cueillette des ordures et de la tarification de l'eau potable au compteur	23
4.2.7	Les possibilités de tarification par fonction	23
4.2.8	La tarification comme mode de financement local	25
4.3	L'impôt foncier comme mode privilégié de financement local	25
4.3.1	L'impôt foncier : nature, incidence et problématique	25
4.3.1.1	L'impôt foncier : un impôt général sur la valeur foncière	25
4.3.1.2	L'impôt foncier : ses caractéristiques et ses incidences	26
4.3.1.3	L'impôt foncier : la problématique des dernières années	27
4.3.2	Options et recommandations quant au mode de financement local	28
4.3.2.1	La taxation selon le bénéfice reçu.....	28
4.3.2.2	Un mode de financement de nature générale	29
4.3.2.3	Les transferts de fardeau fiscal et les taux de taxation distincts	29
4.3.2.4	La taxation distincte du sol et du bâtiment et l'incidence de l'impôt foncier sur le développement immobilier	31
4.3.2.5	La taxe d'affaires	33
4.3.3	L'évaluation foncière	33
4.3.3.1	L'ambiguïté et la complexité des règles d'évaluation	33
4.3.3.2	La qualité du processus d'évaluation	34
4.3.3.3	La périodicité des rôles	35
4.3.4	La gestion de l'impôt foncier	37
4.4	Les exemptions de taxes foncières et les régimes fiscaux particuliers	38
4.4.1	Les immeubles et équipements non portés au rôle	38
4.4.2	Les immeubles portés au rôle mais exemptés de taxes foncières.....	38
4.4.2.1	Les organismes culturels et les organismes propriétaires de milieux naturels protégés.....	38
4.4.2.2	Le traitement général des communautés religieuses et des organismes à but non lucratif	39
4.4.2.3	Les compensations pour services municipaux.....	40
4.4.3	Les régimes fiscaux particuliers	40
4.4.3.1	Les presbytères n'appartenant pas à une Église	40
4.4.3.2	Les terrains de golf publics	40
4.4.3.3	Les exploitations forestières	41
4.4.3.4	Les exploitations agricoles.....	41
4.4.3.5	Les parcs de maisons mobiles.....	41

4.4.4	Les exemptions à la taxe d'affaires	42
4.4.5	Les exemptions fiscales visant à attirer des entreprises	42
4.5	Les compensations gouvernementales tenant lieu de taxes	42
4.5.1	L'ampleur et la répartition intermunicipale du « manque à gagner » attribuable aux exemptions de taxes des gouvernements	43
4.5.2	Les gouvernements sont-ils des contribuables ?.....	43
4.5.3	La compensation du coût des services municipaux et les effets de redistribution	43
4.5.4	La base de compensation	46
4.5.5	Les catégories d'immeubles des réseaux publics et les taux distincts de compensation	46
4.5.6	Le choix des taux de compensation	47
4.5.7	L'assujettissement des municipalités à la TVQ	48
4.6	Les compensations tenant lieu de taxes foncières sur les immeubles des réseaux de télécommunication, de gaz et d'électricité (TGE).....	48
4.6.1	L'assiette et les taux de la TGE	49
4.6.2	Les frais de perception et de distribution de la TGE	49
4.6.3	L'utilisation des recettes de la TGE à diverses fins	49
4.6.3.1	Le programme de péréquation municipale.....	50
4.6.3.2	La neutralité financière lors d'une fusion de municipalités.....	50
4.6.3.3	L'aide aux MRC	50
4.6.3.4	L'aide aux villes centrales des RMR	51
4.6.4	La téléphonie sans fil	51
4.6.5	Les critères de répartition des recettes nettes de la TGE	51
4.7	Les droits sur les mutations immobilières	52
4.7.1	Les problèmes reliés aux droits sur les mutations immobilières	53
4.7.2	La solution : un changement de la base d'imposition des droits	53
4.8	Le programme de péréquation municipale.....	54
4.8.1	La pertinence de la péréquation municipale	54
4.8.2	Les sommes consacrées au programme	54
4.8.3	La formule de péréquation : conséquences et correctifs	54
4.8.3.1	Description de la formule	54
4.8.3.2	Conséquences et correctifs	56
4.8.3.3	L'incidence des modifications proposées	57

Chapitre 5

RESPONSABILITÉS ET ORGANISATION DU SECTEUR

PUBLIC LOCAL : LA PROBLÉMATIQUE.....59

5.1	La problématique du secteur scolaire	59
5.1.1	Les commissions scolaires et la démocratie locale.....	59
5.1.2	Le financement des activités de base	59
5.1.3	La marge de manœuvre pour besoins locaux.....	60
5.1.4	L'encadrement rigide de l'organisation du travail	60
5.1.5	Le transport et les équipements scolaires.....	60
5.2	La problématique générale du monde municipal	61
5.2.1	La multiplicité des intervenants	61
5.2.2	Un découpage du territoire variable et parfois inefficace.....	61

5.2.3	Une absence de vision d'ensemble et une concurrence stérile	62
5.2.4	Le difficile exercice de la démocratie locale	62
5.2.5	Les inefficiences dans l'organisation du monde municipal et leurs coûts pour le citoyen	62
5.2.6	Les limites de la structure de financement	62
5.2.7	L'existence de disparités fiscales	62
5.3	Les solutions apportées par le monde municipal	63
5.3.1	Les limites de la collaboration intermunicipale	63
5.3.2	Les limites des instances supramunicipales	63
5.4	La problématique particulière du milieu rural	63
5.5	La problématique particulière des agglomérations urbaines	64
5.5.1	Le morcellement du territoire et l'absence d'une vision commune	64
5.5.2	La concurrence intermunicipale stérile	64
5.5.3	Les effets de débordement	64
5.5.3.1	Le navettage	65
5.5.3.2	Les équipements à vocation supramunicipale	66
5.5.3.3	Les responsabilités sociales et économiques des villes centrales	66
5.5.4	Une planification et une gestion déficientes de l'espace urbain	66
5.5.5	Les disparités fiscales intermunicipales	66
5.6	La problématique de la région métropolitaine de Montréal	67
5.6.1	Fragmentation et absence d'une vision commune	67
5.6.2	Les effets de débordement et leurs conséquences sur Montréal	67
5.6.2.1	Une différence dans les choix de services exercés par les citoyens	68
5.6.2.2	L'âge et la désuétude du milieu bâti	68
5.6.2.3	La présence de nombreux équipements régionaux et nationaux	68
5.6.2.4	La tenue d'événements à caractère régional ou national	68
5.6.2.5	Les responsabilités sociales assumées par Montréal	68
5.6.2.6	Les responsabilités de Montréal en matière de développement économique	68
5.6.2.7	Des problèmes de gestion plus accentués à Montréal	68
5.6.3	La situation de la Communauté urbaine de Montréal	69
5.6.4	Une métropole sans gouverne ?	69
5.7	La problématique de la région de la capitale	69
5.7.1	L'absence d'une vision commune	69
5.7.2	Le rôle de ville centrale joué par Québec	70
5.7.3	Le statut de capitale	70
5.8	La problématique du partage des responsabilités entre les instances locales et le gouvernement	70
5.8.1	Le Québec, un État trop centralisé	70
5.8.2	Les contraintes à la décentralisation	71
5.8.2.1	La fragmentation territoriale et fonctionnelle	71
5.8.2.2	La configuration inadéquate du palier supralocal multifonctionnel	71
5.8.2.3	L'étendue du territoire et la faible densité de la population dans le milieu rural	71
5.8.2.4	La rémunération plus élevée dans les municipalités que dans les secteurs public et parapublic et le cadre légal peu favorable à un resserrement des coûts et à une réorganisation du travail	71
5.9	Pour une solution à la problématique du secteur local	71
5.9.1	Les objectifs d'une réforme du secteur public local	71

5.9.1.1	La revitalisation de la démocratie locale.....	71
5.9.1.2	L'établissement de visions stratégiques régionales.....	72
5.9.1.3	La fourniture de services de qualité et adaptés aux besoins.....	72
5.9.1.4	La fourniture de services au moindre coût.....	72
5.9.1.5	La répartition équitable des coûts des services	72
5.9.2	Les axes d'une réforme du secteur public local	72
5.9.2.1	La responsabilité de la détermination des activités et le cadre institutionnel	72
5.9.2.2	La responsabilité de la gestion des activités	73
5.9.2.3	La responsabilité et les modes de financement.....	74
5.9.2.4	La complexité des situations réelles	74
5.9.3	La correspondance entre les objectifs et les axes de la réforme	74
5.9.4	Un rééquilibrage du financement : la première étape d'une réforme structurelle	76

Chapitre 6

LE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DU SECTEUR LOCAL.....77

6.1	Le rééquilibrage du financement dans le secteur scolaire	77
6.1.1	Le financement des activités de base	77
6.1.2	La marge de manœuvre pour les besoins locaux.....	78
6.1.3	Les ajustements au mode de financement actuel	78
6.1.3.1	L'impôt foncier scolaire non résidentiel	78
6.1.3.2	Le gel des rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal	78
6.1.3.3	Les contestations d'évaluation.....	79
6.1.3.4	Les taxes de secteur.....	79
6.2	Le règlement de la contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales	79
6.3	Le rééquilibrage du financement dans le secteur municipal	84
6.3.1	La diversification des revenus.....	84
6.3.1.1	Le partage des recettes de la taxe de vente du Québec	84
6.3.1.2	Le partage des redevances sur les ressources naturelles.....	85
6.3.2	L'aménagement du territoire et les redevances de développement	85
6.3.2.1	Les solutions institutionnelles.....	85
6.3.2.2	Une solution de nature financière : les redevances de développement.....	86
6.3.3	La revitalisation des vieux quartiers.....	87
6.3.4	La fiscalité d'agglomération	87
6.3.4.1	Le partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (<i>Tax Base Sharing</i>)	87
6.3.4.2	Le partage des coûts de responsabilités à caractère supralocal	89
6.3.4.3	Les effets cumulatifs sur les agglomérations urbaines	91
6.3.5	Le cas particulier des agglomérations de Montréal et de Québec	91
6.3.5.1	Les équipements nationaux	91
6.3.5.2	Les responsabilités sociales particulières	91
6.3.5.3	Les services policiers spécialisés.....	91
6.3.5.4	Le transport en commun dans la région de Montréal	92
6.4	Les incidences financières de l'étape du rééquilibrage	93
6.4.1	Incidences par palier.....	93
6.4.2	Incidences intermunicipales par taille de population	94
6.4.3	Incidences sur la Ville de Montréal.....	96

Chapitre 7**LA RÉFORME GLOBALE DU SECTEUR PUBLIC LOCAL.....97**

7.1	La refonte des structures locales	97
7.1.1	Refonte des structures municipales pour le territoire en général	97
7.1.2	Refonte des structures municipales concernant les agglomérations majeures autres que Québec et Montréal	99
7.1.3	Refonte des structures municipales pour les agglomérations de Québec et de Montréal	100
7.1.4	Les autres organismes locaux à vocation supralocale	102
7.2	Le partage des responsabilités	103
7.2.1	Sécurité publique	103
7.2.1.1	Police	103
7.2.1.2	Lutte contre les incendies	104
7.2.1.3	Sécurité civile	104
7.2.2	Transport	105
7.2.2.1	Voirie	105
7.2.2.2	Transport en commun.....	106
7.2.3	Services sociaux et de santé	106
7.2.3.1	Services sociaux et de santé relevant du MSSS.....	106
7.2.3.2	Transport ambulancier	107
7.2.3.3	Services d'emploi, de soutien du revenu et d'accueil aux immigrants.....	108
7.2.3.4	Logement social.....	108
7.2.4	Aménagement et gestion du territoire et urbanisme	109
7.2.5	Environnement et hygiène du milieu	110
7.2.6	Justice et registres publics.....	111
7.2.7	Gestion des revenus.....	112
7.2.8	Développement économique local	112
7.2.9	Culture et loisirs	113
7.2.10	Équipements à portée supralocale	114
7.2.11	Administration	115
7.2.12	Éducation primaire et secondaire publique	115
7.2.13	Incidence globale des réaménagements de responsabilités examinés et scénario recommandé.....	116
7.3	Le partage des sources de revenus	119
7.4	Les incidences sur le cadre institutionnel et le cadre de gestion	121
7.5	Les incidences financières globales	121
	Section des cartes	C-1 à C-16

Chapitre 8**GESTION MUNICIPALE, COÛTS DE MAIN-D'ŒUVRE****ET RELATIONS DE TRAVAIL**123

8.1	Les résultats de l'enquête sur les pratiques de gestion	123
8.2	Le financement des emprunts municipaux.....	124
8.3	Les coûts de main-d'œuvre et les relations de travail	125

Conclusion : Vers le pacte 2000	129
Le rapport en bref	131

ANNEXES

Annexe 1 : Dissidence exprimée par la commissaire Louise Tremblay à propos de certaines recommandations visant les commissions scolaires	147
Annexe 2 : Particuliers et organismes ayant déposé un mémoire	149
Annexe 3 : Bibliographie	153
Annexe 4 : Liste des abréviations	159
Annexe 5 : Liste des tableaux	163
Annexe 6 : Liste des cartes	165

ORIGINE ET PORTÉE DU MANDAT DE LA COMMISSION

La Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales a été créée le 29 avril 1998 par le décret 574-98 du gouvernement du Québec. Sa création découle de l'entente intervenue en octobre 1997 entre le gouvernement et l'Union des municipalités du Québec (UMQ) concernant le versement d'une contribution municipale à l'assainissement des finances publiques. L'entente prévoyait en effet la formation d'un groupe de travail, dont les recommandations serviraient à établir les bases d'un nouveau pacte fiscal devant s'appliquer à partir de l'exercice financier 2000 des municipalités.

Le mandat donné à la Commission consistait à examiner les sources de financement des instances locales, notamment le régime fiscal municipal, et à étudier plus spécifiquement les points suivants : les exemptions de taxes, les compensations tenant lieu de taxes, la diversification des sources de revenus municipaux, la fiscalité d'agglomération, les politiques de péréquation municipale et scolaire, ainsi que la décentralisation de responsabilités gouvernementales. Ce mandat touchait l'ensemble du secteur local, c'est-à-dire à la fois les municipalités locales, les municipalités régionales de comté, les communautés urbaines et les commissions scolaires. Dans l'exercice de son mandat, la Commission devait également tenir compte de la volonté gouvernementale d'assainir les finances publiques sans augmenter le fardeau fiscal global et prendre en considération la situation particulière de Montréal sur les plans fiscal et financier.

Pour remplir son mandat, la Commission a procédé à une consultation auprès des personnes et des organismes intéressés. Elle a reçu 118 mémoires et entendu en audience 100 intervenants. Pour compléter cette démarche, le secrétariat de la Commission a élaboré un programme de recherches visant à approfondir certains aspects plus complexes.

En étudiant les multiples enjeux soumis à son attention, la Commission s'est efforcée d'explicitier les principes sur lesquels doivent être fondés les choix qui seront faits et d'analyser les avantages et les inconvénients des différentes options possibles. Le présent résumé ne présente que les points essentiels de l'analyse de la Commission. Pour obtenir une explication plus détaillée des différentes questions, il faut consulter la version complète du rapport.

Chapitre 2

DESCRIPTION DE L'ORGANISATION ET DU FINANCEMENT DU SECTEUR LOCAL

Le présent chapitre décrit les deux grandes composantes du secteur local, à savoir les organismes municipaux et les commissions scolaires, en précisant leurs différentes sources de financement. Il explique également la manière dont est estimée l'assiette de l'impôt foncier, qui est la plus importante source de revenus autonomes du secteur local.

2.1 LES ORGANISMES DU SECTEUR MUNICIPAL

2.1.1 L'ORGANISATION MUNICIPALE

En vertu de la loi constitutionnelle de 1867, l'Assemblée nationale du Québec détient le pouvoir de légiférer en matière d'institutions municipales et de déterminer les pouvoirs qui leur sont délégués. Le régime municipal québécois repose principalement sur les deux lois maîtresses que sont le Code municipal du Québec et la Loi sur les cités et villes. Deux autres lois sont pertinentes pour le mandat de la Commission, à savoir, d'une part, la Loi sur la fiscalité municipale, qui établit les sources de financement des municipalités, et, d'autre part, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, qui constitue le cadre juridique des municipalités régionales de comté (MRC).

Outre le palier local, constitué de 1348 municipalités locales, le secteur municipal comporte un palier supramunicipal, qui comprend les trois communautés urbaines de Montréal (CUM), de Québec (CUQ) et de l'Outaouais (CUO) et 96 municipalités régionales de comté. Il existe également différents organismes paramunicipaux, offrant des services dans les domaines du transport et de l'habitation, ou gérant certains services de base, à une échelle municipale ou intermunicipale.

Les municipalités locales sont dirigées par des conseils élus au suffrage universel, tandis que les MRC et les communautés urbaines ont des conseils formés des maires et de conseillers des municipalités membres. Seules les municipalités locales ont un pouvoir de taxation, mais elles ont en conséquence la responsabilité de pourvoir aux besoins financiers des instances supramunicipales qu'elles contrôlent.

Sur le plan des services, les principales responsabilités des municipalités locales sont la sécurité publique, le transport urbain (y compris le transport en commun), l'hygiène du milieu,

l'urbanisme et la mise en valeur du territoire, ainsi que les loisirs et la culture. Au palier supra-municipal, les responsabilités propres aux MRC ont trait principalement à l'aménagement du territoire, à l'évaluation foncière et à la gestion des territoires non organisés. Les MRC peuvent aussi agir comme coopératives de services pour les municipalités locales ou exercer les compétences que celles-ci veulent leur déléguer. Quant aux trois communautés urbaines, elles ont des compétences communes liées à l'assainissement des eaux, à l'évaluation foncière, à la récupération et au recyclage des déchets, à la confection de schémas d'aménagement et au transport en commun. Chacune a aussi des responsabilités spécifiques, telles que la sécurité publique pour la CUM, la promotion touristique pour la CUQ et l'alimentation en eau potable pour la CUO.

Deux caractéristiques principales se dégagent du portrait de l'organisation municipale québécoise. Tout d'abord, 85 % des municipalités locales (1 145 sur 1 348), dans lesquelles vit 22 % de la population, ont moins de 5 000 habitants. Deuxièmement, les responsabilités exercées par les municipalités locales leur donnent une importance prépondérante dans l'administration locale. Ainsi, en 1997, elles ont perçu 89 % des recettes totales du secteur municipal, soit 8 315 M \$ sur 9 352 M \$, et effectué 76 % des dépenses directes. En ajoutant à ces dernières les contributions qu'elles ont faites aux autres instances municipales, elles contrôlaient en fait 91 % des dépenses courantes totales, soit 8 247 M \$ sur 9 026 M \$.

2.1.2 LES SOURCES DE REVENUS MUNICIPAUX

Les revenus municipaux peuvent être regroupés en quatre catégories, soit les impôts, les compensations tenant lieu de taxes, les revenus de services et, enfin, les paiements de transfert en provenance du gouvernement. Les revenus de la catégorie « impôts » comprennent les impôts fonciers généraux et sectoriels, prélevés sur la valeur des immeubles, résidentiels aussi bien que non résidentiels, et les impôts spécifiques, qui visent uniquement ces derniers. Les impôts constituent la source de revenus la plus importante; ils représentaient, en 1997, 5 101 M \$, soit 52,6 % du total des revenus municipaux consolidés.

Il existe deux catégories principales de compensations tenant lieu de taxes. La première a trait à certains immeubles non portés au rôle, les plus importants étant ceux des réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité, qui donnent lieu à une compensation appelée taxe TGE. En 1997, les recettes de cette dernière étaient, abstraction faite de la péréquation qu'elle sert à financer, de 354,6 M \$, soit 3,7 % des recettes totales. La seconde catégorie de compensations provient du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec, qui versent aux municipalités des compensations tenant lieu de taxes sur leurs propres immeubles ou sur ceux de leurs mandataires, en l'occurrence les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux dans le cas du gouvernement du Québec. En 1997, le gouvernement fédéral a versé à ce titre environ 104 M \$ et le gouvernement du Québec, 311 M \$, pour un total de 415 M \$, ou 4,2 % des recettes totales.

La troisième catégorie de revenus regroupe tous les revenus de services, qui proviennent de quatre sources : les taxes de services proprement dites, les droits et prélèvements, la vente de biens et services et, enfin, la tarification du transport en commun. Le rendement de ces différentes sources fut de 2 642 M \$ en 1997, dont 1 105 M \$ uniquement pour les taxes de services.

Ces trois premières catégories de revenus constituent les revenus autonomes des municipalités : ceux-ci totalisaient 8 535 M \$ en 1997, ou 87,9 % du total des revenus consolidés. La

quatrième et dernière catégorie est constituée de tous les transferts du gouvernement du Québec, versés soit à titre de paiements inconditionnels, dont la péréquation (35 M \$), soit à titre de subventions conditionnelles aux fonds d'administration, aux fonds d'immobilisations et aux organismes de transport en commun. L'ensemble de ces transferts représentait 1 172 M \$ en 1997, ou 12,1 % des recettes consolidées du secteur municipal.

2.2 LES COMMISSIONS SCOLAIRES

À la suite de la dernière restructuration, entrée en vigueur en juillet 1998, il existe maintenant au Québec 72 commissions scolaires, dont 60 francophones, neuf anglophones et trois à statut particulier (commissions nordiques). Chacune est dirigée par un conseil de commissaires élu au suffrage universel et a la responsabilité d'offrir l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire public. Les dépenses totales des commissions scolaires étaient de 7,1 milliards de dollars pour l'année scolaire 1997-1998, dont 6,6 milliards de dépenses courantes. Leur financement provient de trois sources :

- l'impôt foncier scolaire : 974 M \$ en 1997-1998, ou 14,8 % des revenus totaux ;
- les subventions gouvernementales : 5 137 M \$, ou 78,2 % des revenus totaux ;
- la tarification, la vente de services et les autres revenus : 461,3 M \$, ou 7,0 % des revenus totaux.

Les principales subventions gouvernementales sont la subvention générale de fonctionnement, de 3 941 M \$ en 1997-1998, la subvention de péréquation, visant à assurer que toutes les commissions scolaires disposent, à clientèles comparables, du même niveau de revenus autonomes et qui s'élevait à 410 M \$ cette même année, et la subvention pour le transport scolaire, de 406 M \$.

2.3 L'ASSIETTE DE L'IMPÔT FONCIER

2.3.1 LA CONFECTION DU RÔLE D'ÉVALUATION FONCIÈRE

L'impôt foncier, qui représente la part prédominante des revenus autonomes des municipalités et des commissions scolaires, est basé sur la valeur estimée des immeubles. La liste des valeurs estimées est appelée le rôle d'évaluation foncière. Sa confection est une responsabilité locale, assumée par les municipalités locales, par les municipalités régionales de comté ou par les communautés urbaines. En règle générale, tous les immeubles situés sur le territoire d'une municipalité sont portés au rôle d'évaluation sur la base de leur valeur réelle, telle qu'elle s'établissait selon les conditions du marché qui prévalaient 18 mois avant l'entrée en vigueur du rôle. Les techniques utilisées pour établir cette valeur sont celles de la parité, du revenu et du coût.

Pour garantir la plus grande équité horizontale possible entre les contribuables, le rôle doit être tenu à jour pour incorporer les changements de statut légal ou de valeur foncière découlant

de divers événements, tels que des modifications aux immeubles existants. De plus, l'équilibre entre les valeurs déjà portées au rôle doit être revu périodiquement, pour tenir compte de l'évolution de la valeur réelle, qui peut être différente selon les endroits, les catégories d'immeubles ou les propriétés prises individuellement. Le processus de révision des rôles constitue ce qu'il est convenu d'appeler l'équilibration et se fait en appliquant des facteurs de redressement aux parties du rôle qui ont connu des ventes nombreuses et homogènes, et en procédant à une nouvelle évaluation pour le reste.

Depuis 1988, les organismes municipaux responsables de l'évaluation doivent, tous les trois ans, déposer un rôle pour chaque municipalité relevant de leur compétence. Ce rôle doit obligatoirement avoir fait l'objet d'une équilibration, sauf dans le cas des municipalités de moins de 5 000 habitants, pour lesquelles l'équilibration n'est obligatoire qu'aux six ans. Cependant, en décembre 1996, le gouvernement a modifié, pour les villes de la Communauté urbaine de Montréal, le calendrier de dépôt des rôles et, dans certains cas, leur durée d'application. En juin 1998, il a permis un gel des rôles sur le territoire de la CUM, de sorte que les rôles en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1995 le demeureront jusqu'à la fin de 1999.

La proportion médiane est constituée par la donnée médiane d'une distribution de proportions individuelles mettant en relation l'évaluation des propriétés ayant fait l'objet d'une transaction et leur prix de vente. Son inverse, le facteur comparatif, est utilisé annuellement, entre les dépôts de rôles, pour uniformiser les évaluations, c'est-à-dire les ramener à leur pleine valeur réelle, de façon à ce qu'elles soient comparables entre municipalités.

Outre le rôle d'évaluation foncière, il peut y avoir un rôle de la valeur locative, qui sert à imposer la taxe d'affaires. Tous les lieux d'affaires situés sur le territoire d'une municipalité qui désire imposer une telle taxe sont inscrits au rôle de la valeur locative. Chaque inscription est faite au nom de l'occupant du local, qui est directement responsable du paiement de la taxe.

2.3.2 LES EXEMPTIONS DE TAXES FONCIÈRES

Il existe un certain nombre d'exemptions de taxes foncières, municipales et scolaires, qui peuvent être regroupées en trois catégories :

- les immeubles et équipements non portés au rôle : il s'agit principalement des infrastructures publiques et des équipements industriels reliés à la production ;
- les immeubles portés au rôle, mais qui sont exemptés : cette catégorie regroupe les immeubles gouvernementaux, les immeubles des corporations religieuses, de même que ceux de certains organismes municipaux et des organismes à but non lucratif reconnus par la Commission municipale du Québec ;
- les immeubles imposables, mais soumis à un régime fiscal particulier : cette catégorie comprend les immeubles des réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (TGE), les raffineries, les entreprises de chemin de fer, les exploitations agricoles et forestières, les réserves écologiques et les terrains de golf ouverts au public.

Chapitre 3

L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DU SECTEUR LOCAL

L'analyse présentée dans ce chapitre porte sur la période de 1982 à 1997. Au début de cette période, le secteur local a pu bénéficier de plusieurs années de croissance économique, mais a dû, par la suite, composer avec une conjoncture plus difficile et absorber l'effet des mesures prises par le gouvernement pour assainir les finances publiques. L'analyse, qui tient compte de ce contexte, porte successivement sur l'évolution des revenus et des dépenses du secteur municipal et du secteur scolaire. À l'intérieur du secteur municipal, une attention spéciale a été portée à la situation de Montréal et des plus grandes villes.

3.1 L'ÉVOLUTION DES REVENUS MUNICIPAUX

En 1982, les revenus consolidés du secteur municipal étaient de 4 677 M \$. Quinze années plus tard, ils avaient atteint 9 707 M \$, ce qui correspond à un taux annuel de croissance de 5 %. Toutefois, le rythme de la croissance a varié selon les sources de revenus et selon les sous-périodes. Comme le montre le tableau 3-A, les impôts et les revenus de services ont augmenté respectivement de 5,2 et 5,7 % par an, tandis que les compensations tenant lieu de taxes et les transferts du gouvernement ont progressé plus lentement, soit respectivement de 3,9 et 3,7 % par an.

Tableau 3-A

Évolution des revenus municipaux consolidés et taux de croissance annuels de 1982 à 1997 (données préliminaires pour 1997)

	REVENUS NOMINAUX (M \$)				TAUX DE CROISSANCE ANNUELS (%)			
	1982	1987	1992	1997	1982- 1987	1987- 1992	1992- 1997	1982- 1997
1. Impôts	2 398	3 364	4 787	5 101	7,0	7,3	1,3	5,2
2. Compensations tenant lieu de taxes	444	607	728	792	6,4	3,7	1,7	3,9
3. Revenus de services	1 151	1 639	2 359	2 642	7,3	7,6	2,3	5,7
4. Total : Revenus autonomes (1 + 2 + 3)	3 994	5 610	7 874	8 535	7,0	7,0	1,6	5,2
5. Transferts du gouvernement	684	814	988	1 172	3,6	3,9	3,5	3,7
6. Revenus totaux consolidés (4 + 5)	4 677	6 424	8 861	9 707	6,6	6,6	1,8	5,0

On remarque également que les taux de croissance par sous-période quinquennale ont été similaires entre les périodes 1982-1987 et 1987-1992, alors qu'ils ont baissé drastiquement durant la période 1992-1997. Ceci reflète à la fois l'évolution de la croissance économique, qui fut favorable jusqu'en 1989, et celle des valeurs imposables, qui demeurèrent élevées jusqu'en 1992, malgré le ralentissement de l'économie en 1990 et 1991. Cette conjoncture entraîna toutefois une hausse du fardeau fiscal municipal¹ de 13 % entre 1989 et 1992. En conséquence, à compter de 1993, les municipalités commencèrent à réorienter leur politique budgétaire en ralentissant la croissance des revenus autonomes, qui passa d'un taux annuel de 7,0 %, durant la période de 1982 à 1992, à 1,6 % par an, entre 1992 et 1997.

3.2 L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES MUNICIPALES

La politique fiscale et financière des municipalités doit se conformer à l'obligation légale de ne pas faire de déficit. En conséquence, leurs dépenses ont forcément évolué à long terme au même rythme que leurs revenus, c'est-à-dire selon un taux qui a été en moyenne d'environ 5 % au cours de la période 1982-1997. Les grandes fonctions de dépenses n'ont cependant pas toutes évolué de la même façon. Ainsi, comme l'illustre le tableau 3-B, les dépenses de services, incluant les dépenses d'immobilisations, ont augmenté à un taux annuel de 5,5 %, l'administration générale, à un taux de 4,8 % et les autres dépenses, à un taux de 2,4 %.

Tableau 3-B

Évolution des dépenses municipales consolidées et taux de croissance annuels de 1982 à 1997 (données préliminaires pour 1997)

	DÉPENSES (M \$)				TAUX DE CROISSANCE ANNUELS (%)			
	1982	1987	1992	1997	1982- 1987	1987- 1992	1992- 1997	1982- 1997
1. Administration générale	637	902	1 261	1 281	7,2	6,9	0,3	4,8
2. Dépenses de services	3 311	4 607	6 555	7 373	6,8	7,3	2,4	5,5
3. Autres dépenses	854	1 268	1 268	1 225	8,2	0,0	(0,7)	2,4
DÉPENSES TOTALES	4 802	6 777	9 084	9 880	7,1	6,0	1,7	4,9
Déduire :								
Dépenses d'immobilisations	852	1 335	1 750	2 021	9,4	5,6	2,9	5,9
DÉPENSES COURANTES NETTES	3 950	5 442	7 334	7 859	6,6	6,2	1,4	4,7
Plus :								
Remboursements de capital	402	584	876	1 168	7,8	8,4	5,9	7,4
DÉPENSES COURANTES TOTALES ¹	4 352	6 026	8 211	9 027	6,7	6,4	1,9	5,0

1. Le total des dépenses courantes exclut les dépenses reliées à la production d'électricité (169 M \$ en 1997).

Le ralentissement de la croissance des revenus durant la sous-période 1992-1997 a eu comme corollaire une décélération équivalente de la croissance des dépenses. Le taux annuel, qui était de 7,1 % en 1982-1987, est passé à 6,0 %, puis à 1,7 %, au cours des deux sous-périodes

1. Il s'agit du rapport entre les revenus autonomes consolidés totaux et le PIB.

suivantes. La décélération fut plus forte pour les dépenses d'administration que pour les dépenses de services, notamment entre 1992 et 1997. Durant ces années d'ajustement, les municipalités ont privilégié les services, en maintenant le taux annuel de croissance des dépenses de cette catégorie à 2,4 %, comparativement à 0,3 % pour l'administration.

Étant donné les interrelations entre le secteur local et le secteur gouvernemental, il est intéressant de comparer l'évolution de leurs dépenses respectives. À ce propos, le tableau 3-C présente, sous forme d'indices, le niveau des dépenses municipales de services et d'administration, et celui des dépenses gouvernementales de programmes. La définition de ces deux montants est semblable, car ils incluent les immobilisations mais excluent tout service de dette.

On constate que l'indice municipal est passé de 100 en 1982 à 117,1 en 1997, alors que l'indice gouvernemental a atteint un sommet de 106,9 en 1992, pour ensuite diminuer à 93,8 en 1997. En fin de période, l'indice des municipalités était de 25 % supérieur à celui du gouvernement. Toutefois, il faut tenir compte du fait que les municipalités ont dû absorber, depuis 1992, des transferts de responsabilités gouvernementales dont l'incidence cumulative récurrente représentait 416,5 M \$ en 1997. À ce montant s'est ajoutée, en 1998, la contribution de 321 M \$² au Fonds spécial de financement des activités locales. En supposant que la moitié de cette contribution ait donné lieu à une réduction des dépenses, l'indice municipal aurait alors été ramené à son niveau de 1987, mais il serait encore supérieur de 15 % à celui atteint par le gouvernement en 1997.

Tableau 3-C

Comparaison entre l'évolution des dépenses municipales de services et d'administration et celle des dépenses gouvernementales de programmes entre 1982 et 1997

Indice de dépenses <i>per capita</i> en dollars constants	1982	1987	1992	1997
Municipalités	100,0	109,1	115,3	117,1
Gouvernement	100,0	104,0	106,9	93,8

3.3 L'ÉVOLUTION DES INDICATEURS FINANCIERS MUNICIPAUX

Bien que l'écart entre les indices de dépenses municipales et de dépenses gouvernementales se soit élargi entre 1982 et 1997, la situation financière des municipalités ne s'est pas pour autant détériorée. D'une part, le poids de leurs revenus autonomes en proportion du PIB était, en 1997, inférieur à ce qu'il était en 1982 (4,60 % versus 4,72 %). D'autre part, les principaux indicateurs financiers se sont améliorés entre 1982 et 1997.

En effet, le poids des dépenses d'intérêts sur les dépenses totales consolidées a diminué de 17,1 % à 13,3 %. Le même indicateur pour le gouvernement du Québec a connu une évolution

2. Le montant de 321 M \$ correspond au montant initial de 375 M \$, duquel il faut soustraire la diminution de contribution consentie aux villes centrales.

inverse, passant de 12,5 % à 18,4 %. Il y a eu, de plus, une amélioration sur le plan de l'endettement. Le remboursement de capital s'est accéléré : il correspondait à 9,2 % des dépenses courantes totales en 1982 et à 12,9 % en 1997. Enfin, la dette totale nette a diminué par rapport à la valeur foncière uniformisée, la proportion passant de 5,5 % à 3,8 %; par rapport au PIB, elle est passée de 7,0 à 5,9 %. Pendant ce temps, la dette gouvernementale, de 22,1 % du PIB qu'elle était au départ, doublait presque, passant à 43,6 %.

3.4 LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES MUNICIPALITÉS SELON LA TAILLE DE LA POPULATION

La structure municipale québécoise est caractérisée par un très grand nombre de petites municipalités et un nombre restreint de villes relativement peuplées. Cette caractéristique se traduit par l'existence de différences significatives entre les situations budgétaires des petites et des grandes municipalités. Ainsi, en 1996, les municipalités de moins de 5 000 habitants dépensaient 661 \$ par habitant³, celles dont la population se situait entre 5 000 et 50 000 habitants dépensaient 1 031 \$ par habitant, tandis que les villes dont la population était comprise entre 50 000 et 100 000 habitants dépensaient 1 157 \$ par habitant. L'écart augmente considérablement pour les villes de 100 000 habitants et plus, puisque ces dernières ont dépensé 1 645 \$ par habitant, soit 2,5 fois plus que les municipalités de moins de 5 000 habitants. Les écarts ont cependant tendance à se rétrécir depuis 1984, en raison de la croissance plus rapide des dépenses des petites municipalités. Les comparaisons des niveaux de dépenses d'immobilisations font ressortir une image différente, puisque ce sont les villes dont la population se situe entre 50 000 et 100 000 habitants qui dépensent le moins, soit 221 \$ *per capita* en 1996, par rapport à 266 \$ pour l'ensemble des municipalités et à 330 \$ pour les plus grandes villes.

L'analyse des revenus révèle des différences entre catégories de municipalités qui sont similaires aux écarts constatés pour les dépenses courantes, sauf en ce qui a trait aux transferts gouvernementaux. Ce sont, en effet, les villes de grandeur moyenne qui reçoivent le moins de subventions gouvernementales, soit 10 \$ *per capita* pour les villes de 50 000 à 100 000 habitants et 22 \$ pour celles de 5 000 à 50 000, alors que les grandes villes reçoivent 44 \$ et les plus petites, 108 \$. Cette dernière situation s'explique par le fait que le programme de péréquation, tel qu'il est conçu à l'heure actuelle, vise justement à aider d'abord et avant tout les plus petites municipalités.

3.5 LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES GRANDES VILLES

Les grandes villes au Québec comprennent, d'une part, Montréal, qui a plus de un million d'habitants, et, d'autre part, 20 villes dont la population se situe entre 50 000 et 335 000 habitants. Leurs situations budgétaires sont très variées, à la fois parce que leurs capacités fiscales et de revenus sont différentes et qu'elles offrent des niveaux de services qui sont aussi très différents. Pour illustrer cette diversité, le tableau 3-D présente quatre indices, qui mettent en relation le niveau de dépenses avec la capacité fiscale, la capacité de revenus et l'effort fiscal. Pour chaque indice, la valeur de référence est la moyenne des 21 grandes villes, pondérée selon la population.

3. Il s'agit ici des dépenses courantes, incluant le remboursement de dettes.

Tableau 3-D

Comparaison du niveau de dépenses, de la capacité fiscale et de l'effort fiscal des 21 villes les plus peuplées -1996

		Dépenses courantes totales per capita		Capacité fiscale	Capacité de revenus	Effort fiscal
		\$	Indice	Indice ¹	Indice ²	Indice ³
1	Montréal	1 843	1,280	1,094	1,113	1,110
2	Laval	1 226	0,851	0,987	0,959	0,944
3	Québec	1 820	1,264	0,999	1,144	1,144
4	Longueuil	955	0,663	0,832	0,791	0,791
5	Gatineau	1 044	0,725	0,852	0,805	0,906
6	Montréal-Nord	763	0,530	0,679	0,631	0,894
7	Sherbrooke	1 441	1,001	1,005	1,010	1,008
8	Saint-Hubert	974	0,676	0,746	0,736	0,934
9	LaSalle	1 120	0,778	0,880	0,824	0,985
10	Sainte-Foy	1 556	1,081	1,286	1,292	0,867
11	Saint-Léonard	1 181	0,820	1,013	0,917	0,954
12	Charlesbourg	1 006	0,699	0,633	0,630	1,157
13	Saint-Laurent	2 030	1,410	2,026	1,883	0,795
14	Beauport	1 010	0,701	0,666	0,677	1,126
15	Brossard	841	0,584	1,040	0,935	0,674
16	Hull	1 633	1,134	1,157	1,307	0,839
17	Chicoutimi	1 015	0,705	0,786	0,796	0,984
18	Verdun	1 108	0,769	0,777	0,850	1,051
19	Jonquière	956	0,664	0,833	0,812	0,878
20	Repentigny	855	0,594	0,866	0,803	0,696
21	Trois-Rivières	1 118	0,776	0,777	0,831	0,989
Moyenne des 21 villes pondérée selon la population		1 440	1,000	1,000	1,000	1,000
Ensemble des municipalités du Québec		1 116	0,774	0,963	0,947	0,821

1. Indice de capacité pour les revenus de taxation et de tarification. Cet indice fait usage de revenus de taxation normalisés, lesquels sont établis en calculant les revenus qu'une municipalité obtiendrait si on appliquait les taux moyens pondérés de taxation des 21 villes pour le secteur résidentiel et le secteur non résidentiel respectivement à ses richesses foncières uniformisées résidentielle et non résidentielle.
2. Indice de capacité pour les revenus de taxation et de tarification auxquels s'ajoutent les revenus provenant des compensations tenant lieu de taxes et des transferts gouvernementaux.
3. L'indice d'effort fiscal est calculé en divisant, par les revenus normalisés, les revenus réellement obtenus de la taxation et de la tarification.

En général, si une ville veut demeurer compétitive, elle doit veiller à ce que l'effort fiscal qu'elle exige de ses contribuables soit comparable à celui des autres villes. Elle doit en conséquence ajuster le niveau de services offert à ses niveaux de capacité fiscale et de capacité de revenus. Si l'on examine dans cette perspective le cas de Montréal, on constate que l'indice de dépenses était en 1996 de 1,280, ce qui signifie que Montréal dépensait 28 % de plus que la moyenne des

21 villes. Son indice de capacité de revenus était par ailleurs de 1,113, ce qui est aussi plus élevé que la moyenne, mais inférieur à son indice de dépenses. Pour combler l'écart, l'effort fiscal des contribuables de Montréal était de 1,110, dépassant ainsi de 11 % la moyenne pondérée des 21 villes. Il était également plus élevé que l'indice d'effort fiscal de toutes les autres grandes villes de la région métropolitaine, affichant notamment un écart de 18% avec celui de Laval (0,944), qui avait aussi un indice de dépenses très inférieur (0,851). C'est avec Brossard, dont l'indice d'effort fiscal était de 0,674, que Montréal présentait l'écart le plus important, soit 65%.

Il est intéressant d'examiner la situation des cinq autres villes qualifiées de villes centrales. Parmi celles-ci, Sherbrooke était, en 1996, dans une position relativement équilibrée, puisque tous ses indices se situaient près de la moyenne. La Ville de Hull était dans une situation privilégiée, car elle avait l'avantage d'avoir un indice de capacité fiscale (1,1578) et un indice de capacité de revenus (1,307) très élevés. À l'opposé, les Villes de Chicoutimi et de Trois-Rivières n'avaient pas une capacité de revenus élevée, mais ont maintenu leurs dépenses à un niveau qui leur permettait un effort fiscal légèrement inférieur à la moyenne. Reste le cas de la Ville de Québec, qui avait une forte capacité de revenus (1,144) mais un indice de dépenses (1,264) presque aussi élevé que celui de Montréal, ce qui l'obligeait à imposer un effort fiscal dont l'indice était parmi les plus élevés (1,144).

3.6 LA SITUATION DE LA VILLE DE MONTRÉAL

La situation financière de la Ville de Montréal a été examinée en analysant ses revenus et ses dépenses au cours des dix dernières années. Il ressort de l'analyse que l'évolution budgétaire de la Ville a suivi la tendance générale de l'ensemble des municipalités québécoises, c'est-à-dire une croissance des dépenses jusqu'à un niveau de 2 253 M \$ en 1993 et un resserrement à partir de 1994, qui a permis de ramener les dépenses à un niveau de 1 998 M \$. Toutefois, les résultats d'exercice sont passés, à compter de 1995, d'une situation de surplus à une situation de déficits. Cela semble indiquer que la politique de resserrement est plus difficile à appliquer à Montréal que ce n'est le cas dans les autres municipalités du Québec, lesquelles, dans leur ensemble, sont demeurées en situation de surplus.

En raison de ses difficultés, la Ville de Montréal a réclamé, dans le cadre du prochain pacte fiscal, un transfert important de ressources, soit 400 M \$ à compter de 2001. Il importe alors d'examiner les raisons pour lesquelles elle a un niveau de dépenses *per capita* supérieur à celui des autres villes les plus importantes du Québec. Sur la base de l'analyse présentée à la section 3.5, cet écart correspond à environ 415 M \$ de dépenses additionnelles, desquelles il faut déduire 75 M \$, correspondant, d'une part, à des dépenses *per capita* plus élevées au titre de son service de dettes et, d'autre part, au coût de services d'aqueduc fournis à d'autres municipalités, qui la compensent par ailleurs. Les dépenses supplémentaires sont ainsi ramenées à 340 M \$.

Sur le chapitre des revenus, le potentiel fiscal de Montréal et les diverses contributions gouvernementales qu'elle reçoit lui donnaient, en 1996, une capacité de revenus supérieure de 11,3 % à celle des autres grandes villes, ce qui équivalait à environ 145 M \$. Depuis 1998, elle reçoit, par le biais de la Société Marie-Victorin, une aide annuelle de 53,6 M \$, qui doit prendre fin avec l'exercice financier 2001. Ces revenus additionnels totalisent donc 199 M \$. Les dépenses additionnelles étant de 340 M \$, elles dépassent les revenus additionnels de 141 M \$.

La Commission reconnaît que Montréal encourt des dépenses supplémentaires en raison des responsabilités qu'elle assume à titre de ville centrale de son agglomération et à titre de métropole du Québec. À ces responsabilités s'ajoute la nécessité d'adapter les services aux caractéristiques particulières de sa population. Cependant, la Commission est d'avis qu'une partie des difficultés budgétaires de Montréal est liée à des problèmes de gestion qui furent exposés dans le dernier rapport du vérificateur de la Ville et qui sont résumés au chapitre 5 du présent rapport. Plutôt qu'une aide globale spécifique à la Ville de Montréal, la Commission propose, au chapitre 6, différentes mesures de rééquilibrage, qui profiteront notamment à celle-ci.

3.7 L'ÉVOLUTION DES REVENUS ET DES DÉPENSES DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Lors de la réforme fiscale de 1980, le gouvernement du Québec avait fait le choix de financer par subvention l'essentiel des dépenses des commissions scolaires, leur laissant un accès à l'impôt foncier limité à une marge de manœuvre pour besoins locaux. L'impôt foncier scolaire ne devait pas dépasser 6 % de leurs dépenses ou 0,25 \$ des 100 % d'évaluation.

En 1982-1983, les revenus totaux des commissions scolaires étaient de 4 207 M \$ et, comme le montre le tableau 3-E, les impôts fonciers et les revenus autonomes totaux représentaient respectivement 181 M \$ et 334 M \$. Le reste du financement provenait des subventions gouvernementales, qui totalisaient 3 873 M \$. Cette structure de revenus s'est maintenue jusqu'à ce que le gouvernement transfère aux commissions scolaires le financement de certaines dépenses courantes : entretien des immeubles et des équipements scolaires (1990-1991), fonctionnement des sièges sociaux (1996-1997) et direction des écoles et des centres (1997-1998). Ces mesures ont fait passer la part de l'impôt foncier dans les revenus de 4,3 % à 14,8 %, en même temps qu'on assistait à l'accroissement des autres revenus autonomes, qui sont surtout composés de tarification et de vente de services. En contrepartie, la part des subventions gouvernementales dans les revenus a diminué, de 92,1 % en 1982-1983 à 78,2 % en 1997-1998.

Durant la période de 1982 à 1997, les revenus consolidés des commissions scolaires ont augmenté au taux annuel de 3,0 %, les revenus autonomes augmentant de 10,2 % et les subventions gouvernementales, de 1,8 %. On peut se demander ce qu'il est advenu, au cours de cette période, de la marge de manœuvre qui avait été maintenue, pour les besoins locaux, lors de la réforme de 1980. Selon la formule établie à ce moment, elle aurait dû être de 391 M \$ en 1997-1998. Toutefois, en raison de l'effet cumulatif, évalué à 958 M \$, des restrictions budgétaires qui ont été imposées au cours de la même période, les commissions scolaires ont dû absorber un solde négatif de 567 M \$, soit par une hausse des revenus de tarification et de vente de services, soit par un resserrement des dépenses. À cet égard, on constate, au tableau 3-E, que la dépense moyenne par élève a diminué de 0,6 % en dollars constants depuis 1982-1983. Malgré cela, l'effort du Québec en éducation, exprimé par le rapport entre la dépense et le PIB par habitant, demeurait encore en 1997-1998 comparable à celui observé ailleurs en Amérique du Nord.

Tableau 3-E**Évolution des revenus et des dépenses des commissions scolaires
de 1982-1983 à 1997-1998 (années scolaires)**

	1982- 1983	1989- 1990	1997- 1998	1982- 1983	1997- 1998	1982- 1998
	Montants			Part relative (en %)		Taux de croissance annuel (%)
REVENUS (en M \$)						
1. Impôts fonciers scolaires	181	269	974	4,3	4,8	11,9
2. Autres revenus autonomes	153	293	461	3,6	7,0	7,6
3. Revenus autonomes totaux	334	562	1 435	7,9	21,8	10,2
4. Subventions de péréquation	15	47	410	0,4	6,2	24,6
5. Autres subventions gouvernementales	3 858	5 115	4 727	91,7	72,0	1,4
6. Subventions gouverne- mentales totales	3 873	5 162	5 137	92,1	78,2	1,8
7. Revenus totaux consolidés	4 207	5 724	6 572	100,0	100,0	3,0
DÉPENSES				Taux de croissance annuel (%)		
				1982- 1989	1989- 1998	1982- 1998
1. Dépenses courantes totales (en M \$)	4 162	5 745	6 629	4,7	1,8	3,2
2. Élèves (équivalent temps plein)	1 056 198	1 047 450	1 123 376	(0,1)	0,9	0,4
3. Dépenses courantes totales par élève						
- en dollars courants	3 940	5 484	5 901	4,8	0,9	2,7
- en dollars constants	3 940	4 024	3 581	0,3	(1,4)	(0,6)

Source : Statistiques de l'éducation, ministère de l'Éducation. Pour une explication plus détaillée de ces statistiques, voir les tableaux du chapitre 3 du rapport complet de la Commission.

3.8 LE FARDEAU FISCAL GLOBAL DU SECTEUR LOCAL

Il importe, en conclusion, d'attirer l'attention sur la situation concurrentielle du Québec, en procédant à une comparaison entre les systèmes fiscaux québécois et ontarien. En ce qui a trait tout d'abord à la fiscalité locale, en 1997, les revenus autonomes des organismes municipaux et des commissions scolaires représentaient 4,87 % du PIB au Québec, alors que le même rapport était de 5,89 % en Ontario. Le fardeau fiscal local est donc inférieur au Québec et ce, depuis 1982.

Par ailleurs, le ministère des Finances du Québec procède périodiquement à une analyse comparative des systèmes fiscaux du Québec et de l'Ontario, tenant compte à la fois des taxes de niveau provincial et de niveau local. La dernière comparaison disponible apparaît dans les documents complémentaires au Discours sur le Budget du 9 mars 1999. Selon les systèmes fiscaux en vigueur, les contribuables québécois payaient à cette date 12,3 % de moins au niveau local que les contribuables ontariens, mais 26,5 % de plus au niveau provincial, principalement à cause de l'impôt sur le revenu des particuliers (+ 54,4 %) et de l'impôt des sociétés (+ 28,1%)⁴. Pour les niveaux local et provincial combinés, l'écart, défavorable au Québec, était de 15,5 %, ou 5,5 milliards de dollars.

3.9 CONCLUSION

La conclusion générale qui se dégage de l'analyse financière et fiscale de la période de 1982 à 1997 est que la gestion du secteur local en général, et des municipalités en particulier, a traversé une période difficile au début des années quatre-vingt-dix, mais que cette situation s'est graduellement améliorée depuis 1994, du moins pour les municipalités, et ce, en dépit des mesures prises par le gouvernement pour associer le secteur local à l'atteinte de l'objectif du déficit zéro. On ne peut en dire autant des commissions scolaires, qui disposent de très peu de moyens pour contrer l'effet cumulatif des compressions que leur a imposées le gouvernement.

La crise des finances publiques, qui s'est développée au cours des quinze dernières années, démontre clairement que la plus grande rigueur est de mise lorsqu'il faut faire des choix ayant une incidence financière. C'est dans cette perspective que la Commission a examiné les différents enjeux des finances et de la fiscalité locales et retenu les orientations qui lui semblaient susceptibles d'améliorer durablement la situation.

4. Inversement, les contribuables ontariens payaient 14,0 % de plus au niveau local et 21,0 % de moins au niveau provincial que ceux du Québec, dont 35,3 % de moins en impôt sur le revenu des particuliers.

LE RÉGIME DE FINANCEMENT LOCAL

Le régime de financement actuel, bien qu'il soit fondé sur des bases solides, n'est pas à l'abri des critiques, dont quelques-unes sont liées à certains de ses aspects intrinsèques et d'autres, à sa performance dans le contexte québécois actuel. Le présent chapitre s'attarde à l'amélioration du régime québécois de financement local, dans ses aspects intrinsèques.

4.1 PRINCIPES ET OBJECTIFS D'UN RÉGIME DE FINANCEMENT LOCAL

4.1.1 LES PRINCIPES DE LA RÉFORME DE 1980

La réforme fiscale de 1980 reposait sur un certain nombre de « principes directeurs » que l'on scindait en un principe dit politique et en un certain nombre de principes de fiscalité municipale. Le principe « politique » était celui de l'*autonomie locale*, c'est-à-dire le pouvoir de se gouverner soi-même, de réglementer, de déterminer la nature et la qualité des services locaux ainsi que les taxes requises pour les financer. Par ailleurs, un autre principe politique sous-tendait la réforme, à savoir celui de l'*exclusivité du pouvoir de taxation aux autorités élues par la population* (*no taxation without representation*).

Au nombre des principes dits de fiscalité municipale, on retrouvait le rendement financier, la simplicité administrative, l'équité et la neutralité du régime fiscal. Le principe du *rendement financier* faisait référence à la nécessité de disposer de revenus autonomes adéquats. Quant au principe de *simplicité administrative*, il devait faire en sorte que le système d'imposition soit relativement simple à comprendre et à appliquer. À ce principe se greffait donc de toute évidence celui de la *transparence* du régime de financement.

Le principe d'*équité* du régime fiscal devait se traduire, selon les parties à la réforme de 1980, par le fait de traiter uniformément les contribuables qui se trouvaient dans des situations analogues, ce que l'on désigne souvent sous le vocable d'équité « horizontale ». Un autre concept d'équité, celui de la taxation selon la capacité de payer, était considéré comme ne s'appliquant pas à la fiscalité locale, puisque le territoire des municipalités, non plus que la nature des services qu'elles offrent, ne leur permettent de remplir de façon efficace une fonction de redistribution.

Le principe d'équité retenu, à savoir l'équité horizontale, était quant à lui interprété concrètement, dans le contexte du financement local, comme le fait de traiter également ceux qui

reçoivent des bénéfices identiques. Cela donnait lieu à la notion de *taxation selon le bénéfice reçu*, dont le corollaire était que la tarification directe à l'usager devait être privilégiée. Cependant, la tarification n'étant pas possible dans un très grand nombre de cas, l'impôt foncier devait être utilisé comme substitut, la valeur estimée des immeubles étant considérée comme un indicateur acceptable des bénéfices reçus. Pour que cette notion d'équité soit convenablement appliquée, il était donc nécessaire que la valeur estimée soit le plus près possible de la valeur réelle et qu'il y ait le moins d'exemptions possible à l'application de la taxation foncière (concept d'*intégrité de l'assiette foncière*). Enfin, les parties à la réforme de 1980 interprétaient le principe de *neutralité* du régime fiscal comme signifiant que la fiscalité locale ne devait pas être utilisée pour favoriser certains contribuables ou catégories de contribuables aux dépens d'autres.

En vertu de ces principes, le gouvernement accorda à l'époque aux municipalités la quasi-exclusivité du champ de l'impôt foncier et accepta de payer progressivement des compensations tenant lieu de taxes sur 100% de la valeur des immeubles publics et parapublics. En corollaire du pacte fiscal conclu avec les municipalités, lequel évacuait en bonne partie les commissions scolaires du champ de l'impôt foncier, le gouvernement s'engageait auprès de celles-ci à financer centralement tous les besoins de base en éducation et à leur laisser une marge de manœuvre locale se traduisant par l'occupation d'une part réduite du champ foncier.

4.1.2 LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU PACTE FISCAL

La vision claire du régime de financement local qui prévalait à l'origine de la réforme de 1980 allait progressivement s'embrouiller au fil du temps, en raison de nombreux développements, parmi lesquels il faut citer :

- la prolifération des octrois d'exemptions de toutes sortes ;
- le fait que le gouvernement n'ait jamais donné suite à son engagement de payer des compensations équivalant à 100 % de la valeur foncière des immeubles publics et parapublics ;
- la surtaxe imposée aux contribuables non résidentiels ;
- l'occupation croissante du champ de l'impôt foncier par les commissions scolaires, accompagnée d'une disparition de leur marge de manœuvre locale ;
- les transferts de responsabilités aux municipalités, effectués depuis 1992 par les gouvernements successifs, sans compensations financières correspondantes ;
- les diverses mesures et modifications *ad hoc* à la Loi sur la fiscalité municipale, visant à contrer les fluctuations dans la répartition du fardeau fiscal entre les catégories de contribuables, mais dont le cumul a fini par complexifier le régime et sonner le glas des principes d'équité, de simplicité administrative et de transparence.

En conséquence, la quasi-totalité des acteurs du secteur local réclament aujourd'hui la conclusion d'un nouveau pacte fiscal avec le gouvernement. La pertinence d'un nouveau pacte permettant de clarifier les règles du jeu et de les adapter au contexte des années 2000 ne fait en effet aucun doute.

4.1.3 LA PERTINENCE DES PRINCIPES DE 1980

Selon les acteurs municipaux, le pacte à conclure devrait reposer sur une réaffirmation et une actualisation des principes directeurs de la réforme de 1980. Or, l'interprétation qu'on a faite à l'époque et que l'on fait encore de certains de ces principes apparaît discutable.

4.1.3.1 Autonomie locale

Le fil conducteur de la réforme de 1980 était la recherche de l'autonomie locale. La pertinence de cet objectif ne fait aucun doute, de l'avis de la Commission.

4.1.3.2 Équité

Les principes de 1980 qui font problème sont ceux dits de fiscalité municipale et, en particulier, le plus important d'entre eux, soit le principe d'équité. On distingue traditionnellement entre deux notions d'équité fiscale, à savoir l'équité horizontale et l'équité verticale :

- L'équité horizontale signifie que, si deux contribuables ont une assiette fiscale ou, plus généralement, une base de taxation équivalente, ils doivent payer le même montant d'impôt ;
- L'équité verticale fait appel à la notion de capacité de payer : si un contribuable a une assiette fiscale plus élevée, il doit payer davantage d'impôt. Cela ne signifie pas nécessairement que le fardeau fiscal doive être progressif.

Les parties au pacte de 1980 se sont entendues pour évacuer du champ local le concept de la taxation selon la capacité de payer, qui semblait référer, selon l'acception que l'on retrouve dans les documents de l'époque, à une notion de progressivité. Cette orientation doit être maintenue.

En ce qui a trait maintenant au principe d'équité horizontale appliqué au contexte du financement local, il est interprété par les parties au pacte de 1980 et, encore aujourd'hui par les acteurs municipaux, comme référant à la notion de taxation selon le bénéfice reçu. Selon ceux-ci, la tarification est donc le mode de financement local qui sert le mieux l'équité horizontale et, lorsqu'elle n'est pas applicable, l'impôt sur la valeur foncière, considérée comme un indicateur valable des services reçus, est un bon substitut. Or, cette interprétation est critiquable sur deux plans :

- D'abord, il n'y a pas de raison *a priori* de définir l'équité horizontale de façon différente pour le secteur local et les gouvernements supérieurs. Il faut plutôt voir de quelle façon le principe généralement accepté d'équité horizontale, à savoir taxer également les contribuables ayant la même base de taxation, s'applique au secteur local.
- Il n'y a aucun fondement à l'affirmation que la valeur réelle des immeubles peut être considérée comme un indicateur acceptable des bénéfices reçus. La preuve en est que les baisses survenues ces dernières années dans le poids relatif des valeurs foncières du secteur non résidentiel par rapport à celles du secteur résidentiel ne signifient aucunement qu'il y ait eu des changements dans la répartition des bénéfices reçus.

4.1.3.3 Neutralité

Ce principe, selon les acteurs de la réforme de 1980, signifierait, comme on l'a vu, que la fiscalité locale ne devrait pas être utilisée pour favoriser certains contribuables ou catégories de

contribuables aux dépens d'autres. Exprimée de cette façon, la neutralité pourrait être incluse dans la notion d'équité horizontale. En fait, le principe de la neutralité fait plutôt référence à la relation entre, d'une part, les impôts et les taxes et, d'autre part, le comportement économique des contribuables. Le mode de financement choisi et son application doivent éviter de créer des distorsions dans les comportements économiques, tels que ceux relatifs à la consommation, à l'investissement et à l'épargne.

Il n'existe, à toutes fins utiles, aucun mode de financement qui soit parfaitement conforme à ce critère. La recherche de la neutralité doit donc se manifester dans l'application du mode de financement. Ainsi, dans la perspective d'une fiscalité locale fondée sur l'impôt foncier, les municipalités doivent se faire concurrence entre elles, non pas en accordant des exemptions fiscales, mais plutôt par la quantité, la qualité et l'efficacité de leurs services.

4.1.3.4 Simplicité administrative

Les principes de simplicité et de transparence sont toujours d'actualité et devraient sous-tendre le nouveau pacte fiscal à conclure.

4.1.4 PRINCIPES ET OBJECTIFS D'UN PACTE FISCAL POUR LES ANNÉES 2000

Le nouveau pacte fiscal entre le gouvernement du Québec et les administrations locales doit viser principalement **l'autonomie financière des gouvernements locaux**. Les sources de taxation locales doivent être suffisantes pour assurer, dans la mesure du possible, un financement local autonome des services offerts par les gouvernements locaux, et ces gouvernements doivent être responsables et imputables des décisions relatives aux dépenses de programmes et aux relations de travail. Le cas des commissions scolaires est particulier. Pour des raisons de redistribution et d'égalité des chances qui seront explicitées plus loin, la majorité de leur financement doit provenir du gouvernement du Québec. Les modes de financement retenus pour concrétiser le nouveau pacte fiscal doivent aussi respecter le plus possible les principes et critères suivants :

- **la simplicité administrative et la transparence.** Le système de financement doit être simple et économique à gérer.
- **l'équité horizontale.** Des contribuables ayant la même assiette d'imposition doivent payer des montants équivalents d'impôt.
- **l'équité verticale.** Les contribuables ayant une base d'imposition plus élevée doivent payer des montants plus élevés. Cependant, le secteur local n'étant pas le palier approprié pour effectuer une redistribution des revenus, une imposition proportionnelle doit être retenue.
- **la neutralité.** Les modes de financement, ainsi que leur application, doivent avoir le moins d'effets possible sur le fonctionnement de l'économie.
- **l'exclusivité du pouvoir de taxation aux autorités élues par la population.** Tout mode de financement fondé sur l'imposition d'une taxe ne doit être octroyé qu'à des autorités élues.

- **la continuité.** Si diverses modalités de concrétisation du nouveau pacte fiscal satisfont aux objectifs et principes retenus, on retiendra de préférence celles qui se rapprochent le plus du système actuel.
- **la stabilisation, voire la réduction, du fardeau des contribuables.** Le fardeau fiscal combiné de tous les ordres de gouvernement étant trop élevé au Québec, tout mode de financement qui aurait pour effet de créer des pressions à la hausse sur ce fardeau doit être écarté, toutes choses étant égales par ailleurs.

4.2 LA TARIFICATION

4.2.1 LA TARIFICATION À L'USAGER ET LA PSEUDO-TARIFICATION

La définition légale de la tarification au Québec est la suivante : « Constitue un mode de tarification toute source locale et autonome de recettes, autre qu'une taxe basée sur la valeur foncière ou locative des immeubles ou des lieux d'affaires ... ». On précise également que le mode de tarification doit être lié au bénéfice reçu ou susceptible d'être reçu.

Il faut distinguer deux modes de tarification, soit la « tarification par cotisation » et la « tarification à l'usager ». Dans le premier cas, on répartit les charges associées à la production d'un service en fonction d'une base de taxation autre que la valeur foncière, par exemple le coût de la cueillette des ordures en fonction du nombre de ménages. Il s'agit plutôt d'une taxe que d'un tarif, puisque le coût à l'usager ne varie pas en fonction de la consommation. En général, ce mode de financement n'influence pas l'allocation des ressources, puisque le tarif est le même, quelle que soit l'utilisation réelle du service. Ainsi, cette forme de tarification n'est qu'une pseudo-tarification. Au contraire, dans le cas du mode de tarification à l'usager, c'est-à-dire de la tarification véritable, la consommation s'ajuste au prix chargé, lequel est fonction de l'utilisation requise des ressources. Ce mode favorise donc généralement une allocation efficiente des ressources.

4.2.2 L'UTILISATION DE LA TARIFICATION

Selon les statistiques actuelles sur l'utilisation de la tarification, tant au Québec qu'à l'étranger, il est virtuellement impossible d'isoler la tarification réelle. En utilisant la présente définition officielle, très large, de la tarification, on constate que le rapport pour 1998 entre les recettes de tarification et les recettes autonomes totales, découlant de la taxation et de la tarification, est de 19,4 % pour l'ensemble du Québec et de 17,9 % pour les municipalités de 5 000 habitants et plus. La tarification constitue une portion beaucoup plus importante des revenus autonomes locaux aux États-Unis et elle est un peu plus largement utilisée dans les autres provinces qu'au Québec.

4.2.3 LA NATURE DES BIENS TARIFABLES

Tous les biens ne sont pas tarifables, qu'il s'agisse de véritable ou de pseudo-tarification. C'est le cas des biens dits publics, qui possèdent les deux propriétés suivantes : il n'y a pas de rivalité dans leur consommation et il est fort coûteux d'en interdire la consommation. Parmi les services produits localement, les services de sécurité publique et ceux d'aménagement et

d'urbanisme ont toutes les caractéristiques de biens publics et sont donc difficilement tarifiables. D'autres biens sont semi-publics, comme le transport en commun et le système routier utilisés en-dehors des heures de pointe. À ces heures, il n'y a pas de rivalité dans la consommation : un passager ou une automobile de plus n'empêche pas l'utilisation par les autres passagers ou automobiles. Cependant, il est relativement aisé d'interdire l'utilisation du transport en commun à ceux qui ne paient pas leur entrée dans l'autobus ou le métro, d'où l'intérêt de tarifier. Enfin, certains services produits localement sont carrément des biens privés, au sens économique du terme, puisqu'ils ne présentent aucune des propriétés d'un bien public. Ainsi en est-il de l'eau potable ou de l'emprunt d'un livre à la bibliothèque. Ces services privés sont généralement ceux qu'il est le plus aisé et souhaitable de tarifier.

4.2.4 LA FAÇON EFFICIENTE DE TARIFER

La prestation des services sera efficiente si les tarifs sont établis de façon à ce que le coût marginal égale le bénéfice marginal. Cependant, pour la plupart des services, le coût marginal est quasi nul. Dans ces cas, la seule tarification au coût marginal n'engendrerait pas assez de revenus pour couvrir tous les coûts. Un système de tarification en deux parties est alors recommandé. On doit charger, d'une part, un prix variable égal au coût marginal de l'unité consommée du bien ou du service. Tout excédent du coût moyen d'exploitation sur le coût marginal, de même que les coûts de capital, devraient être répartis entre les utilisateurs sous forme de frais fixes. C'est ainsi que l'on constate, dans certaines municipalités, l'imposition de frais fixes répartis entre les unités d'habitation, le plus souvent sur la base de la superficie ou du frontage, pour couvrir les coûts du service de la dette des réseaux d'aqueduc et d'égouts, et l'utilisation d'un compteur d'eau pour tarifier l'utilisation d'eau potable au coût variable, qui est fréquemment une bonne approximation du coût marginal. Par ailleurs, pour plusieurs services municipaux, les coûts marginaux varient selon la période et l'endroit où le service est utilisé. Il serait alors approprié de faire payer un tarif supérieur lorsque le coût marginal est plus élevé.

Cependant, l'utilisation de certains services produit des externalités positives, comme c'est le cas par exemple du transport en commun, qui réduit la pollution et la congestion routière. Dans un tel cas, il peut être souhaitable de fixer un tarif inférieur au coût marginal, pour encourager l'utilisation du service, et de faire assumer les coûts non couverts par la tarification par l'ensemble des contribuables, par le biais de l'impôt foncier, et aussi par les bénéficiaires indirects que sont les automobilistes, par exemple au moyen d'une taxe sur l'essence ou de droits d'immatriculation.

Malheureusement, l'approche du coût marginal n'est que rarement utilisée dans le financement local. L'approche typique consiste à calculer le coût total de la prestation d'un service et de faire payer un pourcentage de ce montant sous forme de tarification collective, ou tarification par cotisation, qui n'encourage pas une allocation efficiente des ressources.

4.2.5 LES OBSTACLES À UNE TARIFICATION EFFICIENTE

Les principaux obstacles à l'utilisation d'une tarification efficiente sont les suivants :

- la difficulté d'identifier et de déterminer les coûts reliés à la fourniture d'un service ;
- la difficulté relative d'utiliser une tarification au coût marginal plutôt qu'une tarification fondée sur le coût moyen. Il est certain qu'il sera toujours plus difficile de déterminer le coût

marginal que le coût moyen d'un service. Cependant, le coût marginal peut fréquemment être assez bien approximé par le coût variable et des outils de plus en plus performants existent pour mesurer ce dernier ;

- les coûts associés à la mise en place et à la gestion de la tarification. L'emploi d'une véritable tarification à l'usager peut comporter d'importants coûts de mise en place et de fonctionnement, comparativement par exemple à une tarification par cotisation. Toutefois, le coût unitaire des instruments permettant cette tarification a tendance à diminuer dans le temps ;
- le caractère régressif de la tarification. On fait valoir que l'utilisation d'un service, surtout d'un service essentiel, n'est pas proportionnelle à la capacité de payer des contribuables et qu'une véritable tarification aux usagers serait susceptible de pénaliser les familles nombreuses. Il est possible de contourner jusqu'à un certain point ce type d'objections en distribuant gratuitement un certain nombre de droits à un service, en fonction du nombre de personnes dans un ménage et du niveau de consommation *per capita* jugé essentiel de ce service. Il est évident cependant que de tels ajustements à la tarification ne pourront éliminer complètement son caractère régressif. Toutefois, la tâche des municipalités consiste d'abord et avant tout à fournir les services dont ont besoin leurs résidents de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible. La redistribution des revenus doit être laissée pour l'essentiel aux gouvernements supérieurs ;
- les comportements indésirables. Ainsi, une tarification des déchets à l'unité pourrait conduire certains à placer leurs déchets n'importe où. De tels comportements indésirables sont certes possibles, mais ils semblent être relativement peu courants.

4.2.6 LES EXEMPLES DE LA CUEILLETTE DES ORDURES ET DE LA TARIFICATION DE L'EAU POTABLE AU COMPTEUR

La cueillette des ordures est un service municipal pour lequel une véritable tarification aux usagers est devenue significative. Plusieurs municipalités, tant au Canada qu'aux États-Unis, utilisent la tarification à l'unité. Le système généralement utilisé consiste en une vente d'autocollants aux ménages, qui doivent les fixer sur les sacs d'ordures. De bons résultats ont été obtenus en termes d'utilisation des ressources : diminution de la production d'ordures et augmentation des quantités recyclées et des activités de réduction à la source. De même, la tarification de l'eau potable au compteur, qui est courante aux États-Unis mais l'est beaucoup moins au Canada, entraîne une baisse d'au moins 30 % de la consommation d'eau potable, selon plusieurs études empiriques.

4.2.7 LES POSSIBILITÉS DE TARIFICATION PAR FONCTION

Administration générale – 11 % des dépenses¹ en moyenne

Les charges d'administration devraient être réparties par activité dans la mesure du possible et ajoutées aux coûts devant faire l'objet d'une tarification. Il est impossible d'établir la portion de ces charges qui serait potentiellement recouvrable par ce moyen.

¹. Il s'agit des dépenses des municipalités locales, prévues pour 1998, desquelles on a soustrait celles liées à la production d'électricité, qui ne se retrouvent que dans quelques municipalités.

Évaluation – 1 % des dépenses

L'évaluation est un bien de nature privée. Quelques municipalités refilent les charges au coût moyen par unité d'évaluation. Le coût moyen, pour ce service, est sans doute une bonne approximation du coût marginal.

Sécurité publique – 19 % des dépenses

Ce poste comprend essentiellement les dépenses des services de police et de protection contre les incendies.

- Service de police – 12 % des dépenses

La protection policière étant un bien public, elle est impossible à tarifier dans l'ensemble. Plusieurs municipalités font toutefois défrayer par les résidents le coût des déplacements inutiles occasionnés par les fausses alertes.

- Protection contre les incendies – 6 % des dépenses

Il serait possible de tarifier ce service en fonction du risque que représente un immeuble. Il y a donc un potentiel théorique de tarification actuarielle, mais une faible probabilité que ce mode de financement soit adopté par les municipalités. Cependant, certaines tentent de faire une répartition plus équitable des charges, en faisant supporter par les immeubles à plusieurs étages le coût des équipements spécialisés nécessaires pour combattre les incendies dans ce type de bâtiments. Cette pratique devrait être encouragée.

Transport – 19 % des dépenses

Un peu plus du tiers des dépenses de transport ont trait au transport en commun. Le niveau d'autofinancement du transport en commun oscille entre 35 % et 40 %. Il est difficile d'envisager une augmentation significative du taux d'autofinancement, car il s'agit d'un service dont les externalités positives sont importantes.

Les autres dépenses relatives au secteur du transport couvrent principalement la réparation et l'entretien du réseau routier municipal. Il existe des modes de tarification pour les routes, notamment le péage. Il y a aussi les taxes sur les carburants, la tarification différenciée des permis en fonction du poids des véhicules ou du nombre d'essieux ainsi que d'autres outils de tarification du genre, mais ils ne sont pas du ressort des municipalités.

Hygiène du milieu – 12 % des dépenses

Abstraction faite de Montréal, qui n'impose presque aucune tarification sur ces services, les trois quarts des recettes de tarification des municipalités proviennent de la facturation de ceux-ci ; il s'agit d'un montant d'environ 900 M \$, si l'on inclut la facturation liée au service de la dette. Cependant, la majorité des recettes proviennent de revenus de cotisation et non d'une véritable tarification aux usagers. C'est vers cette voie que devraient donc porter les efforts.

Aménagement et urbanisme – 4 % des dépenses

Il s'agit d'un bien public, non tarifiable par conséquent.

Loisirs et culture – 11 % des dépenses

Il s'agit essentiellement de biens privés qui offrent un excellent potentiel de tarification. Malgré cela, le taux d'autofinancement de ces services n'est que d'environ 15%. La différence peut se justifier en partie par la présence d'externalités, mais il serait souhaitable d'utiliser davantage la tarification.

Frais de financement – 23 % des dépenses

Les frais de financement devraient être ventilés par activité et incorporés, le cas échéant, dans le calcul du tarif des activités visées.

4.2.8 LA TARIFICATION COMME MODE DE FINANCEMENT LOCAL

Les biens et services produits par les municipalités sont en bonne partie des biens publics, qui se prêtent très difficilement à une tarification à l'usager. Les biens et services de nature privée, qui se prêtent le mieux à une telle tarification, sont regroupés sous les fonctions transport en commun, hygiène du milieu et loisirs et culture. De fait, les recettes de tarification des municipalités proviennent en majorité de celles-ci.

La tarification à l'usager ne permettra pas d'améliorer significativement la situation financière des municipalités, du moins dans un avenir rapproché. D'une part, elle remplacerait une partie de la tarification par cotisation présentement utilisée. D'autre part, bien qu'il demeure possible et souhaitable d'élargir la place globale occupée par la tarification (sous toutes ses formes) dans les revenus des municipalités québécoises, il faut être conscient que le rapport entre la tarification et les revenus autonomes plafonne autour de 35 % aux États-Unis, où l'on est pourtant beaucoup moins sensible aux arguments concernant son caractère régressif. La Commission recommande :

1. **Que les municipalités recourent davantage à la tarification de leurs services.**

Qu'elles utilisent, lorsque faire se peut, la tarification directe à l'usager, de préférence à la tarification par cotisation.

4.3 L'IMPÔT FONCIER COMME MODE PRIVILÉGIÉ DE FINANCEMENT LOCAL

En 1997, les taxes et les compensations basées sur la valeur foncière totalisaient au Québec 6,1 milliards de dollars, dont 84,1 % étaient perçues par les municipalités locales et 15,9 %, par les commissions scolaires. Il est donc impératif de se pencher sur la nature même d'un impôt foncier, sur ses incidences, ses avantages et ses inconvénients, sur les améliorations à lui apporter et sur les solutions de rechange, le cas échéant.

4.3.1 L'IMPÔT FONCIER : NATURE, INCIDENCE ET PROBLÉMATIQUE

4.3.1.1 L'impôt foncier : un impôt général sur la valeur foncière

Contrairement à un discours encore très répandu, la valeur foncière n'est pas un indicateur acceptable des services locaux reçus. En effet, le lien est fort ténu entre la valeur d'un immeuble

et la plupart des services obtenus. Comme l'impôt foncier est un impôt proportionnel sur la valeur foncière, alors que les services municipaux n'ont au mieux aucune relation avec cette valeur, sinon une relation souvent inverse, on assiste dans les faits à une certaine redistribution des contribuables dotés d'une forte valeur foncière vers ceux disposant d'une valeur foncière moins élevée. Pour ces raisons, il est impossible d'appuyer le maintien de l'impôt foncier comme source principale de financement autonome du secteur local sur la base de la corrélation avec les bénéfices reçus. On peut plutôt soutenir qu'il possède toutes les caractéristiques d'un impôt général. De même que l'impôt sur le revenu des individus et celui sur le profit des entreprises n'ont aucun lien direct avec les dépenses de toutes natures des gouvernements provinciaux et fédéral, l'impôt sur la valeur foncière n'a pas de lien direct avec les services locaux qu'il sert à financer. En tant qu'impôt de nature générale, il peut donc servir à financer autant les services locaux à la personne (bibliothèque, loisirs, etc.) que les services à la propriété (aqueduc, égouts, etc.).

4.3.1.2 L'impôt foncier : ses caractéristiques et ses incidences

Autonomie financière des municipalités

L'impôt foncier satisfait, tout aussi bien que le ferait une autre forme traditionnelle d'impôt, à l'objectif d'autonomie financière des municipalités. D'une part, il s'agit d'une source de revenus qui leur est quasiment exclusive. D'autre part, comme le démontre le chapitre 3, il n'a pas perdu sa capacité de financer de façon adéquate les dépenses des municipalités et ce, malgré la récente baisse de leur assiette foncière.

Simplicité administrative et transparence

L'impôt foncier est intrinsèquement plus difficile à comprendre et à gérer que la plupart des autres formes de taxation, car son assiette n'est pas clairement définie et doit faire l'objet d'une évaluation. Même si toutes les règles de l'art sont appliquées, le processus d'évaluation comporte une part de subjectivité, aboutissant ainsi à un résultat qui peut être contesté.

Les développements des dernières années ont encore complexifié la situation, se traduisant par de nombreuses modifications *ad hoc* à la Loi sur la fiscalité municipale, destinées notamment à éviter des transferts trop brusques du fardeau fiscal.

Équité

À la fois sur le plan de l'équité horizontale et sur celui de l'équité verticale, l'impôt foncier ne pose en soi aucun véritable problème d'application. Cependant, de tous les impôts et taxes, il est celui dont il est le plus difficile de garantir l'équité, étant donné que la valeur réelle des propriétés ne peut être établie qu'au terme d'une évaluation.

Neutralité

Comme tous les impôts, l'impôt foncier ne peut être parfaitement neutre puisqu'il constitue une taxation sur un comportement économique, à savoir l'investissement immobilier, qu'il aura donc pour effet de réduire, toutes choses égales par ailleurs. Cependant, les autres formes d'impôt ont aussi pour effet de modifier les comportements, de sorte que le choix d'un impôt sur la base du critère de neutralité est en définitive politique.

Incidence

La notion d'incidence d'un impôt réfère à la détermination du contribuable « final », c'est-à-dire de l'individu ou de l'entreprise qui supporte, en définitive, le fardeau de l'impôt. En effet, certains contribuables peuvent être dans une situation qui leur permet de transmettre, en tout ou en partie, le coût de leurs taxes à quelqu'un d'autre. Un propriétaire confronté à une hausse de ses taxes foncières peut souvent obtenir des hausses de loyer fondées sur cette situation. L'impôt foncier, qui s'apparente à une taxe de vente sur les services de logement, fait généralement augmenter le coût de ceux-ci.

Prévisibilité et intégrité de l'assiette fiscale

Comparativement aux autres formes d'impôts et de taxes, l'assiette de l'impôt foncier conserve, exception faite des contestations d'évaluation, sa stabilité en cours d'année budgétaire, en raison de son immobilité à court terme. Pour la même raison, l'évasion fiscale est à toutes fins utiles impossible.

4.3.1.3 L'impôt foncier : la problématique des dernières années

L'évaluation foncière

Une problématique a trait au nombre grandissant des contestations d'évaluations, une autre, aux difficultés d'évaluation des immeubles industriels. Certaines solutions ont récemment été mises de l'avant par le biais de modifications législatives. Ces solutions étant très récentes, la Commission ne peut se prononcer en toute connaissance de cause sur l'effet qu'elles auront sur la qualité de l'évaluation de ces immeubles et sur l'ampleur de la contestation. Cependant, il lui apparaît que le paragraphe 1 de l'article 65 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM), identifiant les catégories d'actifs reliés à des fins de production industrielle ou d'exploitation agricole qui ne doivent pas être portées au rôle, continue à comporter certaines ambiguïtés.

Il existe notamment une controverse au sujet des équipements antipollution, lesquels sont exemptés d'imposition lorsqu'ils sont intégrés au processus de production, mais portés au rôle dans le cas contraire. Les associations industrielles soutiennent qu'aucun de ces équipements ne devrait être taxé. Enfin, des intervenants ont souligné les problèmes associés à l'article 68,1, relatif aux équipements placés à perpétuelle demeure dans des établissements publics, tels que des hôpitaux et des institutions d'enseignement, qui donne lieu à de nombreuses contestations.

Les transferts fiscaux et les mesures palliatives

Après avoir crû jusqu'en 1994, les valeurs inscrites aux rôles d'évaluation foncière se sont mises à diminuer significativement au cours des dernières années, et plus fortement dans le secteur non résidentiel que dans le secteur résidentiel, engendrant ainsi un déplacement du fardeau fiscal au détriment de ce dernier. Ces fortes fluctuations, d'abord à la hausse puis à la baisse, ont conduit à des modifications de la Loi sur la fiscalité municipale, plus précisément à l'introduction, en 1988, de mesures d'étalement des variations de valeurs et de dégrèvement des comptes de taxes et, en 1998, de la possibilité d'imposer des taux de taxation variant selon l'ampleur de la baisse ou de la hausse de valeur, ainsi que de la possibilité pour la CUM d'imposer un gel des rôles, ce dont elle s'est prévalu cette même année. Les transferts fiscaux d'un secteur

à un autre constituent une problématique complexe, qu'on doit cesser d'essayer de régler par des mesures improvisées rendant le système inéquitable et compromettant sa crédibilité. Par ailleurs, les rôles d'évaluation triennaux, qui ont été introduits en 1988, accentuent, selon les intervenants privés, les hausses subites de taxation et les déplacements brusques du fardeau fiscal entre catégories de contribuables. Ils ont aussi pour effet, selon ces intervenants, d'éloigner le régime foncier de la valeur marchande réelle.

4.3.2 OPTIONS ET RECOMMANDATIONS QUANT AU MODE PRIVILÉGIÉ DE FINANCEMENT LOCAL

4.3.2.1 La taxation selon le bénéfice reçu

Si l'on adopte l'objectif d'une taxation selon le bénéfice reçu, il s'ensuit que l'on doive identifier une base de taxation qui tienne compte le mieux possible de la répartition des avantages offerts par les services locaux, sans être exagérément régressive. Plusieurs soutiendront qu'un grand nombre de services municipaux (services d'aqueduc et d'égouts, de déneigement, de protection contre les incendies, etc.) présentent une certaine corrélation avec la superficie du terrain ou du bâtiment, d'où la possibilité d'appliquer une taxation basée sur la superficie. L'Alberta et la Saskatchewan permettent aux municipalités d'utiliser la superficie comme base de taxation de rechange pour le secteur non résidentiel².

La Commission a donc considéré la possibilité de remplacer le système de taxation fondé sur la valeur marchande par un système fondé sur la superficie des terrains et des bâtiments. Malgré ses nombreux avantages, notamment en termes de simplicité et d'efficacité, la transition du régime actuel à un régime de taxation selon la superficie provoquerait des déplacements importants du fardeau fiscal. À l'équilibre, le nouveau régime serait plus régressif par rapport au revenu que l'actuel. Par ailleurs, l'imposition de la valeur foncière est l'une des rares formes d'imposition, même imparfaite, de la richesse au Québec, comme d'ailleurs au Canada. Enfin, le présent régime de financement local, fondé principalement sur la valeur marchande, fait l'objet d'un large consensus dans le milieu local. Pour toutes ces raisons, la Commission n'a pas retenu l'idée de mettre fin au régime fondé sur la valeur marchande, pour le remplacer par un régime fondé sur la superficie des terrains et des bâtiments.

Cette position de la Commission n'a pas pour effet d'exclure une taxation fondée sur la superficie comme mode **complémentaire** de financement local. En effet, cette forme de taxation serait une façon efficace de stabiliser quelque peu l'assiette fiscale des gouvernements locaux et, une fois établie, de réduire les brusques transferts fiscaux entre catégories de contribuables. Cependant, comme son utilisation, même à titre complémentaire, rendrait le régime de financement local un peu plus régressif, il serait souhaitable que le programme de remboursement d'impôt foncier en tienne compte. En conséquence, la Commission recommande :

2. Qu'à des fins de diversification des modes de financement municipaux, le gouvernement octroie aux municipalités le pouvoir de taxer les terrains et les bâti-

2. Cette possibilité est toutefois limitée au remplacement de la taxation sur la valeur locative dans les municipalités urbaines de la Saskatchewan.

ments en fonction de leur superficie, sans qu'un lien ne doive nécessairement être établi avec le coût d'un service particulier.

Que le programme de remboursement d'impôt foncier tienne compte de cette forme de taxation.

4.3.2.2 Un mode de financement de nature générale

La Commission est d'avis que le financement des biens et services locaux devrait continuer à reposer de façon prépondérante sur un impôt de nature générale. Outre l'impôt foncier, les principales formules possibles sont l'impôt sur le revenu des particuliers, la taxe de vente et l'impôt sur le revenu des entreprises.

Il existe un problème majeur à fonder le financement des municipalités sur l'une ou l'autre de ces sources de revenus et c'est l'utilisation intensive qu'en font déjà les ordres supérieurs de gouvernement. Dans l'état actuel du partage des responsabilités entre ceux-ci et les municipalités, un impôt local sur le revenu des particuliers ou une taxe de vente locale viendraient ajouter au fardeau fiscal engendré par ces deux formes de taxation. La productivité et l'activité économique pourraient en être affectées à la baisse. Pour ces raisons et aussi pour un motif de continuité avec le régime actuel, la Commission est d'avis que l'impôt foncier doit demeurer la principale source de financement local.

4.3.2.3 Les transferts de fardeau fiscal et les taux de taxation distincts

Un régime d'impôt foncier à multiples taux variés ?

Pour éviter les transferts de fardeau fiscal, il serait possible d'introduire un système dit à taux variés, permettant aux municipalités d'appliquer des taux de taxation distincts à diverses catégories et sous-catégories de contribuables, lesquels taux, pour éviter les abus, pourraient être des multiples du taux de base pour le secteur résidentiel unifamilial. Une telle option serait certainement avantageuse pour les décideurs locaux, qui pourraient ainsi ajuster la contribution fiscale des divers groupes de contribuables en fonction de critères ou d'objectifs divers, notamment la stabilisation de l'effort fiscal. Cependant, cette flexibilité a pour contrepartie une menace importante d'arbitraire. Le danger de prolifération des catégories et des taux, la difficulté de classer les contribuables dans la bonne catégorie si celles-ci sont nombreuses et fines, les fréquentes contestations qui risqueraient de s'ensuivre, tout cela rendrait le régime foncier encore plus difficile à comprendre pour l'administrateur et le contribuable et risquerait d'en miner encore davantage la crédibilité. Sur la question de l'instauration d'un régime d'impôt foncier à multiples taux variés, la Commission recommande :

- 3. Que la possibilité d'introduire dans le régime foncier des taux de taxation multiples, variant par secteur et par sous-catégorie de contribuables, ne soit pas retenue.**

Un régime d'impôt foncier à taux résidentiel et non résidentiel distincts ?

Il serait possible d'instaurer deux taux distincts, pour le secteur résidentiel et le secteur non résidentiel, assortis de la détermination de quote-parts fiscales pour les deux secteurs, ces quote-parts devant être révisées selon l'évolution de la composition immobilière de la municipalité ou selon une périodicité déterminée. Concrètement, il s'agirait pour une municipalité de fixer la contribution relative (la quote-part fiscale) de chacun des secteurs. Ainsi, si la valeur de l'assiette fiscale du secteur non résidentiel diminuait relativement à celle du secteur résidentiel, la municipalité pourrait rééquilibrer la contribution relative en modifiant les taux de taxation. Ce système, en permettant d'office deux taux distincts, suppose que la taxe et la surtaxe sur les immeubles non résidentiels soient abolies.

Cette option a paru à la Commission être un compromis raisonnable entre la conformité au principe d'équité et la nécessité d'instaurer une solution permanente aux déplacements de fardeau fiscal. Toutefois, la définition précise du contenu de cette option comporte quelques difficultés, dont l'établissement des quote-parts et celui de leur méthode de révision. Pour laisser une large part d'autonomie aux municipalités, il serait possible de laisser fluctuer librement les quote-parts, tant et aussi longtemps que le taux non résidentiel n'atteindrait pas un plafond fixé par le gouvernement. À partir du moment où le plafond aurait été atteint, la quote-part du secteur non résidentiel ne pourrait plus augmenter. Le taux non résidentiel ne pourrait dépasser le plafond que si la quote-part non résidentielle diminuait, ce qui se produirait, par exemple, si l'évaluation foncière du secteur non résidentiel chutait proportionnellement davantage que celle du secteur résidentiel. Contrairement aux règles actuelles, plus rigides, le taux du secteur non résidentiel pourrait alors être haussé au-delà du plafond pour rétablir la quote-part de ce secteur. La Commission est d'avis que le gouvernement pourrait profiter de l'entrée en vigueur du régime à taux distincts pour réduire les plafonds, dont les niveaux actuels permettent que l'on impose aux entreprises un fardeau fiscal disproportionné et que seulement 11 municipalités atteignent, de toute façon, en 1998.

Par ailleurs, les quote-parts doivent pouvoir être rajustées en fonction de l'évolution de la composition des valeurs foncières sur le territoire. La façon la plus simple d'effectuer cet ajustement est de se fonder sur les modifications des inscriptions au rôle découlant des circonstances prévues à l'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM).

Enfin, l'octroi aux municipalités du pouvoir d'imposer des taux distincts entre les secteurs résidentiel et non résidentiel devrait s'accompagner de l'abolition de toutes les autres mesures destinées à effectuer une stabilisation intercatégorielle ou intracatégorielle : mesures de plafonnement et d'étalement des valeurs, dégrèvement des comptes de taxes, gel des rôles, diversification transitoire des taux, etc. Par contre, on pourrait, pour des raisons d'efficacité dans l'utilisation du sol et de lutte à la spéculation, maintenir le pouvoir d'imposer une surtaxe sur les terrains vacants desservis. La Commission recommande :

4. Que le gouvernement octroie aux municipalités le pouvoir d'instaurer des taux de taxation distincts pour le secteur résidentiel et pour le secteur non résidentiel.

Que le taux non résidentiel soit soumis à un plafond, exprimé en fonction du taux résidentiel et variant selon que la municipalité se trouve ou non dans un territoire doté d'un organisme public de transport en commun, le plafond devant être supérieur pour les municipalités situées dans de tels territoires.

Que les plafonds soient fixés à des valeurs équivalant à des niveaux inférieurs aux niveaux actuels.

Que le taux non résidentiel puisse dépasser son plafond si et seulement si cela n'a pas pour effet de faire passer la quote-part du secteur non résidentiel dans l'ensemble des recettes foncières de la municipalité à un niveau supérieur à celui de l'année précédente, sauf dans le cas où cette augmentation serait attribuable à une hausse du rapport des valeurs foncières non résidentielles aux valeurs foncières résidentielles, provoquée par les modifications des inscriptions au rôle découlant des circonstances prévues à l'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM).

5. Que la taxe et la surtaxe sur les immeubles non résidentiels soient abolies, mais que le pouvoir d'imposer une surtaxe sur les terrains vacants desservis soit maintenu.
6. Que toutes les mesures existantes visant la stabilisation intercatégorielle ou intracatégorielle du fardeau fiscal soient abolies.

4.3.2.4 La taxation distincte du sol et du bâtiment et l'incidence de l'impôt foncier sur le développement immobilier

Un autre aspect souvent décrié du régime foncier est celui de l'incidence négative du système de taxation foncière sur la rénovation et la construction immobilières. Pour apporter une solution à ce problème, on pourrait instaurer des taux de taxation différents sur le sol et sur le bâtiment, en remplacement de la taxation uniforme que l'on connaît présentement. Déjà, en 1976, le Groupe de travail sur l'urbanisation au Québec, présidé par Claude Castonguay, recommandait que les municipalités se voient octroyer le pouvoir d'imposer de tels taux de taxation distincts. Les arguments qui sont traditionnellement invoqués à l'appui de la taxe sur le sol reposent sur la neutralité et la justice distributive.

La plupart des impôts et des taxes modifient le comportement économique des agents. La taxe sur le sol est une exception importante à cette règle. En effet, comme la quantité de sol est fixe, les propriétaires ne peuvent réduire celle-ci en réaction à sa taxation. Ils ne peuvent rien faire pour échapper au fardeau de la taxe³ ; par conséquent, celle-ci ne crée pas de distorsions dans les décisions économiques et son rendement est plus stable dans le temps que celui d'autres taxes. Elle n'encourage, ni ne décourage le développement économique et immobilier. Elle est donc neutre. Dans le cadre de la fiscalité locale, on propose généralement d'augmenter le poids de la taxation sur le sol afin que les revenus qui en résultent servent à réduire le poids d'une autre forme de taxation, en l'occurrence celle sur le bâtiment, qui n'est pas neutre et qui décourage l'investissement immobilier.

Une autre propriété avantageuse de la taxe sur le sol est la suivante: elle permet à l'ensemble de la société, par le truchement des gouvernements qui la représentent, de s'approprier tout

3. Même vendre le terrain ne permet pas d'échapper au fardeau de la taxe, puisque le prix du terrain reflète ce fardeau et est donc, en conséquence, plus bas qu'il serait autrement.

taxation foncière reposera sur le sol, plus le fardeau fiscal reflétera correctement cette conséquence de la décision publique.

Les effets probables d'une transition du régime actuel de taux uniforme sur le sol et sur le bâtiment à un régime de taux distincts

Si le poids de la taxe non neutre sur le bâtiment est déplacé vers la taxe beaucoup plus neutre qu'est celle sur le sol, on peut s'attendre à constater les effets suivants :

- la rénovation et la construction immobilières seront favorisées ;
- les placements spéculatifs seront rendus plus coûteux, ce qui devrait conduire à une réduction du nombre de terrains vacants ;
- on assistera à une densification de l'utilisation du sol et à une réduction de l'étalement urbain ;
- le prix des terrains devrait normalement diminuer car, la quantité de sol étant fixe, la taxe devrait être capitalisée dans le prix ;
- le nombre des contestations d'évaluation portant sur des immeubles non résidentiels devrait diminuer, car elles portent le plus souvent sur des aspects liés au bâtiment.

L'implantation d'un régime à taux distincts commanderait que l'on s'assure d'abord de l'évaluation rigoureuse et distincte des terrains et des bâtiments. En outre, des régimes d'exception devraient sans doute continuer à être consentis dans certains cas, l'exploitation agricole en étant un exemple.

Les gagnants d'une telle réforme seraient les contribuables utilisant intensément un terrain de dimension relativement restreinte et les perdants, ceux faisant une utilisation peu intensive d'un terrain étendu. Toute réforme fiscale d'envergure comporte des coûts de transition, qui commandent qu'on l'implante de façon progressive. Ainsi, le rapport entre le taux de taxation du sol et celui du bâtiment pourrait n'être augmenté que graduellement, par exemple de 25 points de pourcentage par année. Par ailleurs, pour éviter que les déplacements de fardeau fiscal entre les secteurs résidentiel et non résidentiel soient accentués par l'imposition de taux de taxation distincts sur le sol et sur le bâtiment, cette réforme doit être combinée à la recommandation précédente, portant sur l'introduction de taux distincts pour les secteurs résidentiel et non résidentiel. On obtiendrait ainsi quatre taux de taxation, à savoir des taux résidentiel et non résidentiel sur le sol ainsi que des taux résidentiel et non résidentiel sur le bâtiment, d'où une plus grande flexibilité pour les municipalités dans la gestion de leur impôt foncier.

L'utilisation d'une taxe sur le sol à l'extérieur du Québec

Parmi les pays faisant un usage extensif de la taxe sur le sol, les principaux sont le Danemark, l'Australie et l'Afrique du Sud. En Amérique du Nord, cette taxe est utilisée dans certaines villes des États-Unis et, indirectement, dans trois provinces de l'Ouest canadien (Alberta, Saskatchewan et Manitoba), où un taux de taxation uniforme est imposé, mais où les bâtiments ne sont portés au rôle d'évaluation qu'à un pourcentage variant généralement entre les trois cinquièmes et les deux tiers de leur pleine valeur, ce qui équivaut à des rapports entre la taxation effective du sol et celle du bâtiment variant entre 1,5 et 1,7.

Aux États-Unis, Pittsburgh est la seule ville importante à appliquer une taxation distincte du sol et du bâtiment. Des études révèlent que cette taxation mixte a très probablement contribué à l'explosion de l'investissement immobilier qu'a connue Pittsburgh depuis le début des années 1980.

En matière de taxation distincte du sol et du bâtiment, la Commission recommande ce qui suit :

- 7. Que le gouvernement octroie aux municipalités le pouvoir d'imposer des taux de taxation distincts sur le sol et sur le bâtiment.**

Qu'afin que l'implantation de cette taxation différéntielle se fasse progressivement, le gouvernement autorise une augmentation graduell e du rapport entre le taux de taxation du sol et celui du bâtiment.

Que cette implantation soit précédée d'une mise à jour approfondie de l'évaluation des terrains et que, par la suite, soit maintenu e en tout temps une évaluation rigoureuse et distincte des terrains et des bâtiments.

4.3.2.5 La taxe d'affaires

La taxe d'affaires présente certains avantages. Du point de vue du contribuable, elle lie l'effort fiscal au cycle économique. Du point de vue des municipalités, elle est une source de diversification des revenus. Par contre, elle comporte de nombreux inconvénients, dont les principaux, attribuables au fait qu'elle est imposée directement aux locataires d'immeubles non résidentiels plutôt qu'aux propriétaires, sont les coûts d'imposition et de perception élevés et l'évasion fiscale considérable. En raison de ses multiples inconvénients, l'Ontario, dans sa récente réforme des responsabilités et du financement des instances locales, a opté pour l'abolition de cette taxe. La présente Commission est du même avis.

Par ailleurs, pour financer les coûts des différents contrôles devant être effectués par les municipalités dans les locaux occupés à des fins commerciales, chaque municipalité devrait obligatoirement émettre un permis d'occupation de ceux-ci, correspondant aux coûts des contrôles, ce que plusieurs ne font pas à l'heure actuelle.

La Commission formule les recommandations suivantes :

- 8. Que la taxe sur la valeur locative, ou taxe d'affaires, soit abolie.**
- 9. Que chaque municipalité ait obligation d'émettre un permis d'occupation des locaux utilisés à des fins commerciales, dont le prix soit suffisant pour couvrir le coût des contrôles auxquels elle doit procéder, relativement à ces locaux.**

4.3.3 L'ÉVALUATION FONCIÈRE

4.3.3.1 L'ambiguïté et la complexité des règles d'évaluation

L'article 65,1 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM), qui identifie les catégories d'actifs reliés à des fins de production industrielle ou d'exploitation agricole qui ne doivent pas être

portées au rôle, devrait faire l'objet de clarifications. Les associations industrielles réclament qu'aucun équipement antipollution ne soit porté au rôle, et certaines que ce soit aussi le cas des « salles blanches », pièces stériles utilisées dans le secteur biomédical. Certains intervenants du milieu local demandent plutôt que les exemptions se rattachant à l'article 65 soient éliminées ou fortement limitées. Enfin, des intervenants municipaux ont réclamé l'abolition de l'article 68,1, qui exempte de l'inscription au rôle les équipements placés à perpétuelle demeure dans des établissements publics. Sur toutes ces questions hautement techniques, la Commission estime ne pas être en mesure de se prononcer. De surcroît, toute modification aux règles d'application litigieuses pourrait avoir des conséquences très importantes, notamment sur l'équilibre financier des municipalités, qu'il est très difficile d'estimer dans l'état actuel des données.

La Commission estime cependant que le traitement actuellement accordé aux équipements antipollution, particulièrement ceux du secteur industriel, recèle des incohérences et affecte négativement, de façon disproportionnée, certaines industries qui investissent de fortes sommes pour se conformer aux règlements en vigueur sur le contrôle de la pollution. Toutefois, advenant que l'on veuille élargir la définition des équipements non portés aux rôles, il faudrait être conscient que cet élargissement pourrait aller à l'encontre du concept d'intégrité de l'assiette fiscale. La Commission recommande ce qui suit :

10. Que, dans les plus brefs délais, le gouvernement clarifie et, s'il y a lieu, modifie toutes les dispositions de la Loi sur la fiscalité municipale ayant trait à l'évaluation, et notamment mais non exclusivement :

- les règles de dépréciation applicables, incluant la désuétude économique ;
- la définition des catégories d'actifs non portés au rôle, selon l'actuel article 65,1, notamment le traitement des équipements antipollution et celui des salles blanches ;
- les dispositions de l'actuel article 68,1 relatives aux équipements placés à perpétuelle demeure dans les établissements publics.

4.3.3.2 La qualité du processus d'évaluation

Certaines municipalités ne consacrent pas, directement ou par le biais de l'organisme municipal responsable de leur évaluation (OMRE), des ressources suffisantes à la confection de rôles d'évaluation de qualité. Il semble d'ailleurs que ce soit là l'une des principales causes du nombre relativement élevé de contestations portant sur les évaluations réalisées par le Service d'évaluation de la Communauté urbaine de Montréal (SECUM). La Commission considère par ailleurs que la solution au problème des disparités et de la qualité inégale des évaluations d'immeubles complexes passe par la mise sur pied d'un Bureau d'information sur l'évaluation, chargé de transmettre aux OMRE l'information pertinente et qui pourrait accessoirement aider, contre tarification, ceux qui le souhaitent à réaliser des évaluations d'immeubles complexes et à répondre aux contestations d'évaluation. Sur le chapitre de la qualité du processus d'évaluation, la Commission fait les recommandations suivantes :

11. Que l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec s'assure que tout évaluateur bénéficie d'une formation continue, touchant toutes les facettes de l'évaluation, mais particulièrement celles relatives aux immeubles complexes.

12. Que le gouvernement s'assure que chaque organisme municipal responsable de l'évaluation, notamment le Service d'évaluation de la Communauté urbaine de Montréal, dispose des ressources suffisantes à la confection de rôles d'évaluation de qualité.
13. Que le gouvernement mette sur pied, en collaboration avec les unions municipales et l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec, un Bureau d'information sur l'évaluation, chargé de fournir aux organismes municipaux responsables de l'évaluation (OMRE) des informations complètes sur les techniques et les résultats d'évaluations à travers le Québec, en particulier de celles d'immeubles complexes.

Que les coûts associés à la création et, par la suite, au fonctionnement de ce Bureau soient défrayés par les municipalités, sur la base de quote-parts.

Que tout OMRE qui le souhaite puisse avoir recours aux services de ce Bureau, contre tarification, pour obtenir de l'aide lors d'une évaluation ou en cas de contestation d'évaluation.

4.3.3.3 La périodicité des rôles

Les gels de rôles

L'imposition d'un gel des rôles sur le territoire de la CUM pose de sérieux problèmes, puisqu'elle a pour effet de rompre le lien entre la taxation foncière et la valeur marchande réelle des propriétés et, ce faisant, de compromettre sévèrement l'équité et la crédibilité du régime foncier. La Commission est particulièrement préoccupée par le fait qu'en toute probabilité, le gel prévalant sur le territoire de la CUM sera prolongé. Ce sont, en effet, la crédibilité même et la réputation du régime foncier du Québec qui sont en jeu. En conséquence, la Commission recommande :

14. Qu'aucun gel ou prolongement de gel des rôles d'évaluation ne soit permis à l'avenir.
15. Que soient révisés les articles 70 à 72 de la Loi sur la fiscalité municipale, relatifs à la possibilité de reconduire le rôle précédent, afin de définir très exactement et de limiter ce qui constitue une « impossibilité » de déposer un nouveau rôle.

La périodicité du dépôt et de l'équilibration des rôles

Les rôles dits annuels qui existaient avant 1988 et dont plusieurs réclament le rétablissement étaient plutôt des rôles à périodicité variable d'équilibration avec dépôt et droit de plainte annuels. Des rôles annuels assortis des mêmes exigences que les rôles triennaux n'ont en fait jamais existé, ce qui est confirmé par le fait que, depuis 1992, soit l'année où l'implantation du cycle triennal fut finalisée, le pourcentage de rôles en vigueur résultant d'une équilibration est demeuré sensiblement le même, soit d'environ 18 %, qu'avant le début de l'implantation du nouveau cycle, en 1988.

La Commission a retenu l'hypothèse d'un retour au dépôt annuel des rôles, assorti cependant de l'obligation que ceux-ci soient rajustés au moyen d'un facteur comparatif, fondé sur une médiane annuelle, pour que l'ensemble des valeurs inscrites au rôle tienne compte de l'évolution globale du marché immobilier. Il continuerait à y avoir obligation de procéder à une équilibrage tous les six ans pour les petites municipalités et tous les trois ans pour les autres. La Commission considère, par ailleurs, que l'informatisation des techniques d'évaluation permettrait de ramener, de 18 à 12 mois, l'écart entre la date d'inscription des valeurs au rôle et celle à laquelle ces valeurs prévalaient réellement sur le marché.

Enfin, il serait souhaitable de rendre plus fréquente la possibilité d'exercice du droit de contestation d'évaluation, sans toutefois hypothéquer les ressources disponibles des OMRE. Un bon compromis consisterait à accorder, à l'égard de chaque unité d'évaluation, un droit de demande de révision qui pourrait s'exercer une fois par trois ans, lors de tout dépôt annuel de rôle.

En conséquence, la Commission recommande ce qui suit :

- 16. Que les valeurs inscrites aux rôles d'évaluation tendent dorénavant à refléter les conditions du marché qui prévalaient 12 mois avant l'entrée en vigueur des rôles.**
- 17. Que le dépôt triennal des rôles d'évaluation soit remplacé par un dépôt annuel des rôles, rajustés au moyen d'un facteur comparatif fondé sur une médiane annuelle.**
- 18. Qu'il continue à y avoir obligation de procéder à l'équilibrage du rôle une fois tous les six ans pour les municipalités de moins de 5 000 habitants et une fois tous les trois ans pour les autres.**
- 19. Qu'il y ait droit de demande de révision une fois par trois ans, à l'égard de chaque unité d'évaluation, et que ce droit puisse s'exercer lors de tout dépôt annuel de rôle.**

L'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale

L'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale, qui régit les modifications individuelles au rôle, ne permet de telles modifications qu'en cas d'événements ayant pour effet de changer la valeur physique de l'immeuble (par exemple, un incendie ou une rénovation) et non sa valeur économique, sur laquelle est pourtant en partie basée l'évaluation dans le cas des immeubles commerciaux et à revenus. La Commission croit que cet article devrait être amendé, afin que l'évaluateur puisse modifier le rôle d'évaluation pour refléter la variation de la valeur découlant d'un changement dans le taux d'occupation d'un immeuble. Cependant, pour éviter un engorgement des OMRE, elle souhaite limiter la possibilité de révision de l'évaluation pour motifs économiques à des circonstances susceptibles de provoquer des variations significatives de la valeur d'un immeuble. Par conséquent, la Commission recommande :

- 20. Que l'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) soit amendé afin de permettre des modifications au rôle d'évaluation visant à refléter une variation significative, à la hausse ou à la baisse, de la valeur d'un immeuble découlant**

d'un changement dans son taux d'occupation, et afin de définir avec précision ce qui constitue une telle variation significative.

Que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, avec la collaboration de représentants du secteur privé et du milieu de l'évaluation, examine si d'autres circonstances de nature économique pourraient ouvrir droit à des modifications au rôle d'évaluation.

21. Que le gouvernement fasse strictement respecter l'obligation légale qu'ont les propriétaires, en vertu de l'article 18 de la Loi sur la fiscalité municipale, de transmettre aux évaluateurs municipaux, sous peine de sanctions, toutes les informations pertinentes sur les changements dans le taux d'occupation de leurs immeubles.

La désynchronisation des rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal

Quelques intervenants se sont plaints de la désynchronisation des rôles dans la région de Montréal. L'application de la recommandation de la Commission, à l'effet que soient mises à la disposition des OMRE des ressources suffisantes pour s'acquitter adéquatement de leurs tâches, éliminerait la nécessité de la désynchronisation.

4.3.4 LA GESTION DE L'IMPÔT FONCIER

Les coûts de la confection des rôles d'évaluation et de leur défense en cas de contestation étaient d'environ 78 M \$ en 1996. Sur la base de la proportion des recettes foncières scolaires dans les recettes foncières totales, soit 15 %, le partage de ces coûts réclamés par les intervenants municipaux signifierait que les commissions scolaires auraient à défrayer un peu plus de 11 M \$ par année. Comme la taxation scolaire est soumise à un plafond, déjà atteint par presque toutes les commissions, un tel partage diminuerait d'un montant équivalent les ressources qu'elles pourraient consacrer aux activités de base en éducation. Par ailleurs, le coût marginal pour les municipalités de fournir copie des rôles aux commissions scolaires est presque nul et fait déjà l'objet d'une tarification de celles-ci. En conséquence, la Commission considère qu'il ne serait pas opportun de faire partager les coûts de la confection et de la défense des rôles d'évaluation par les commissions scolaires.

Par ailleurs, il serait envisageable qu'un seul organisme assume la responsabilité de la perception de toutes les taxes foncières. Dans l'état actuel de la configuration du secteur local, seules les commissions scolaires francophones pourraient s'acquitter de cette responsabilité avec une certaine efficience, puisque leur territoire englobe plus ou moins complètement ceux de plusieurs municipalités, tout en n'étant pas trop disproportionné. Néanmoins, certaines exceptions subsistent. Compte tenu de ces considérations, la question de la mise en commun de la perception des taxes foncières sera considérée dans le chapitre 7, qui propose une réforme de la configuration du secteur local.

4.4 LES EXEMPTIONS DE TAXES FONCIÈRES ET LES RÉGIMES FISCAUX PARTICULIERS

4.4.1 LES IMMEUBLES ET ÉQUIPEMENTS NON PORTÉS AU RÔLE

Outre certains ouvrages publics, la catégorie des immeubles et équipements non portés au rôle comprend les équipements du secteur industriel reliés à la production et les objets mobiliers attachés à perpétuelle demeure dans les établissements des réseaux publics. La problématique associée à cette catégorie a déjà été abordée dans la section précédente du chapitre.

4.4.2 LES IMMEUBLES PORTÉS AU RÔLE MAIS EXEMPTÉS DE TAXES FONCIÈRES

Outre les immeubles des gouvernements du Canada et du Québec, incluant ceux des réseaux publics, qui font l'objet de compensations tenant lieu de taxes analysées à la section 4.5, et certains immeubles d'organismes municipaux et supramunicipaux, la catégorie des immeubles portés au rôle mais exemptés de taxes foncières comprend principalement ceux des corporations religieuses et ceux des organismes à but non lucratif (OBNL) qui sont à l'usage du public et utilisés sans but lucratif principalement à des fins culturelles, scientifiques, récréatives, charitables ou sociales, ou qui sont utilisés par un organisme de charité enregistré aux fins de la Loi sur les impôts.

Le manque à gagner net découlant des exemptions accordées à l'égard de ces immeubles, excluant ceux des gouvernements du Canada et du Québec, s'élevait en 1998 à 112,3 M \$ sur le chapitre de la taxe foncière générale, et à 23,1 M \$ sur celui des taxes foncières spécifiques au secteur non résidentiel⁴.

4.4.2.1 Les organismes culturels et les organismes propriétaires de milieux naturels protégés

La Commission souscrit au maintien des acquis des organismes culturels en matière d'exemptions de taxes municipales, sous réserve des précisions de nature générale apportées dans les recommandations que l'on retrouve un peu plus loin. Par ailleurs, les organismes propriétaires de milieux naturels protégés du Québec subissent plusieurs irritants, qui sont presque tous traités par le biais des recommandations générales de la présente section. Toutefois, dans le cas spécifique des milieux naturels protégés, la Commission fait la recommandation suivante :

22. **Qu'une exemption de taxes municipales soit accordée aux propriétés consacrées « milieu naturel protégé » sur la foi d'une accréditation du ministère de l'Environnement ou de celui de la Faune, après examen de la valeur écologique du terrain, des buts poursuivis par l'organisme, de son engagement à assurer la conservation du site et de la contribution du territoire ou des bâtiments à l'œuvre de conservation et d'éducation.**

4. Excluant la taxe d'affaires, sur laquelle on reviendra plus loin.

Que, lorsqu'une exemption est accordée sur la foi d'une telle accréditation, le gouvernement compense le manque à gagner pour la municipalité où est située la propriété.

4.4.2.2 Le traitement général des communautés religieuses et des organismes à but non lucratif

Il existe des exemptions fiscales très larges pour les OBNL et les organismes religieux. Par ailleurs, une grande partie des terrains appartenant à des institutions religieuses est conservée pour des motifs spéculatifs. Enfin, des organismes continuent parfois à bénéficier d'exemptions, même si leur vocation a changé.

La principale critique que l'on peut adresser au système actuel d'exemptions de taxes et de régimes fiscaux particuliers est que le gouvernement du Québec détermine les paramètres de cette politique, bien que ce ne soit pas lui qui en assume les frais. Un autre reproche que l'on peut faire au système actuel est que certains citoyens se trouvent à assumer le coût de politiques qui bénéficient à l'ensemble de la population. Ainsi, certaines villes, comme Nicolet, se voient fortement pénalisées par la présence de nombreuses maisons-mères de communautés religieuses, tout comme plusieurs grandes villes font les frais d'un appui aux OBNL à vocation régionale, voire même québécoise ou canadienne.

La Commission a donc examiné l'option suivante : le gouvernement exonérerait les organismes qu'il juge d'intérêt national, tout en s'assurant, par le biais de subventions compensatoires aux municipalités ou aux organismes mêmes, que celles-ci ne fassent pas les frais de cette politique. Pour les autres organismes, d'intérêt local ou régional, le gouvernement déléguerait l'autorité d'exonération, sans compensation. Cette option aurait l'avantage de respecter l'autonomie municipale et de faire porter par le décideur, à quelque palier qu'il soit, les conséquences financières de ses décisions. Par contre, des organismes semblables risqueraient de faire l'objet de traitements différents d'une municipalité à l'autre et de fortes pressions s'exerceraient probablement sur les municipalités pour qu'elles accordent des exemptions.

En conséquence de ces inconvénients, la Commission a rejeté cette option. Elle a plutôt retenu une option à cinq volets, qui se conforme *grosso modo* au processus déjà établi, exigeant une reconnaissance de la Commission municipale, et qui maintient les avantages de la précédente option, tout en n'en présentant pas les inconvénients. La Commission fait de cette option une recommandation formelle, qui s'énonce comme suit :

23. Que le gouvernement abolisse l'exemption automatique accordée aux institutions religieuses, de même que le régime fiscal particulier des presbytères n'appartenant pas à une Église, ces derniers devant à l'avenir être assimilés aux immeubles d'institutions religieuses, aux fins de la fiscalité locale, et que l'alinéa a) du paragraphe 10 de l'article 204 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) soit modifié pour y ajouter, aux usages susceptibles de donner droit à des exemptions, les usages religieux.
24. Que le gouvernement restreigne et précise la signification des critères apparaissant actuellement au paragraphe 10 de l'article 204 de la Loi sur la fiscalité municipale, notamment les expressions « être à l'usage du public », « utilisé sans

but lucratif » et « organisme de charité », et qu'il permette qu'une partie du terrain détenu par des organismes exemptés en vertu de cet article soit assujéti aux taxes foncières, si cette partie ne sert pas spécifiquement les fins pour lesquelles l'organisme est reconnu.

Qu'il ajoute, si besoin est, de nouveaux critères, pour tenir compte de certaines situations particulières, notamment de l'existence de milieux naturels protégés non ouverts au public, pour des motifs de conservation.

25. Que, sur demande d'une municipalité, la Commission municipale puisse désigner un organisme, religieux ou à but non lucratif, comme étant d'intérêt régional ou national, à charge pour le palier public correspondant de compenser la municipalité pour le manque à gagner découlant de l'exemption.
26. Que toute exemption soit automatiquement reconsidérée tous les cinq ans, de façon à pouvoir vérifier si l'organisme bénéficiaire utilise toujours le bien immobilier exempté aux fins pour lesquelles a été accordée l'exemption.

4.4.2.3 Les compensations pour services municipaux

Certains immeubles font l'objet d'une compensation de taxe, par exemple celle de 0,80 \$ par 100 \$ d'évaluation exigible à l'égard des terrains de communautés religieuses, et celle de 0,50 \$ des 100 \$ exigible à l'égard des OBNL. À cet égard, la Commission formule la recommandation suivante :

27. Que les compensations pour services municipaux exigibles à l'égard d'organismes exemptés de taxes foncières ne puissent pas s'appliquer à l'égard de biens immobiliers non desservis par la municipalité.

4.4.3 LES RÉGIMES FISCAUX PARTICULIERS

Le manque à gagner net⁵ résultant, pour les municipalités, des régimes fiscaux particuliers s'élevait, en 1998, à 5,7 M \$ en taxes générales et à 15,7 M \$ en taxes foncières spécifiques au secteur non résidentiel. Par ailleurs, certains biens immobiliers ne font pas l'objet de régimes particuliers, alors que leur situation présente des spécificités importantes. C'est le cas, notamment, des maisons mobiles.

4.4.3.1 Les presbytères n'appartenant pas à une Église

Les presbytères n'appartenant pas à une Église sont exemptés eu égard aux premiers 200 000 \$ de valeur. De l'avis de la Commission, il n'existe pas de raisons de les traiter différemment des immeubles appartenant à des institutions religieuses. Cette position est reflétée dans l'une des recommandations qui précèdent.

4.4.3.2 Les terrains de golf publics

Le régime fiscal particulier accordé aux terrains de golf dits publics est l'un de ceux qui ont été le plus décriés devant la Commission. La LFM plafonne la valeur d'imposition des terrains de

5. Excluant les exemptions de taxes d'affaires, traitées à la section 4.4.4.

golf de 20 hectares ou plus ouverts au public. Or, la perception de plusieurs intervenants est à l'effet que les terrains en question sont en fait quasiment réservés à l'usage de membres privilégiés, qui ouvrent de temps à temps l'accès au public à seule fin d'obtenir leur privilège fiscal. La Commission partage en bonne partie cet avis et formule, en conséquence, la recommandation suivante :

- 28. Que le gouvernement abolisse le traitement fiscal particulier accordé aux terrains de golf publics et permette aux municipalités de verser, si elles le souhaitent, aux organismes propriétaires de ces terrains une subvention compensatoire pour les taxes qui leur sont imposées.**

4.4.3.3 Les exploitations forestières

Il se pose un problème en ce qui a trait au bois sur pied, dont l'évaluateur doit estimer la valeur et l'ajouter à celle du terrain. Cette pratique est inéquitable, notamment parce que, comme la terre doit déjà être évaluée selon sa qualité et son rendement potentiel, l'ajout de la valeur du bois sur pied équivaut à une double imposition. Par ailleurs, certaines MRC déplorent, avec raison, que les boisés publics exploités par des entreprises privées soient exemptés de taxes foncières. En conséquence, la Commission formule les recommandations suivantes :

- 29. Que la valeur du bois sur pied destiné à la coupe ne soit pas portée au rôle.**
30. Que l'exploitant privé d'une terre publique soit assujéti au même régime fiscal local que l'exploitant d'une terre privée.

4.4.3.4 Les exploitations agricoles

Depuis quelques années, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) compense les agriculteurs, dans une proportion de 70 %, pour les taxes foncières qu'ils ont à acquitter. Ce programme a remplacé le plafonnement de taxation qui existait auparavant à l'égard des exploitants agricoles. Après avoir considéré la question, la Commission ne recommande aucun changement au régime fiscal s'appliquant aux exploitations agricoles.

4.4.3.5 Les parcs de maisons mobiles

Les municipalités n'offrent généralement pas certains services municipaux usuels à l'intérieur du périmètre des parcs de maisons mobiles, notamment la construction et l'entretien des routes, le déneigement et la cueillette des ordures. Or, depuis 1979, les propriétaires de maisons mobiles sont assujettis au même régime fiscal que les autres résidents. Ils paient les mêmes impôts fonciers et les mêmes taxes de services, le cas échéant. Par ailleurs, les infrastructures des parcs de maisons mobiles, comme le réseau d'aqueduc et d'égouts, sont portées au rôle d'évaluation. Cela signifie que non seulement les locataires des parcs ne sont pas desservis par le réseau municipal, mais ils doivent même payer des taxes foncières sur la valeur des infrastructures dont ils se sont dotés à leurs frais. La Commission recommande donc ce qui suit :

- 31. Que les résidents de parcs de maisons mobiles soient exemptés des taxes de services destinées à financer le coût d'un service municipal qui ne leur est pas offert.**

32. Que l'on exclue de l'évaluation des parcs de maisons mobiles le coût des infrastructures privées qui sont de même nature que les infrastructures publiques usuelles financées par l'ensemble des contribuables, notamment les réseaux d'aqueduc et d'égouts, les routes et les équipements d'éclairage.

4.4.4 LES EXEMPTIONS À LA TAXE D'AFFAIRES

En 1998, le manque à gagner attribuable à ce type d'exemptions se chiffrait, selon le MAMM, à 341,4 M \$. Il s'agit cependant d'une estimation maximale, selon une définition très large des affaires. Advenant que la taxe d'affaires ne soit pas abolie, contrairement à la recommandation de la Commission à cet effet, les recommandations portant sur les exemptions de taxes foncières devraient s'appliquer également à celle-ci, *mutatis mutandis*.

4.4.5 LES EXEMPTIONS FISCALES VISANT À ATTIRER DES ENTREPRISES

Les exemptions de taxes municipales et autres subventions à l'égard d'un établissement industriel ou commercial sont actuellement prohibées par la Loi, dans le but d'éviter une concurrence fiscale ou financière entre les municipalités pour attirer certains investissements industriels ou commerciaux. Une telle concurrence risquerait en effet d'être coûteuse, puisque les entreprises seraient en mesure d'amener les villes à surenchérir les unes contre les autres et, ainsi, d'obtenir un bénéfice aux dépens des autres contribuables.

Il faut toutefois considérer la concurrence qui se fait à cet égard avec des villes de l'extérieur du Québec, surtout des villes américaines. Cependant, la décision que prend une entreprise au sujet de la localisation de ses investissements relève de tout un ensemble de facteurs et, même si l'on se limite aux facteurs d'ordre fiscal, les régimes fiscaux des ordres supérieurs de gouvernement sont souvent plus importants que la fiscalité locale. Outre les problèmes d'inefficacité que comporteraient des exemptions de taxes municipales, même circonscrites aux entreprises étrangères qui font un nouvel investissement au Québec, il serait très difficile de préciser des critères qui limiteraient les possibilités d'exemptions sans créer d'iniquité. En conséquence, la Commission considère qu'il n'y a pas lieu de modifier les dispositions législatives actuelles prohibant les subventions municipales aux entreprises.

4.5 LES COMPENSATIONS GOUVERNEMENTALES TENANT LIEU DE TAXES

Le thème des compensations tenant lieu de taxes versées par les gouvernements est à toutes fins utiles le seul qui ait fait l'unanimité chez les intervenants. Tous abondent dans le même sens : le gouvernement du Québec devrait payer l'équivalent de 100 % des taxes locales sur la valeur foncière des immeubles des réseaux public et parapublic et le gouvernement fédéral devrait faire de même.

4.5.1 L'AMPLEUR ET LA RÉPARTITION INTERMUNICIPALE DU « MANQUE À GAGNER » ATTRIBUABLE AUX EXEMPTIONS DE TAXES DES GOUVERNEMENTS

En 1998, les compensations versées par le gouvernement du Québec s'élevaient à 311 M \$. S'il acceptait aujourd'hui de verser une contribution fondée sur 100 % de la valeur foncière imposée au taux global de taxation de chacune des municipalités, il lui en coûterait, comme l'illustre le tableau 4-A, environ 256 M \$ additionnels. Ce tableau présente aussi la répartition inter-municipale du « manque à gagner ». Pour sa part, le gouvernement fédéral verse en compensations un total de 104 M \$, soit l'équivalent de 73 % des impôts fonciers qu'il paierait sur la base de son évaluation foncière. Toutefois, les règles qu'il utilise ont pour effet de réduire la valeur par rapport à ce qu'on obtiendrait avec les règles appliquées par le Québec et d'augmenter en conséquence légèrement le manque à gagner des municipalités.

4.5.2 LES GOUVERNEMENTS SONT-ILS DES CONTRIBUABLES ?

Si les gouvernements étaient des contribuables comme les autres, ils devraient payer l'équivalent de 100 % de taxes municipales. Cependant, sur la base de la nature et des fonctions d'un gouvernement et aussi sur celle de l'expérience canadienne et internationale, il est clair que les gouvernements ne sont pas des contribuables : ils administrent la contribution des vrais contribuables que sont les individus et les entreprises, contribution qui leur sert à la mise en œuvre de politiques visant l'intérêt public.

4.5.3 LA COMPENSATION DU COÛT DES SERVICES MUNICIPAUX ET LES EFFETS DE REDISTRIBUTION

Les contribuables, par l'intermédiaire du gouvernement, doivent assumer pleinement le coût des politiques publiques nationales, qui inclut le coût des services municipaux rendus aux édifices publics. Pour éviter que la population d'une municipalité, plutôt que l'ensemble des contribuables, n'ait à supporter le financement de services publics qui profitent à des personnes non résidentes, les coûts des services municipaux doivent être couverts par les budgets afférents aux édifices desservis. Le raisonnement inverse vaut aussi : si la compensation versée par un ordre de gouvernement à l'égard d'un de ses immeubles excède la valeur des services qui lui sont rendus par la municipalité, on assiste à un transfert de tous les contribuables de ce gouvernement vers ceux de la municipalité.

Le gouvernement doit payer entièrement les tarifications et frais de services, qui sont directement liés aux services consommés par les édifices publics, mais comme, dans la majorité des cas, ces frais ne couvrent pas les coûts de tous les services municipaux, une forme de compensation additionnelle est requise. Le problème consiste donc à déterminer un niveau de compensation qui soit suffisant pour couvrir le coût des services municipaux dispensés aux édifices publics, tout en effectuant le moins possible de redistribution en faveur des contribuables des municipalités dans lesquelles sont situés ces édifices.

Tableau 4-A

« Manque à gagner » des municipalités causé par les exemptions de taxes des gouvernements, prévisions pour 1998

% VERSÉ EN COMPENSATIONS			73 %	100 %	25 %	80 %	80 %
CLASSE DE POPULATION	NOMBRE DE MUNICIPALITÉS	POPULATION	GOUVERNEMENT DU CANADA	GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ¹	ÉCOLES PRIMAIRES ET SECONDAIRES	CÉGEPS ET UNIVERSITÉS	RÉSEAU SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX
			(M \$)	(M \$)	(M \$)	(M \$)	(M \$)
0 – 999	619	333 817	1 185 395	16 177 746	2 782 270	57 255	84 837
1 000 – 2 999	460	798 103	2 751 808	23 763 788	9 378 809	10 936	1 198 351
3 000 – 4 999	120	459 697	1 575 343	1 347 950	10 172 563	706 227	759 966
5 000 – 9 999	76	519 080	1 384 663	529 518	9 794 871	107 174	909 005
10 000 – 24 999	77	1 221 599	6 098 324	2 025 871	29 778 522	2 511 955	3 544 845
25 000 – 49 999	27	943 874	3 569 429	711 906	22 932 699	2 329 041	3 165 551
50 000 – 99 999	16	1 083 551	6 718 184	975 439	28 270 127	4 176 220	4 209 277
100 000 et plus	5	1 742 712	7 949 691	2 018 783	48 472 365	9 770 812	11 811 731
TOTAL	1 400 ²	7 102 433	31 232 841	47 551 005	161 582 230	19 669 623	25 683 566

1. Bien que le taux de compensation des immeubles gouvernementaux soit en général de 100 %, il existe un manque à gagner, attribuable au fait qu'aucune compensation n'est versée sur certains actifs immobiliers, comme les terres publiques et les haltes routières.
2. Ce nombre est celui qui prévalait en 1998. Les fusions qui ont eu lieu depuis ce temps l'ont fait passer à 1 348, au 1^{er} mars 1999.

Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole

En 1978, dans un document intitulé « Réforme fiscale – Le projet »⁶, dans lequel il présentait sa proposition originelle de nouveau pacte fiscal avec les municipalités, le gouvernement reconnaissait la double nature du problème. D'une part, il admettait l'importance de compenser les municipalités pour les services rendus. Il proposait, à cet effet, de verser à la municipalité hôte une compensation équivalant à 50 % des taxes calculées sur la base de l'évaluation foncière de ses immeubles situés dans cette municipalité et du taux de taxation de cette dernière. D'autre part, il proposait une formule de répartition *per capita* dont le montant aurait été calculé sur la base du taux global moyen de taxation au Québec appliqué au total de ses valeurs foncières, ce qui prouve qu'il était parfaitement conscient qu'une compensation à 100 %, octroyée sur la base de la localisation des édifices, aurait engendré une redistribution injustifiée entre les contribuables des différentes municipalités.

Par ailleurs, le libellé de l'extrait du document de 1978 n'associait ce possible effet redistributif qu'aux immeubles des réseaux de la santé et de l'éducation, et non aux immeubles gouvernementaux. En effet, le cas de ces derniers est différent, en ce sens que le gouvernement, lorsqu'il est propriétaire de tels immeubles, se trouve en quelque sorte en concurrence avec des propriétaires privés d'édifices à bureaux. Les activités étant de même nature, elles doivent être soumises aux mêmes règles. C'est d'ailleurs ce que le gouvernement a implicitement reconnu en payant, dès 1980, l'équivalent de 100 % des taxes qui seraient exigibles sur la base de l'évaluation foncière de ses propres immeubles.

De la proposition gouvernementale originelle de 1978, on est passé, lors des discussions ayant conduit au pacte fiscal de 1980, à la notion du gouvernement contribuable comme les autres, qui constitue encore aujourd'hui le paradigme dans lequel s'enferment la majorité des intervenants au Québec. Par contre, dans la quasi-totalité des juridictions étrangères, les biens immobiliers appartenant à l'État sont exonérés de l'impôt foncier s'ils ne produisent pas de revenus et s'ils sont affectés à un service d'utilité publique. Par ailleurs, plusieurs provinces canadiennes et États étrangers paient des compensations tenant lieu de taxes foncières, sous une forme ou sous une autre. Au Canada, seuls la Saskatchewan et Terre-Neuve ne paient aucune compensation, sauf, dans le dernier cas, à la ville de Saint-John pour les services de protection publique, d'aqueduc et d'égouts.

Dans le cas des immeubles du gouvernement, les compensations sont souvent équivalentes à 100 % des taxes foncières qui seraient exigibles. Toutefois, les compensations versées au titre des réseaux d'enseignement et de santé sont la plupart du temps inférieures et sont même fréquemment calculées sur une base tout à fait différente de la valeur foncière. Ainsi, l'Ontario verse 75 \$ pour chaque étudiant collégial ou universitaire (en équivalent temps complet (ETC)) et 75 \$ par lit d'hôpital, mais n'octroie aucune compensation pour les écoles primaires et secondaires. À titre de comparaison, les compensations versées par le Québec équivalent, pour les universités, à 259 \$ par étudiant ETC et, pour les hôpitaux, à 1 059 \$ par lit.

La Commission considère qu'à l'instar des autres provinces et pays, il est temps d'adopter au Québec un paradigme plus conforme à la véritable nature des gouvernements.

6. Ministère des Finances, en collaboration avec le ministère des Affaires municipales, « Réforme fiscale – Le projet », dans Conférence Québec-Municipalités, *Réforme fiscale et démocratie municipale*, 1978.

4.5.4 LA BASE DE COMPENSATION

Le gouvernement n'étant pas un contribuable comme les autres, il n'y a aucune raison préemptoire de choisir une base de compensation pour les immeubles des réseaux qui soit identique à la base de taxation locale. Il y a même probablement intérêt à choisir une autre base que la valeur foncière, de façon à simplifier le système en éliminant, de façon générale, la nécessité des évaluations et, ce faisant, les contestations par le gouvernement. Parmi les bases de compensation qui ne porteraient pas à contestation, on retrouve un montant fixe par élève ou par lit, la superficie des institutions visées et un pourcentage du budget de ces institutions. La formule du budget doit cependant être éliminée, car son application serait trop complexe. Pour leur part, les formules des montants fixes et de la superficie sont toutes deux simples d'application et produisent des compensations stables, mais demandent d'être accompagnées d'un indicateur d'indexation annuelle de celles-ci.

La formule d'une compensation fondée sur la superficie est la plus simple et celle qui s'éloigne le moins du régime actuel fondé sur l'évaluation foncière. Même si les deux formules proposées sont susceptibles d'engendrer des transferts significatifs de fardeau fiscal entre les réseaux et, par conséquent, des déplacements non négligeables de revenus de compensation entre les municipalités, ces déplacements sont moins marqués avec la formule de la superficie, étant donné que celle-ci affiche une corrélation plus forte avec la valeur foncière. Des simulations menées par la Commission ont cependant démontré qu'une formule fondée sur la superficie combinée des bâtiments et des terrains était susceptible de produire entre les municipalités des transferts beaucoup plus importants qu'une formule fondée uniquement sur la superficie des bâtiments. La Commission retient donc cette dernière option pour les réseaux de l'éducation et de la santé. Quant aux immeubles gouvernementaux proprement dits, ils doivent continuer d'être soumis aux mêmes règles que les édifices à bureaux du secteur privé. En conséquence, la Commission formule les recommandations suivantes :

33. **Que les gouvernements continuent à payer, aux municipalités dans lesquelles sont situés leurs propres immeubles, l'équivalent de 100 % des taxes qui seraient exigibles sur la base de l'évaluation foncière de ceux-ci.**
34. **Que le gouvernement du Québec octroie dorénavant, aux municipalités dans lesquelles sont situés les immeubles des réseaux de l'éducation et de la santé, des compensations tenant lieu de taxes pour ces immeubles, sur la base de la superficie des bâtiments visés.**

Qu'une fois qu'ils auront été établis, les montants versés en vertu de cette nouvelle base de compensation soient indexés suivant l'évolution annuelle du fardeau fiscal local moyen du secteur non résidentiel au Québec.

4.5.5 LES CATÉGORIES D'IMMEUBLES DES RÉSEAUX PUBLICS ET LES TAUX DISTINCTS DE COMPENSATION

Le gouvernement utilise présentement des taux distincts de compensations pour les différentes catégories d'immeubles des réseaux publics, à savoir 80 % de l'équivalent des taxes foncières qui seraient exigibles, pour les universités et le réseau de la santé, et 25 %, pour le réseau de

l'éducation primaire et secondaire. Or, une telle situation est arbitraire puisqu'il n'y a *a priori* aucune raison de croire qu'une compensation suffisante pour les services municipaux rendus à ces immeubles doive varier entre ces catégories. L'instauration d'un taux unique de compensation aurait pour effet de simplifier la situation, mais engendrerait des déplacements énormes de revenus entre les municipalités. Cette option n'est donc pas envisageable dans l'immédiat.

4.5.6 LE CHOIX DES TAUX DE COMPENSATION

Il est impossible de déterminer le taux qui compenserait le plus adéquatement possible les services municipaux rendus aux édifices des réseaux, car ces services ne sont pas mesurables avec exactitude. Dans sa proposition originelle de 1978, le gouvernement semblait estimer que 50 % était un taux adéquat. Ce taux semble donc tout aussi valable qu'un autre, même sans doute moins arbitraire. Il y aurait donc lieu que la compensation versée à l'égard des écoles primaires et secondaires, présentement de 25 % de l'équivalent des taxes foncières, soit augmentée à 50 % de cet équivalent, ou, pour obtenir globalement les mêmes recettes sur la base de la superficie de ces écoles, à 0,60 \$ du pied carré de bâtiment. Quant aux immeubles des réseaux de la santé et de l'enseignement supérieur, déjà compensés à 80 %, ils devraient conserver l'équivalent de ce pourcentage de compensations, soit 1,30 \$ du pied carré de bâtiment sur la base de recettes globales équivalentes, étant donné l'impossibilité de diminuer ce taux aux alentours de 50 %.

Le coût pour le gouvernement de doubler les compensations aux écoles primaires et secondaires serait de 54,1 M \$. Ces transferts additionnels aux municipalités se répartiraient de la façon illustrée au tableau 4-B.

Tableau 4-B

Répartition entre les municipalités, selon la taille de leur population, des compensations gouvernementales tenant lieu de taxes versées sur la base de la superficie des bâtiments, incluant les sommes additionnelles provenant d'un doublement des compensations à l'égard des écoles primaires et secondaires

NOMBRE D'HABITANTS	COMPENSATIONS TENANT LIEU DE TAXES (M \$)
0 à 4 999	18,9
5 000 à 9 999	5,8
10 000 à 24 999	13,2
25 000 à 49 999	11,6
50 000 à 99 999	4,6
100 000 et plus	–

Source : Simulations de la Commission

Malgré le doublement des compensations versées au titre des écoles, certaines municipalités sont perdantes, en raison du passage de la valeur foncière à la superficie des bâtiments comme base de compensation. Il serait souhaitable de verser à ces municipalités une compensation

visant à annuler leurs pertes, jusqu'à ce que l'indexation des compensations gouvernementales tenant lieu de taxes vienne annuler ces pertes. Une somme d'environ 6 M \$ serait ainsi nécessaire, lors de la première année d'implantation de la nouvelle formule ; Montréal recevrait 2,3 M \$ de cette somme. En conséquence, la Commission formule les recommandations suivantes :

35. **Que le taux de compensation gouvernementale tenant lieu de taxes sur les immeubles des réseaux de la santé et de l'enseignement supérieur soit établi à 1,30 \$ du pied carré de bâtiment, soit l'équivalent de 80% des taxes exigibles sur la base de la valeur foncière.**
36. **Que le taux de compensations gouvernementales tenant lieu de taxes sur les écoles primaires et secondaires soit établi à 0,60 \$ du pied carré de bâtiment, soit l'équivalent de 50 % des taxes exigibles sur la base de la valeur foncière.**
37. **Que les municipalités qui seront perdantes à la suite de l'instauration de la nouvelle formule, en raison du remplacement de la valeur foncière par la superficie du bâtiment comme base de compensation, se voient octroyer par le gouvernement une somme équivalant à leurs pertes et ce, tant que celles-ci n'auront pas été annulées par l'indexation des compensations tenant lieu de taxes.**

4.5.7 L'ASSUJETTISSEMENT DES MUNICIPALITÉS À LA TVQ

Comme l'introduction de la TVQ en juillet 1992 entraînait une hausse du fardeau fiscal des municipalités et d'autres organismes du secteur public, ils ont exceptionnellement obtenu le droit de réclamer certains remboursements de taxes. Les taux de remboursement ont été déterminés de façon à maintenir l'équilibre entre le fardeau de la TVQ et celui qui prévalait avant la réforme. Les municipalités ont perdu le privilège de réclamer un remboursement à compter du 1^{er} janvier 1997. La Commission est d'avis que l'abolition du droit des municipalités à un remboursement partiel constituait une répudiation de la volonté clairement exprimée par le gouvernement en 1992, à l'effet de ne pas utiliser l'avènement de la TVQ pour accroître le fardeau fiscal des organismes du secteur public. En outre, sa nouvelle politique est discriminatoire puisque les autres organismes de services publics continuent de recevoir des remboursements.

Le remboursement partiel consenti aux municipalités représentait un montant de 76 M \$ par année lors de son abolition en 1996. Le taux de la TVQ ayant augmenté de 15 % depuis ce temps, on peut croire que le rétablissement des modalités antérieures de remboursement partiel porterait la facture à environ 87 M \$. Compte tenu de l'ampleur de la somme en cause et malgré les motifs qui pourraient venir appuyer un tel rétablissement, la Commission préférerait que d'éventuelles sommes provenant du gouvernement soient consacrées à des mesures plus structurantes, décrites au chapitre 6.

4.6 LES COMPENSATIONS TENANT LIEU DE TAXES FONCIÈRES SUR LES IMMEUBLES DES RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS, DE GAZ ET D'ÉLECTRICITÉ (TGE)

La taxe sur les télécommunications, le gaz et l'électricité (TGE) est une taxe sur le revenu imposable des exploitants de réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité, qui tient lieu

de taxes foncières à l'égard de certains immeubles et équipements qui ne sont pas portés au rôle d'évaluation foncière. Son rendement était de 380,5 M \$ en 1998.

4.6.1 L'ASSIETTE ET LES TAUX DE LA TGE

Essentiellement, les immeubles et équipements visés par la TGE sont les constructions qui font partie d'un réseau de télécommunications, autre qu'un réseau de télévision, de radiodiffusion ou de télécommunications sans fil, d'un réseau de distribution de gaz, ou d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique. Les ouvrages accessoires sont aussi visés, à certaines exceptions près.

Les taux de taxation sont les suivants :

- dans le cas d'un réseau de distribution de gaz, 2 % de la partie du revenu imposable qui n'excède pas 5 M \$ et 4 % de la partie excédentaire ;
- dans le cas d'un réseau d'électricité, 3 % du revenu brut imposable ;
- dans le cas d'un réseau de câblodistribution, 2 % de la partie du revenu imposable qui n'excède pas 5 M \$ et 8 % de la partie excédentaire ;
- dans les autres cas, 3,5 % de la partie du revenu imposable qui n'excède pas 35 M \$ et 11 % de la partie excédentaire.

4.6.2 LES FRAIS DE PERCEPTION ET DE DISTRIBUTION DE LA TGE

Le ministère du Revenu du Québec (MRQ) perçoit la TGE et en remet le produit au ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM), qui en redistribue une partie importante aux municipalités et affecte le solde à d'autres fins. Les frais de perception et de redistribution sont fixés à 3 % des recettes, ce qui équivalait en 1998 à 11,4 M \$. On peut se questionner sur le coût qu'aurait à supporter un organisme qui serait créé de toutes pièces pour percevoir et redistribuer la TGE. Compte tenu du petit nombre d'entreprises visées, il semble à la Commission que ces frais seraient inférieurs aux 11,4 M \$ chargés à l'heure actuelle. En conséquence, la Commission recommande :

- 38. Que le gouvernement révisé à la baisse les tarifs qu'il impose aux municipalités pour la perception et la redistribution de la compensation tenant lieu de taxes foncières sur les immeubles des réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (TGE).**

4.6.3 L'UTILISATION DES RECETTES DE LA TGE À DIVERSES FINS

Les recettes de la TGE sont présentement utilisées pour financer le programme de péréquation municipale, une aide aux MRC, une autre aux six villes centrales de RMR, provisoirement une partie de la contribution de ces dernières au Fonds spécial de financement des activités locales et, enfin, le programme visant la neutralité financière, en termes de péréquation et de recettes de la TGE, lors d'une fusion. Le tableau 4-C indique les sommes correspondant à chacun de ces éléments.

Tableau 4-C**Utilisation des recettes de la TGE, 1998**

	M \$
Montant perçu par le MRQ	380,5
Aide à la contribution des villes centrales	
au Fonds de financement des activités locales	(34,6)
Frais de perception et de redistribution	(11,4)
Montant net reçu du MRQ par le MAMM	334,5
Péréquation	(35,0)
Neutralité financière lors d'un regroupement	
- Élément de péréquation	(1,4)
- Élément de TGE	(0,6)
Aide aux MRC	(3,0)
Aide directe aux villes centrales de RMR	(11,0)
Montant à redistribuer directement aux municipalités	283,5

Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

4.6.3.1 Le programme de péréquation municipale

Il est nécessaire, pour ne pas contrecarrer l'atteinte des objectifs du programme et ne pas créer de biais dans le mode de compensation, que le financement s'effectue à partir d'une source de revenus qui soit neutre par rapport aux objectifs recherchés ou aille dans le même sens. Comparativement à une répartition *per capita*, les critères de répartition de la TGE conduisent à verser des sommes plus importantes aux grandes municipalités, qui sont en général celles qui ont la plus grande richesse foncière *per capita*. La corrélation n'est pas parfaite, mais, si l'on souhaite continuer à financer le programme de péréquation à même une source de revenus municipale, ce que permet la situation financière globale des municipalités, la TGE semble être celle qui offre le moins de biais par rapport aux objectifs visés.

4.6.3.2 La neutralité financière lors d'une fusion de municipalités

Ce petit programme assure la neutralité financière relativement aux recettes de TGE et de péréquation. Si la péréquation continue à être financée à partir de la TGE, il semble logique de financer tout le programme de neutralité financière à même les recettes de celle-ci.

4.6.3.3 L'aide aux MRC

Il s'agit là d'une somme mineure, que les recettes de la TGE pourraient continuer à financer, étant entendu qu'advenant une réforme du cadre institutionnel local, les modes de financement des MRC devraient globalement être revus.

4.6.3.4 L'aide aux villes centrales des RMR

De l'avis de la Commission, si l'on reconnaît que les villes centrales encourrent des coûts du fait de l'utilisation de leurs services par les résidents des municipalités voisines, ce sont ces derniers qui doivent les compenser, et non l'ensemble des municipalités par le biais de la TGE. En conséquence, la Commission recommande :

- 39. Que les recettes de la TGE ne servent plus à financer l'aide versée directement aux villes centrales des RMR.**

4.6.4 LA TÉLÉPHONIE SANS FIL

L'assiette de la TGE n'inclut pas la téléphonie sans fil, malgré certains liens de parenté avec les réseaux déjà assujettis à cette taxe. Cependant, l'assise foncière des réseaux de télécommunications sans fil étant considérablement moindre que celle d'un réseau conventionnel, il y a une certaine logique à ne pas les assujettir à un régime d'exception, qui résulterait en des compensations tenant lieu de taxes foncières disproportionnées par rapport à la base de taxation retenue en général pour les entreprises commerciales ou industrielles. Par ailleurs, le fait pour une province de procéder à ce qui peut être considéré par certains comme une taxation indirecte des ondes pourrait être jugé non conforme à ses compétences, en vertu de la Constitution. Compte tenu de ces considérations, il n'y a pas lieu d'assujettir la téléphonie sans fil à la TGE.

4.6.5 LES CRITÈRES DE RÉPARTITION DES RECETTES NETTES DE LA TGE

Les critères de répartition entre les municipalités des recettes nettes de la TGE sont l'importance relative de la population et celle de l'effort fiscal, tel que mesuré par le taux global de taxation uniformisé (TGTU). La formule de répartition des recettes n'est pas reliée à l'emplacement des équipements taxés, mais tente de répartir ces recettes comme si chaque municipalité avait une part des équipements équivalente à son poids démographique et les imposait selon ses propres paramètres de taxation. Une telle logique répond à l'objectif de ne pas favoriser indûment les municipalités où sont situés les équipements.

La Commission souscrit à cet objectif, mais encore faudrait-il que les variables utilisées reflètent le plus fidèlement possible ce qui se produirait si les équipements étaient de fait répartis entre les municipalités proportionnellement à leur population. Or, le TGTU ne tient compte, outre de la tarification, que de la taxation générale et non des autres taxes auxquelles peut être assujetti le secteur non résidentiel, soit les taxes et surtaxes non résidentielles et la taxe d'affaires. Ces taxes spécifiques devraient être ajoutées au TGTU dans la formule.

Les transferts entre municipalités qui résultent des diverses modifications proposées sont rapportés au tableau 4-D. L'effort fiscal s'accroissant en moyenne avec la taille des villes, il n'est pas surprenant qu'une formule de répartition fondée sur cette variable soit favorable aux villes de plus grande taille. L'exception que constituent les plus grandes villes est attribuable à l'abolition de l'aide directe aux villes centrales de RMR, qui occasionne une perte de 4,1 M \$ à la Ville de Montréal.

Tableau 4-D

Transferts intermunicipaux par classe de population, résultant de la modification proposée à la formule de répartition des recettes nettes de la TGE et de la fin de l'aide directe aux villes centrales de RMR prise à même ces recettes

NOMBRE D'HABITANTS	GAINS OU PERTES (M \$)
0 à 4 999	(10,1)
5 000 à 9 999	(0,2)
10 000 à 24 999	1,0
25 000 à 49 999	4,6
50 000 à 99 999	5,2
100 000 et plus	(0,6)

Source : Simulations de la Commission.

Par ailleurs, la Commission est favorable à ce que soit inséré dans la formule un facteur de pondération permettant d'augmenter la part qu'obtiendraient autrement les municipalités ayant sur leur territoire des infrastructures de taille suffisante pour leur causer des inconvénients. Cette part pourrait ainsi être augmentée de 50 % ou même doublée.

En matière de répartition des recettes nettes de la TGE, la Commission formule les recommandations suivantes :

40. Que le taux global de taxation uniforme sé (TGTU) soit remplacé, dans la formule de répartition aux municipalités des recettes nettes de la TGE, par un terme d'effort fiscal incorporant, en plus des recettes considérées dans le TGTU, les recettes provenant des taxes spécifiques au secteur non résidentiel.
41. Que soit incorporé, dans la formule de répartition des recettes nettes de la TGE, un facteur de pondération permettant d'augmenter la part qu'obtiendraient autrement les municipalités ayant sur leur territoire des équipements assujettis à la TGE et susceptibles de leur causer des inconvénients majeurs.

4.7 LES DROITS SUR LES MUTATIONS IMMOBILIÈRES

En 1991, le législateur, par le biais d'une modification à la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières, obligeait les municipalités à percevoir un droit sur le transfert de tout immeuble situé sur leur territoire et fournissait dans l'article 2 une grille d'imposition :

Valeur de moins de 50 000 \$:	0,5 %
Valeur entre 50 000 \$ et 250 000 \$:	1,0 %
Valeur supérieure à 250 000 \$:	1,5 %

Il spécifiait qu'aux fins d'imposition du droit de mutation, la valeur retenue de l'immeuble devait être le plus élevé du montant de la transaction ou de son évaluation.

4.7.1 LES PROBLÈMES RELIÉS AUX DROITS SUR LES MUTATIONS IMMOBILIÈRES

En 1997, les recettes perçues par le biais de droits sur les mutations immobilières étaient de 142 M \$. La base d'imposition des droits ne respecte pas l'idée originale de la Loi, puisque ceux-ci ne correspondent pas aux véritables coûts administratifs. En outre, ces dernières années, la valeur des transactions immobilières a souvent été inférieure à l'évaluation municipale et, en conséquence, certaines personnes considèrent que la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières est inéquitable. Enfin, il existe un grand nombre d'exonérations à l'égard des droits de mutation.

4.7.2 LA SOLUTION : UN CHANGEMENT DE LA BASE D'IMPOSITION DES DROITS

Dans le but de solutionner, au moins en partie, les problèmes associés aux droits sur les mutations immobilières, leur calcul pourrait être basé sur la valeur de la transaction réalisée, plutôt que sur l'évaluation de l'immeuble. Parallèlement, les diverses exonérations aux droits de mutation pourraient être revues et resserrées. Cette option corrigerait la perception d'iniquité découlant de l'écart entre la valeur de la transaction et la valeur foncière inscrite au rôle et servant de base à l'imposition des droits. Toutefois, en raison des sommes en cause, il existerait un risque que certaines personnes indiquent des montants de transaction inférieurs aux montants réels. Par ailleurs, il faudrait procéder à une révision complexe et exigeante de toutes les exonérations, sans que la réalisation d'une telle opération ne règle fondamentalement le problème. Cependant, le principal défaut de cette option est qu'elle ne corrigerait pas le problème fondamental relié aux droits de mutation dans leur forme actuelle, à savoir qu'ils ont été détournés de leur objectif premier, en étant établis à des niveaux qui dépassent de loin le coût administratif engendré par une transaction immobilière.

Les droits de mutation pourraient plutôt consister en des montants forfaitaires correspondant approximativement aux divers coûts administratifs engendrés par une transaction immobilière. Des fourchettes devraient être établies, variant selon les catégories d'immeubles pouvant faire l'objet de transactions. Toutes les transactions devraient être assujetties à cette forme de tarification. En effet, le fait de remplacer un droit d'un montant souvent outrancier par une tarification raisonnable permettrait d'imposer celle-ci, quels que soient le type de transaction et les contribuables impliqués.

La tarification souhaitée par la Commission devrait couvrir, pour la municipalité concernée, non seulement le coût du transfert administratif de propriété comme tel, mais aussi la portion pertinente du coût de toute opération afférente à ce transfert. Il n'existe pas de données permettant de répartir les transactions immobilières ayant cours une année donnée au Québec entre les différentes catégories d'immeubles. Le nombre total de transactions se situe, bon an mal an, entre 150 000 et 160 000, pour une moyenne de 155 000. En multipliant ce nombre par une valeur hypothétique de 300 \$ par transaction, on obtient un rendement total de 46,5 M \$ pour les droits de mutation appliqués selon la formule proposée. La Commission recommande ce qui suit :

- 42. Que les droits de mutation fondés sur un pourcentage de la valeur foncière soient remplacés par des droits consistant en des montants forfaitaires, se**

conformant à des fourchettes établies pour les diverses catégories d'immeubles pouvant faire l'objet de transactions.

Que toutes les transactions, sans exception, soient assujetties à cette forme de tarification.

4.8 LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION MUNICIPALE

4.8.1 LA PERTINENCE DE LA PÉRÉQUATION MUNICIPALE

L'objectif du programme de péréquation municipale est de venir en aide aux municipalités les plus démunies afin qu'elles puissent offrir les services publics essentiels à leur collectivité sans devoir recourir à des taux d'imposition excessifs. Dans le contexte actuel où les municipalités sont surtout financées par la richesse foncière, il est opportun de maintenir un régime visant à compenser pour la déficience de cette richesse, étant entendu que l'on conserve par ailleurs un régime de remboursement d'impôt foncier destiné à venir en aide aux contribuables les plus démunis.

4.8.2 LES SOMMES CONSACRÉES AU PROGRAMME

Le montant net de 35 M \$ distribué par la péréquation est-il suffisant ? Le régime de péréquation municipale représente moins de 1 % des sommes perçues en taxes foncières par les municipalités. Si l'on convient qu'il existe entre celles-ci de grandes différences dans la richesse foncière par habitant, le mécanisme permettant de redistribuer cette richesse devrait-il avoir une importance plus grande dans leurs recettes générales ?

Dans l'état actuel des choses, des sommes additionnelles consacrées à ce programme seraient sans doute déduites des recettes de la TGE ou d'autres sommes versées aux municipalités. Par ailleurs, plutôt que d'effectuer un rajustement à la marge, il serait sans doute préférable d'intégrer cet élément dans une perspective d'ensemble, tenant compte notamment des nouveaux transferts de responsabilités qui pourraient être effectués vers les municipalités.

4.8.3 LA FORMULE DE PÉRÉQUATION : CONSÉQUENCES ET CORRECTIFS

4.8.3.1 Description de la formule

La formule de péréquation municipale peut être présentée sous cette forme :

$$P = (A \times B \times C) \times (1 + D) \times E$$

où

P = Montant de la péréquation de la municipalité ;

A = Facteur de déficience de la richesse foncière de la municipalité ;

B = Recettes de taxes admissibles de la municipalité ;

C = Pourcentage du facteur de déficience compensé par la formule ;

D = Taux de bonification régionale ;

E = Facteur d'ajustement relié à l'enveloppe disponible pour la péréquation.

Le facteur de déficience (A)

Pour le calcul de ce facteur, les municipalités sont réparties en trois catégories de population. Les municipalités admissibles à la péréquation sont celles dont la richesse foncière uniformisée par habitant est inférieure à un seuil fixé pour chacune de ces catégories. Ce seuil correspond à la richesse foncière uniformisée (RFU) médiane par habitant de l'ensemble des municipalités faisant partie de la catégorie multipliée par un taux propre à la catégorie. Le tableau 4-E illustre la situation.

Tableau 4-E

Éléments servant au calcul du facteur de déficience dans le programme de péréquation municipale

CATÉGORIE	MÉDIANE DE LA RFU PER CAPITA (\$)	TAUX (%)	SEUIL (\$)
0 à 1 999 habitants	30 976	95	29 427
2 000 à 4 999 habitants	32 200	100	32 200
5 000 habitants et plus	37 427	75	28 070

La différence entre le seuil applicable à la catégorie concernée et la richesse foncière par habitant de la municipalité, exprimée en proportion de cette richesse, détermine le facteur de déficience.

Les recettes de taxes admissibles de la municipalité (B)

Les recettes considérées sont celles perçues sur l'ensemble des contribuables de la municipalité, incluant la tarification des services municipaux mais excluant les taxes spécifiques imposées au secteur non résidentiel.

Le pourcentage de compensation (C)

Le régime ne compense que partiellement le manque à gagner des municipalités qui ont une déficience de richesse foncière. Les taux de compensation sont de 32 %, 37 % ou 53 % respectivement, selon que la population de la municipalité est de moins de 1 000 habitants, se situe entre 1 000 et 5 000 habitants ou est égale ou supérieure à 5 000 habitants.

Le taux de bonification (D)

La subvention de péréquation peut être majorée d'un taux variant entre 5,3 % et 15,0 % si la municipalité concernée est incluse dans l'une des 20 MRC les plus pauvres identifiées dans une annexe au règlement sur le régime de péréquation.

Le facteur d'ajustement (E)

Les montants de péréquation calculés selon la formule sont finalement ajustés d'un pourcentage lorsque leur somme excède 36 M \$, afin de la ramener à ce dernier montant.

4.8.3.2 Conséquences et correctifs

L'introduction d'un critère de revenu moyen des ménages

On peut se questionner sur l'opportunité de donner suite à la suggestion parfois faite à l'effet d'intégrer dans la formule de péréquation municipale un critère, le revenu moyen des ménages, n'ayant aucun lien direct avec la base de taxation des municipalités, soit la richesse foncière. Une autre raison de ne pas introduire ce critère dans la formule de péréquation est qu'il ferait en quelque sorte double emploi avec la RFU moyenne *per capita*, puisqu'il lui est fortement corrélé.

Les éléments arbitraires

L'actuelle formule de péréquation est composée de différents éléments, dont certains peuvent sembler arbitraires ou injustifiés :

- le choix des strates de population, lesquelles sont différentes pour établir la médiane de la richesse foncière uniformisée par habitant et le taux de compensation applicable aux municipalités ;
- le pourcentage de la médiane, qui est différent selon les strates ;
- le pourcentage de compensation, qui diffère également selon les strates.

Le tableau 4-F résume ces éléments.

Tableau 4-F

Éléments arbitraires entrant dans la répartition de la péréquation municipale

TAILLE DES MUNICIPALITÉS	% DE LA MÉDIANE DE LA RFU PER CAPITA	SEUIL RETENU (\$)	% DE COMPENSATION
0 – 999 habitants	95	29 427	32
1 000 – 1 999 habitants	95	29 427	37
2 000 – 4 999 habitants	100	32 200	37
5 000 habitants et plus	75	28 070	53

En résumé, la formule actuelle offre une compensation partielle, selon un pourcentage variable, aux municipalités dont la richesse foncière par habitant est inférieure, d'un pourcentage variable, à la médiane de leur catégorie. La Commission est d'avis que les pourcentages utilisés pour la médiane de la RFU *per capita* et la compensation devraient être les mêmes, quelle que soit la taille de la population, et que les mêmes strates de population devraient être utilisées pour établir la médiane et la compensation.

La richesse foncière uniformisée *per capita*

La formule actuelle est basée sur la richesse foncière par habitant. On peut se demander s'il ne serait pas préférable d'utiliser le potentiel fiscal par habitant, c'est-à-dire de tenir compte également des possibilités de revenus provenant des taxes spécifiques au secteur non résidentiel. L'introduction d'un régime d'impôt foncier à taux distincts pour les secteurs résidentiel et non

résidentiel rendrait de toute façon inévitable la prise en considération des recettes potentielles des deux catégories. Cela pourrait même s'étendre à celles de quatre catégories, en combinant avec la possibilité de taxer distinctement le sol et le bâtiment.

Le taux de taxation

L'actuelle formule de péréquation compense partiellement les municipalités bénéficiaires pour le manque à gagner découlant de la faiblesse de leur richesse foncière. Or, ce manque à gagner est calculé en appliquant implicitement à la déficience de richesse foncière le taux global de taxation uniformisé (TGTU) de la municipalité. Une certaine incitation à taxer davantage existe donc dans la formule actuelle, puisque le montant de péréquation augmente avec une hausse du TGTU.

Pour remédier à cette situation, il serait opportun de multiplier le facteur de déficience par des recettes théoriques et non par les recettes fiscales effectives. Ces recettes théoriques pourraient être déterminées par l'application d'un taux médian ou moyen de taxation de la catégorie, selon la taille, à laquelle appartient la municipalité. Cela permettrait de neutraliser la différence dans les niveaux et la qualité des services et dans la qualité de gestion d'une municipalité à l'autre, en considérant un effort fiscal équivalent aux fins du calcul de la péréquation.

La population saisonnière

Il existe une iniquité liée à l'absence de la population saisonnière dans la formule. L'exemple à retenir est celui de la municipalité ayant de nombreux chalets occupés par une population saisonnière. La valeur foncière des chalets est incluse dans la richesse foncière, au numérateur, alors que les occupants de ces chalets ne sont pas retenus dans le nombre d'habitants, au dénominateur. La conséquence de cette situation est d'augmenter la richesse foncière par habitant de la municipalité et de réduire ses possibilités de recettes en provenance de la péréquation municipale, alors qu'elle doit rendre des services aux habitants saisonniers. Cependant, ces services ne sont sans doute pas aussi étendus que ceux qu'elle doit offrir aux habitants permanents, de sorte qu'une correction à la formule de péréquation pour tenir compte des habitants saisonniers exigerait l'établissement d'une pondération applicable à ces derniers.

La bonification régionale et celle liée aux MRC

On peut se questionner sur la pertinence de la bonification liée aux MRC. Pourquoi deux municipalités identiques seraient-elles traitées différemment en matière de péréquation municipale pour la seule raison que la MRC dont elles font partie est riche ou pauvre ? Il s'agit ici d'un régime de péréquation municipale et non supramunicipale.

Par ailleurs, il a été suggéré que le régime de péréquation soit revu afin de tenir compte des réalités régionales. Pour les mêmes raisons que dans le cas des MRC, il serait injustifié que deux municipalités semblables se voient octroyer des montants différents de péréquation parce qu'elles sont situées dans deux régions différentes.

4.8.3.3 L'incidence des modifications proposées

Des simulations ont été faites pour identifier les conséquences des modifications proposées à la formule de péréquation. Le tableau 4-G présente la répartition, par taille de population, des gains et des pertes découlant de ces modifications.

Tableau 4-G

Gains et pertes des municipalités, par taille de population, découlant des modifications proposées à la formule de péréquation.

NOMBRE D'HABITANTS	GAIN OU PERTE (M \$)
0 à 4 999	(19,9)
5 000 à 9 999	3,8
10 000 à 24 999	5,9
25 000 à 49 999	4,5
50 000 à 99 999	5,7
100 000 et plus	-

Comme on le constate, les très petites municipalités sont affectées par l'uniformisation des coefficients relatifs à la médiane et à la compensation, dont les présentes valeurs les favorisent. Quant aux plus grandes, dont Montréal, leur potentiel fiscal est tel qu'elles ne reçoivent toujours rien, après modification de la formule.

Les incidences sur les petites municipalités que l'on constate à la suite de la modification de la formule de péréquation et de celle de la formule de répartition des recettes de la TGE, présentée dans une section précédente, sont importantes. Toutefois, elles doivent être appréciées en conjonction avec les incidences des mesures de rééquilibrage du financement local présentées au chapitre 6, dont certaines ont pour effet de favoriser considérablement ces municipalités.

En matière de péréquation, la Commission recommande ce qui suit :

43. Que le gouvernement modifie la formule de péréquation municipale :

- en utilisant les mêmes strates de population partout dans la formule ;
- en employant des pourcentages uniformes pour la médiane des strates et pour la compensation ;
- en remplaçant le facteur de déficience de la richesse foncière uniformisée *per capita* par un facteur de déficience du potentiel fiscal uniformisé *per capita* ;
- en remplaçant les recettes de taxation effectives de la municipalité par des recettes calculées en appliquant, respectivement à son assiette foncière résidentielle et à son assiette foncière non résidentielle, le taux global de taxation uniformisé (TGTU) médian de la strate de population à laquelle elle appartient et un taux combiné médian, composé de la somme du TGTU et du taux de la taxation spécifique au secteur non résidentiel ;
- en abolissant la bonification découlant de l'appartenance à une MRC défavorisée.

44. Que le gouvernement examine la possibilité de remplacer, dans la formule de péréquation municipale, les *per capita* exprimés en termes d'habitants permanents par des *per capita* exprimés en termes du nombre total d'habitants, en accordant toutefois un poids moindre aux habitants saisonniers.

RESPONSABILITÉS ET ORGANISATION DU SECTEUR PUBLIC LOCAL : LA PROBLÉMATIQUE

Le développement économique s'est accompagné au Québec d'une forte urbanisation. Il en est résulté une répartition inégale de la population ; on observait en 1996 une trentaine d'agglomérations de plus de 10 000 habitants, où se regroupaient 77,6 % de la population et 85 % des emplois, le reste étant disséminé sur un territoire peu densément peuplé et desservi par un grand nombre de petits pôles urbains. En sus des problèmes découlant de cette dispersion des centres de décision, les différentes instances locales souffrent de lacunes sur divers plans : expression et satisfaction des besoins des citoyens, planification régionale, gestion, financement.

5.1 LA PROBLÉMATIQUE DU SECTEUR SCOLAIRE

5.1.1 LES COMMISSIONS SCOLAIRES ET LA DÉMOCRATIE LOCALE

Les commissaires sont élus au suffrage universel, ce qui légitime le pouvoir de taxation que possèdent les commissions scolaires. Le faible taux de participation aux élections, surtout du côté francophone, laisse cependant croire que les commissions éprouvent certaines difficultés à intéresser les électeurs aux enjeux scolaires locaux.

5.1.2 LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS DE BASE

Les activités de base en éducation comprennent les activités pédagogiques, financées entièrement par le gouvernement, et les activités de soutien que sont les sièges sociaux, la direction des écoles, le transport et l'entretien courant des équipements. Cette dernière catégorie d'activités est réputée financée par la taxe scolaire, à l'exception du transport. Lors de l'année scolaire 1997-1998, les revenus des commissions scolaires provenaient à 15 % de l'impôt foncier, à 7 % de la tarification, à 6 % de la péréquation et à 72 % de subventions gouvernementales. L'impôt foncier étant plus régressif que les sources de revenus du gouvernement prises dans leur ensemble, la forte part des subventions assure le caractère progressif du financement de l'éducation, quoique dans une moindre mesure que s'il provenait entièrement du gouvernement. Sur le plan de l'égalité d'accès des élèves à l'éducation, les inégalités liées à l'impôt foncier sont corrigées

par un régime de péréquation, qui garantit le même niveau de revenus autonomes par élève à chaque commission scolaire. Certains déplorent cependant que ce système fasse en sorte que les commissions scolaires dotées d'une base foncière plus élevée soient privées de péréquation. En outre, n'eût été du gel des rôles d'évaluation sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal, le plafond de taxation aurait été atteint dans cette région et les commissions scolaires concernées auraient pu bénéficier d'un montant de péréquation.

Les commissions scolaires se plaignent également de l'insuffisance des ressources dont elles disposent. Plusieurs déplorent avoir dû recourir à la tarification, en contradiction au principe d'égalité d'accès. Certaines reçoivent du ministère de l'Éducation des sommes supplémentaires pour répondre à des situations et des besoins particuliers, mais considèrent qu'elles sont insuffisantes. Par ailleurs, l'occupation concurrente du champ d'impôt foncier par les commissions scolaires et les municipalités pose problème, du point de vue de ces dernières. Enfin, quelques commissions scolaires sont aux prises avec des contestations des rôles d'évaluation. Lorsqu'une contestation est réglée en faveur du contribuable, elles ne peuvent récupérer leur perte à même la taxation de l'année suivante, en raison du plafonnement de l'impôt foncier scolaire.

5.1.3 LA MARGE DE MANŒUVRE POUR BESOINS LOCAUX

La réforme fiscale de 1980 avait maintenu, à titre de marge de manœuvre pour les besoins locaux, une taxe scolaire soumise à un double plafond, à savoir le moindre de 0,25 \$ des 100 \$ d'évaluation ou de 6 % de la dépense nette des commissions scolaires. Une subvention de péréquation visait à permettre aux commissions scolaires plus démunies sur le plan foncier de bénéficier de la même marge. En raison des compressions budgétaires, cette marge de manœuvre est disparue et l'impôt foncier sert à financer des activités de base. L'accès à une taxation au-delà des plafonds est illusoire, car il est assujéti à la tenue obligatoire d'un référendum, contrairement à ce qui s'applique dans le cas des municipalités.

5.1.4 L'ENCADREMENT RIGIDE DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL

Plusieurs commissions scolaires ont déploré l'encadrement centralisé de l'organisation du travail. Il y aurait avantage à décentraliser les négociations sur les clauses normatives et à assouplir certains encadrements administratifs, pour accroître l'autonomie de gestion et l'efficacité des commissions scolaires.

5.1.5 LE TRANSPORT ET LES ÉQUIPEMENTS SCOLAIRES

Il a été question à différentes reprises de transférer aux municipalités le transport et les équipements scolaires, en contrepartie d'une réduction de l'impôt foncier scolaire. Cependant, malgré les avantages d'une gestion intégrée des équipements et du transport sur un territoire, le transport et les équipements scolaires peuvent difficilement être dissociés de la responsabilité de l'organisation de l'enseignement. En outre, la fragmentation actuelle des municipalités, les découpages territoriaux différents et le niveau plus élevé de la rémunération dans le secteur municipal font obstacle au regroupement des services scolaires et municipaux. Tout indique, par

ailleurs, que les commissions scolaires ont su assurer une gestion efficiente du transport et des équipements scolaires.

5.2 LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DU MONDE MUNICIPAL

L'organisation du secteur municipal a peu évolué, ce qui met en péril sa capacité de répondre aux besoins. À mesure qu'émergent de nouveaux besoins et de nouvelles façons de les satisfaire, les modèles de l'organisation économique et sociale deviennent de plus en plus variés. La mondialisation a accéléré la tendance à la spécialisation de l'économie des agglomérations et des régions. Les cités et les régions du prochain millénaire seront plus complexes, plus diversifiées. Pour répondre aux nouveaux besoins, de profondes transformations à l'organisation du secteur local au Québec doivent être réalisées.

5.2.1 LA MULTIPLICITÉ DES INTERVENANTS

Il existait encore, au 1^{er} mars 1999, 1 348 municipalités locales, dont 1 145 de moins de 5 000 habitants et 574 de moins de 1 000 habitants. Le premier volet de la politique de regroupement du ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM), adoptée en avril 1996, a conduit au regroupement de 94 municipalités et 322 autres font actuellement l'objet d'une étude. Ce morcellement est encore intensifié par la multiplicité des organismes qui offrent des services dans un domaine spécifique. En plus des organismes publics de transport, des offices municipaux d'habitation (OMH) et des sociétés paramunicipales, il existe tout un ensemble d'instances qui œuvrent aux niveaux régional, supralocal ou local : commissions scolaires, centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), centres locaux de services communautaires (CLSC), collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps), conseils régionaux de développement (CRD), conseils régionaux de la culture (CRC) et de l'environnement (CRE), unités régionales de loisirs et de sports (URLS), centres locaux de développement (CLD), centres locaux d'emploi (CLE), conseils régionaux des partenaires du marché du travail, régies régionales de la santé et des services sociaux (RRSS), sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), etc. Ces instances unifonctionnelles présentent l'avantage d'un contact plus étroit avec les clientèles qu'elles desservent, mais multiplient les coûts d'administration et contribuent à la fragmentation de la prise de décision.

5.2.2 UN DÉCOUPAGE DU TERRITOIRE VARIABLE ET PARFOIS INEFFICACE

Malgré les efforts d'harmonisation, les territoires des diverses instances du secteur public local ne coïncident pas souvent. Il en est de même des unités régionales issues de divers ministères. Il faut enfin noter qu'en soi, le découpage territorial pour un type donné d'instances est souvent inefficace. Ainsi, le territoire des communautés urbaines ne correspond qu'à une partie des agglomérations où elles sont situées.

5.2.3 UNE ABSENCE DE VISION D'ENSEMBLE ET UNE CONCURRENCE STÉRILE

Le grand nombre d'intervenants, le découpage inefficace du territoire et les carences des mécanismes de coordination conduisent à l'absence d'une vision d'ensemble parmi les intervenants d'une agglomération ou d'une région, ce qui est source de concurrence. L'impôt foncier est à la fois cause et instrument de cette concurrence, les municipalités s'efforçant d'attirer de nouveaux investissements, afin d'accroître leur assiette fiscale.

5.2.4 LE DIFFICILE EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Malgré que cela permette une plus grande proximité avec les citoyens, le grand nombre d'intervenants locaux contribue à la fragmentation de la prise de décision et désoriente ces mêmes citoyens, d'où le risque d'un certain déficit démocratique. Quant aux instances supramunicipales, bien que leurs dirigeants soient des représentants municipaux élus, aucun suffrage direct ne permet aux citoyens d'exprimer leurs besoins à ce palier. De plus, la double allégeance des dirigeants comporte le risque que les intérêts locaux prennent le pas sur les intérêts supralocaux.

5.2.5 LES INEFFICIENCES DANS L'ORGANISATION DU MONDE MUNICIPAL ET LEURS COÛTS POUR LE CITOYEN

Bien que les ententes de services soient relativement répandues, on trouve encore des cas où des municipalités se refusent à des mises en commun qui permettraient des économies. Les découpages territoriaux actuels se traduisent aussi par des effets de débordement, qui engendrent des coûts d'inefficience et des iniquités, puisque les décisions sont prises en ne tenant pas compte de tous les coûts et bénéfices et que certains profitent de services dont ils n'ont pas à défrayer les coûts.

5.2.6 LES LIMITES DE LA STRUCTURE DE FINANCEMENT

Plusieurs intervenants municipaux se sont plaints de la trop grande dépendance envers l'impôt foncier, situation aggravée par la chute des valeurs foncières et l'élargissement de l'impôt foncier scolaire. En outre, selon eux, la tarification aurait atteint ses limites.

5.2.7 L'EXISTENCE DE DISPARITÉS FISCALES

Les municipalités dont la richesse foncière *per capita* diffère n'ont pas la même capacité d'offrir des services à leurs citoyens, ce que vise à atténuer le programme gouvernemental de péréquation. La situation est aggravée par la tendance des contribuables dotés d'une forte valeur foncière à former des « enclaves fiscales ».

5.3 LES SOLUTIONS APPORTÉES PAR LE MONDE MUNICIPAL

Les moyens employés par le secteur municipal pour solutionner les problèmes de fragmentation, à savoir la collaboration intermunicipale et le recours volontaire à des instances supramunicipales, présentent des limites importantes.

5.3.1 LES LIMITES DE LA COLLABORATION INTERMUNICIPALE

Le recours à des formules de mise en commun permet de contourner le problème du morcellement du territoire et de la multiplicité des intervenants. Il existe actuellement 115 régies intermunicipales et un relevé effectué en 1998 dans 26 agglomérations urbaines révèle qu'il y existait 565 ententes. Toutefois, le recours aux ententes présente des inconvénients, comme leur caractère temporaire et les discussions parfois acrimonieuses qui entourent le partage des coûts. La multiplication des régies peut entraîner une lourdeur accrue des structures et une réduction de l'imputabilité. Enfin, le recours à des régies ou à des ententes de services couvrant des territoires disparates peut désorienter le citoyen et accroître le problème de morcellement qu'il est censé atténuer.

5.3.2 LES LIMITES DES INSTANCES SUPRAMUNICIPALES

Les 96 municipalités régionales de comté (MRC) et les trois communautés urbaines (CU), ainsi que les organismes qui en dépendent, constituent le palier supramunicipal. Ces instances n'ont pas de pouvoir direct de taxation, la majeure partie de leurs revenus provenant de contributions des municipalités locales. Leurs dirigeants sont élus de façon indirecte et les règles de décision ont souvent un effet paralysant, dans un contexte de double allégeance. D'importantes responsabilités leur échappent, soit qu'elles sont gérées par des entités unifonctionnelles (éducation, santé), soit qu'elles sont conservées par les municipalités locales en dépit de leur caractère supralocal. De plus, les municipalités locales conservent dans bien des cas un droit de retrait à l'égard des services dont la compétence a été déléguée à des instances supramunicipales. La place des instances supramunicipales est demeurée modeste. Les MRC ne sont souvent pas parvenues à assurer une harmonisation du développement urbain ou une gestion commune des services. Les communautés urbaines ont surtout exercé les fonctions que la loi désignait comme obligatoires et se sont abstenues d'adopter des politiques réduisant l'autonomie des municipalités membres.

5.4 LA PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE DU MILIEU RURAL

Le monde rural est caractérisé par un grand nombre de petites municipalités souvent éloignées les unes des autres et dont la capacité administrative est limitée. Plusieurs ont une faible assiette foncière et l'économie locale repose sur le prélèvement de ressources naturelles, dont elles ne retirent rien directement. En général, les municipalités de petite taille, dont la majorité sont situées en milieu rural, ont des taux de taxation inférieurs à ceux des municipalités plus importantes, qui peuvent refléter des besoins moindres, mais aussi une plus faible capacité d'offrir des

services. C'est pourquoi elles sont plus dépendantes des transferts gouvernementaux, comme la péréquation. La taille insuffisante de plusieurs municipalités constitue d'ailleurs un obstacle majeur à un éventuel transfert de responsabilités par le gouvernement, tandis que l'aide proportionnellement plus élevée qui leur est accordée constitue un frein aux regroupements.

5.5 LA PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES

La notion d'agglomération utilisée ici provient de Statistique Canada et correspond à un groupe de municipalités qui entretiennent des liens d'interdépendance, mesurés par les déplacements domicile-travail, et qui forment un même espace économique. Il s'agit d'une agglomération de recensement (AR), si le noyau urbanisé compte entre 10 000 et 100 000 habitants, et d'une région métropolitaine de recensement (RMR), si ce noyau dépasse 100 000 habitants (voir tableau 5-A).

5.5.1 LE MORCELLEMENT DU TERRITOIRE ET L'ABSENCE D'UNE VISION COMMUNE

Les agglomérations urbaines sont généralement fragmentées en un grand nombre de municipalités, situation aggravée par l'insuffisance des mécanismes de coordination. Elles n'ont pas de représentation qui englobe l'ensemble de leur territoire. Ainsi, les RMR de Montréal, Québec et Hull ne sont pas entièrement comprises dans le territoire des communautés urbaines, alors que celles de Sherbrooke et de Trois-Rivières englobent le territoire de plusieurs MRC ou parties de MRC. Quant aux AR, elles sont toutes comprises à l'intérieur des limites d'une même MRC, mais les municipalités de ces agglomérations, même si elles assument une part importante des dépenses de la MRC, ne représentent qu'une minorité des municipalités de celle-ci, ce qui rend difficile la prise en charge des enjeux ne touchant que l'agglomération.

5.5.2 LA CONCURRENCE INTERMUNICIPALE STÉRILE

Les municipalités locales ont peu d'intérêt à investir dans des projets communs et se livrent une concurrence acharnée pour attirer chez elles les projets de développement. D'un point de vue régional, il s'agit d'un jeu à somme nulle. Les incitations fiscales consenties par les municipalités ne font que substituer une localisation à une autre dans la même agglomération. De plus, l'absence de perspective régionale conduit à faire abstraction des externalités d'un projet pour les municipalités avoisinantes et de l'interdépendance de la ville centrale et de sa banlieue.

5.5.3 LES EFFETS DE DÉBORDEMENT

Les effets de débordement, qu'on retrouve lorsque les coûts d'un service ne sont pas partagés entre toutes les municipalités qui en bénéficient, ont pour conséquence d'augmenter l'écart entre les fardeaux fiscaux des citoyens de la ville centrale et ceux des citoyens des municipalités adjacentes.

Tableau 5-A

Régions métropolitaines et agglomérations urbaines de plus de 1000 habitants : population en 1996 et nombre de municipalités au 1^{er} janvier 1999

	POPULATION (1996)	MUNICIPALITÉS (1999)
RÉGIONS MÉTROPOLITAINES (RMR)		
1 Montréal	3 326 510	111
2 Québec	671 889	43
3 Ottawa-Hull	247 072	10
4 Chicoutimi-Jonquière	160 454	10
5 Sherbrooke	147 384	15
6 Trois-Rivières	139 800	9
Sous-total (RMR)	4 693 109	198
AGGLOMÉRATIONS URBAINES (AR)		
1 Saint-Jean-sur-Richelieu	76 461	5
2 Drummondville	65 119	6
3 Shawinigan	59 851	9
4 Granby	58 872	3
5 Saint-Hyacinthe	50 027	5
6 Rimouski	48 104	8
7 Sorel	43 009	5
8 Victoriaville	40 438	2
9 Salaberry-de-Valleyfield	39 563	3
10 Rouyn-Noranda	39 096	8
11 Joliette	34 391	3
12 Val-d'Or	32 648	5
13 Baie-Comeau	31 795	5
14 Alma	30 383	2
15 Sept-Îles	26 121	2
16 Thetford-Mines	27 760	5
17 Saint-Georges	26 584	4
18 Rivière-du-Loup	22 378	3
19 Magog	21 334	3
20 Matane	17 118	5
21 Dolbeau	15 214	1
22 La Tuque	13 165	3
23 Cowansville	12 051	1
24 Lachute	11 493	1
Sous-total (AR)	842 975	97
Total (RMR et AR)	5 536 084	295

Sources : Recensement du Canada, 1996, et ministère des Affaires municipales et de la Métropole

5.5.3.1 Le navettage

Plusieurs résidents de la banlieue vont dans la ville centrale pour y travailler, y faire des achats ou s'y divertir. Certains soutiennent que ces « navetteurs » sont la source de coûts pour la ville centrale, mais ils y font aussi des dépenses, d'où la difficulté d'établir s'ils représentent un coût net pour celle-ci. Cela suppose qu'on distingue les types de navetteurs et qu'on identifie les

services qu'ils utilisent, de même que les dépenses qu'ils font. Les résultats d'une telle expertise reflètent souvent les hypothèses utilisées par les analystes. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les diverses études réalisées sur le navettage aient donné lieu à des résultats contradictoires.

5.5.3.2 Les équipements à vocation supramunicipale

Certaines villes opèrent et financent seules des équipements à vocation supramunicipale, qui sont utilisés par les citoyens des autres municipalités, sans que ceux-ci aient à en supporter les coûts. Un questionnaire a été adressé à ce propos à toutes les municipalités du Québec, en juin 1997. La moitié des municipalités l'a complété et quelque 246 équipements ont été identifiés comme ayant une portée qui excède le territoire d'une MRC ou d'une communauté urbaine et requérant de leur part une contribution de l'ordre de 111 M \$. Ces résultats, quoique fragmentaires, constituent toutefois une bonne indication de l'ampleur du problème.

5.5.3.3 Les responsabilités sociales et économiques des villes centrales

On constate une concentration des ménages à faible revenu dans les villes centrales, d'autant plus que plusieurs municipalités de banlieue ont adopté des politiques de zonage qui ont pour effet d'exclure ces ménages. De même, les dépenses en logements sociaux sont très inégalement réparties. À titre d'exemple, Montréal, où l'on retrouve 37 % des logements de la RMR, regroupe 63 % des habitations à loyer modique (HLM) de cette même région.

Notons enfin que les efforts importants que consacrent les villes centrales à la promotion économique profitent aux autres villes de l'agglomération, sans qu'elles en assument les coûts.

5.5.4 Une planification et une gestion déficientes de l'espace urbain

Depuis la fin des années 1980, la planification et la gestion de l'espace urbain se font en fonction de la rentabilité fiscale. Cet « urbanisme fiscal » s'est traduit par des comportements de ségrégation résidentielle, de sorte que les contribuables plus défavorisés se sont retrouvés concentrés dans les villes centrales. Ce phénomène a conduit à l'aggravation des disparités fiscales et à l'accentuation de l'étalement urbain, avec les coûts qui en découlent. Ces coûts ont été subventionnés en grande partie par le gouvernement et le sont toujours, de sorte que plusieurs individus n'ont pas à supporter le véritable coût de leurs choix de localisation. En contrepartie, les villes centrales se retrouvent avec des équipements sous-utilisés.

5.5.5 Les disparités fiscales intermunicipales

Les villes centrales ont des dépenses par habitant et un taux d'imposition supérieurs aux autres villes de leur agglomération. Ainsi, les six villes centrales des RMR ont un effort fiscal de 25 % supérieur à celui des villes périphériques. Les écarts de fardeau fiscal peuvent avoir plusieurs causes. Lorsque ces écarts reflètent les choix de services faits par les citoyens, ces disparités sont équitables et efficaces, mais ce n'est pas le cas lorsqu'elles découlent d'effets de

débordement. Les disparités fiscales peuvent aussi être imputables au degré différent de désuétude des infrastructures. À cet égard, le milieu bâti des villes centrales est plus âgé. Les disparités fiscales peuvent enfin découler des modes de gestion. La rémunération des employés municipaux est plus élevée en moyenne de 8 % dans les villes de plus de 50 000 habitants que dans les villes de 25 000 à 50 000 habitants. Par ailleurs, la faible productivité de la main-d'œuvre des grandes villes et leur gestion inefficace sont souvent décriées par les municipalités périphériques.

5.6 LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Comme les autres agglomérations, la région de Montréal souffre de sa fragmentation et de l'absence d'une vision d'ensemble, mais à une échelle plus importante et avec des conséquences plus dramatiques, puisqu'il s'agit de la locomotive économique du Québec.

5.6.1 FRAGMENTATION ET ABSENCE D'UNE VISION COMMUNE

En 1996, la RMR de Montréal comptait 3 326 510 habitants, répartis dans 111 municipalités. Son noyau urbanisé comprend 77 municipalités. Le territoire de la RMR recoupe cinq régions administratives, 16 MRC et une communauté urbaine, et on y retrouve 20 organismes de transport en commun, dont trois sociétés majeures, cinq conseils régionaux de développement et cinq régies régionales de la santé et des services sociaux, sans compter plusieurs autres organismes ayant une vocation spécialisée.

Malgré certains efforts gouvernementaux en ce sens, la région de Montréal n'est toujours pas en mesure d'orienter sa croissance de façon cohérente et connaît un étalement urbain coûteux. Il n'existe aucune instance ayant la responsabilité de l'aménagement de l'ensemble du territoire métropolitain. Par ailleurs, dans le domaine du développement économique, et malgré la présence de Montréal International, l'absence fréquente de collaboration intermunicipale résulte en une dispersion des énergies et une compétition improductive. Dans le domaine du transport en commun, malgré l'existence de l'AMT, plusieurs municipalités ne contribuent pas dans une proportion équitable aux coûts du transport en commun.

La population de la CUM, qui représentait 71 % de celle de la RMR en 1971, n'en représentait plus que 53 % en 1996. Le territoire actuel de la CUM apparaît trop étroit pour refléter l'incidence réelle des responsabilités qu'elle assume et pour traduire une vision métropolitaine.

5.6.2 LES EFFETS DE DÉBORDEMENT ET LEURS CONSÉQUENCES SUR MONTRÉAL

Montréal impose une fiscalité plus lourde de 25 % dans le secteur résidentiel et de 42 % dans le secteur non résidentiel que celle des municipalités périphériques, ce qui s'explique par les différents facteurs suivants.

5.6.2.1 Une différence dans les choix de services exercés par les citoyens

On ne peut dire que la qualité des services offerts par Montréal soit supérieure, mais la composition socio-économique de sa population et sa plus forte densité font en sorte que certains services sont offerts plus fréquemment, plus promptement ou en plus grand nombre.

5.6.2.2 L'âge et la désuétude du milieu bâti

Les infrastructures de la ville de Montréal sont relativement âgées et exigent plus de réparations.

5.6.2.3 La présence de nombreux équipements régionaux et nationaux

Montréal assume seule les coûts d'équipements qui ont une portée régionale ou même nationale.

5.6.2.4 La tenue d'événements à caractère régional ou national

Montréal encourt des dépenses en tant qu'hôtesse d'événements qui ont des retombées touristiques dans toute la région.

5.6.2.5 Les responsabilités sociales assumées par Montréal

Le revenu moyen des ménages à Montréal était de 34 356 \$ en 1996, comparativement à 42 229 \$ au Québec et à 50 089 \$ dans le reste de la région métropolitaine. La proportion des ménages dépendant de l'aide sociale est plus élevée à Montréal et c'est là que se concentrent les itinérants de la région. La ville de Montréal accueille, de plus, 40 % des immigrants du Québec et compte une large proportion de personnes âgées et de familles monoparentales. Cet état de fait oblige la Ville à adapter ses programmes et ses services à une clientèle hétérogène et souvent démunie.

5.6.2.6 Les responsabilités de Montréal en matière de développement économique

Montréal a une responsabilité particulière en matière de développement économique de son agglomération, mais aussi du Québec tout entier. Or, l'écart fiscal important entre Montréal et sa banlieue pousse certaines entreprises à s'installer hors de Montréal, ce qui la prive du fruit de ses efforts. La Ville fait aussi valoir que, même dans le cas où des entreprises de la nouvelle économie du savoir s'installent chez elle, son assiette fiscale n'augmente pas de façon importante, puisque ces entreprises ne font que peu d'investissements immobiliers.

5.6.2.7 Des problèmes de gestion plus accentués à Montréal

De nombreux intervenants ont suggéré qu'une partie de la solution aux problèmes de Montréal passerait par une gestion plus serrée. Si l'on se fie au récent rapport du vérificateur de la

Ville, certains éléments de la gestion sont effectivement déficients. Montréal doit aussi porter le poids de décisions passées, dont le bien-fondé apparaît discutable. Enfin, l'écart important entre la rémunération des employés municipaux et ceux du secteur public est aussi au cœur de la problématique. Cet écart était de 30,1 %, en 1996, pour les villes de 100 000 habitants et plus.

5.6.3 LA SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL

La CUM se retrouve, en 1998, au même point que la Ville de Montréal avant sa création : les services qu'elle offre ont des retombées qui dépassent son territoire, mais elle en assume seule le coût. Par ailleurs, la CUM ne dispose pas de ressources financières propres, ce qui oblige les élus municipaux qui siègent à son conseil à procéder à des arbitrages entre les besoins de leur propre municipalité et ceux de la CUM. Les problèmes budgétaires de la CUM se traduisent fréquemment par des décisions défavorables à certains grands services publics. Ainsi, la contribution des municipalités à la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM) est passée de 305 M \$ en 1994 à 255 M \$ en 1998, une baisse de 16,6 %.

La CUM affirme que ses problèmes sont exacerbés par le fait qu'elle doit supporter seule le coût de fonctions dont le financement est assumé par le gouvernement ailleurs au Québec, par exemple en matière de transport des écoliers et de services policiers spécialisés. En ce qui a trait au transport scolaire, il convient de noter que Montréal n'est pas la seule agglomération où une partie du transport scolaire est intégrée au transport en commun et que ce dernier bénéficie d'une aide gouvernementale encore importante. Quant aux services de police spécialisés offerts par le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM), certains d'entre eux sont, dans une agglomération comme Montréal, assimilables à des services de base. Si l'on se limite aux mandats nationaux, à savoir essentiellement la lutte au crime organisé, le coût des services concernés est plus restreint.

5.6.4 UNE MÉTROPOLE SANS GOUVERNER?

En conclusion, la région de Montréal apparaît à la fois surgouvernée, du fait de la pléthore de structures que l'on y retrouve, et sous-gouvernée, en raison du manque de cohésion. Si la région métropolitaine veut conserver son statut de moteur de la nouvelle économie, elle devra se doter de mécanismes de gestion qui se fondent sur une vision régionale.

5.7 LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉGION DE LA CAPITALE

À certains égards, la RMR de Québec vit une situation semblable à celle de la RMR de Montréal, avec une fragmentation du territoire et des disparités fiscales qui désavantagent la ville centrale. Ainsi, Québec a l'un des plus hauts taux de taxation de son agglomération. Les facteurs responsables sont les suivants :

5.7.1 L'ABSENCE D'UNE VISION COMMUNE

La fragmentation du territoire, l'absence d'une instance ayant la responsabilité de l'aménagement et du développement économique pour toute l'agglomération, le fait que la communauté

urbaine ne regroupe qu'une partie du territoire de la RMR et l'existence de deux régions administratives sur celui-ci conduisent à une absence de vision commune en ce qui a trait à l'avenir de la région et à une concurrence stérile.

5.7.2 LE RÔLE DE VILLE CENTRALE JOUÉ PAR QUÉBEC

Québec assume, comme les autres villes centrales, certains coûts ayant des effets de débordement sur l'ensemble de la région : activités et équipements régionaux, responsabilités sociales, promotion économique, etc. Elle a aussi à composer avec des infrastructures désuètes et doit procéder à d'importants travaux de revitalisation de certains quartiers.

5.7.3 LE STATUT DE CAPITALE

À titre de capitale du Québec, la Ville de Québec encourt des coûts supplémentaires. Toutefois, le statut de capitale s'accompagne d'investissements importants des gouvernements supérieurs. Ainsi, bien que la Ville de Québec subisse certains inconvénients du fait de son statut de ville centrale, il est difficile de conclure *a priori* que son statut de capitale ajoute à ces inconvénients.

5.8 LA PROBLÉMATIQUE DU PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ENTRE LES INSTANCES LOCALES ET LE GOUVERNEMENT

5.8.1 LE QUÉBEC, UN ÉTAT TROP CENTRALISÉ

Au Québec, les instances décentralisées au sens plein du terme, parce que leurs dirigeants sont élus au suffrage universel et qu'elles disposent d'une large autonomie décisionnelle et d'un pouvoir de taxation, sont les municipalités locales et les commissions scolaires. S'ajoutent par extension les organismes municipaux dont les dirigeants et le financement sont en bonne partie issus des municipalités locales. Les autres instances qui œuvrent aux niveaux local, supralocal ou régional, par exemple les régies régionales de la santé et des services sociaux, constituent plutôt des cas de déconcentration ou des formes de décentralisation plus restreinte. Divers aspects de la situation québécoise apparaissent problématiques :

- L'offre de services publics est plus centralisée au Québec que dans la plupart des juridictions comparables, d'où un éloignement des besoins des citoyens, une trop grande uniformité des services, une déresponsabilisation du palier local et un certain déficit démocratique.
- Certains services produits ou subventionnés par le gouvernement sont d'intérêt local ou régional. Quelques-uns sont déjà organisés sur un mode déconcentré et s'apparentent aux mandats traditionnels des instances locales.
- La part relative du fardeau fiscal qui provient du gouvernement provincial est plus élevée au Québec qu'ailleurs, ce qui suggère la possibilité d'un rééquilibrage.

5.8.2 LES CONTRAINTES À LA DÉCENTRALISATION

5.8.2.1 La fragmentation territoriale et fonctionnelle

Les municipalités locales actuelles sont souvent trop petites pour accueillir certaines responsabilités décentralisées et leur grand nombre crée un manque de cohérence. La prolifération d'organismes exacerbe le problème.

5.8.2.2 La configuration inadéquante du palier supralocal multifonctionnel

Les instances supramunicipales existantes n'ont pas de pouvoir direct de taxation et leur découpage est souvent inadéquat. Cette situation est peu propice à un transfert de responsabilités plus importantes. Leurs dirigeants sont élus de façon indirecte et les règles de décision ont souvent un effet paralysant.

5.8.2.3 L'étendue du territoire et la faible densité de la population dans le milieu rural

L'étendue du territoire québécois et la faible densité de population en milieu rural peuvent poser certaines limites au transfert de responsabilités de la part du gouvernement.

5.8.2.4 La rémunération plus élevée dans les municipalités que dans les secteurs public et parapublic et le cadre légal peu favorable à un resserment des coûts et à une réorganisation du travail

L'écart de rémunération favorable aux employés municipaux constitue un obstacle au transfert de responsabilités, puisqu'il rend difficile une prise en charge locale de responsabilités à coûts équivalents. De même, les dispositions actuelles du Code du travail rendent difficile la réorganisation du travail découlant d'un transfert de responsabilités.

5.9 POUR UNE SOLUTION À LA PROBLÉMATIQUE DU SECTEUR LOCAL

5.9.1 LES OBJECTIFS D'UNE RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

5.9.1.1 La revitalisation de la démocratie locale

On sent une certaine désaffection envers la démocratie locale, qui se manifeste par de faibles taux de participation aux élections. Pour la revaloriser, il importe que les décisions de nature locale ou régionale soient prises par des instances élues et que les citoyens puissent discerner une vision commune de l'avenir de leur région émanant de ces instances. Les citoyens s'impliqueront aussi davantage dans les décisions portant sur des services de nature locale ou régionale s'ils participent au financement de ces services et s'ils ont prise sur leur gestion.

5.9.1.2 L'établissement de visions stratégiques régionales

Il s'agit de faire partager par toutes les instances de chaque région une vision commune de l'avenir souhaité et des moyens d'y parvenir, et de mettre fin à la concurrence stérile.

5.9.1.3 La fourniture de services de qualité adaptés aux besoins

Les services locaux doivent être le plus possible adaptés aux besoins des citoyens. Ils doivent être de qualité et offerts en quantité raisonnable.

5.9.1.4 La fourniture de services au moindre coût

Les services locaux doivent être offerts au coût le plus bas possible.

5.9.1.5 La répartition équitable des coûts des services

Les coûts des services doivent être répartis entre tous leurs bénéficiaires, ce qui aura pour conséquence de réduire les disparités fiscales.

5.9.2 LES AXES D'UNE RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

La poursuite de ces objectifs exige que l'on remette en question l'organisation actuelle du secteur local selon trois axes : la responsabilité de la détermination des activités, la responsabilité de leur gestion, ainsi que la responsabilité et les modalités de leur financement. Le cadre institutionnel doit traduire les orientations retenues pour chacun de ces axes. À des fins de simplification de l'exposé, la responsabilité de la détermination des activités et le cadre institutionnel sont traités ensemble.

5.9.2.1 La responsabilité de la détermination des activités et le cadre institutionnel

Le cadre institutionnel doit permettre l'expression des besoins des citoyens. Se pose le problème d'identifier quelle instance est la plus apte à définir les besoins des citoyens dans chaque domaine. La réponse à ce questionnement permettra de déterminer quelles sont les activités dont il serait opportun de transférer la responsabilité du gouvernement aux instances locales, ou des municipalités au palier supramunicipal, ou encore d'une instance locale à l'autre.

On reconnaît généralement que, pour les services qui ont pour objectif d'égaliser les chances ou de redistribuer la richesse, ou pour ceux dont les bénéfices profitent à la société dans son ensemble, c'est le palier central qui est le mieux placé pour exprimer les besoins des citoyens et assurer un financement équitable des services. Par contre, même si, à certains égards, tous les services publics ont une dimension redistributive et produisent des bénéfices touchant l'ensemble de la société, certains comportent un caractère local ou régional, parce qu'ils engendrent des bénéfices locaux ou régionaux significatifs, ou qu'ils soulèvent des préoccupations locales ou régionales quant à leur organisation. Le caractère local ou mixte de ces services fait en sorte que c'est localement que peuvent véritablement s'exprimer les préoccupations des citoyens en ce qui

a trait à leur dimension locale, même si les enjeux plus globaux qui s'y rapportent peuvent aussi être traités au palier central.

Par ailleurs, la zone d'incidence des bénéfices engendrés par les services à caractère local ou régional n'est pas uniforme d'un service à l'autre. Selon le service, c'est donc le palier local, supralocal ou régional qui peut s'avérer le mieux placé pour servir de cadre à l'expression des besoins. Lorsque les caractéristiques d'un service amènent à conclure que la responsabilité devrait en être transférée à un autre palier, il faut que l'instance à laquelle on envisage de confier cette responsabilité possède déjà ou puisse développer la capacité de l'assumer, et autant que possible à moindre coût.

Il peut exister diverses façons pour les citoyens d'exprimer leurs besoins et préférences auprès des instances responsables de la production de services publics, que ce soit par la filière administrative, par des mécanismes de consultation ou par la voie politique. Dans les sociétés de tradition démocratique, on admet généralement que, dans la mesure où une instance est habilitée à imposer des taxes pour financer le coût de ses décisions, les citoyens doivent pouvoir en élire les dirigeants au suffrage universel direct. Ainsi le mode de financement retenu pour le service ou l'activité conditionne-t-il le choix du cadre institutionnel. Cependant, à l'heure actuelle, plusieurs instances ont des dirigeants qui ne sont pas élus au suffrage direct, en particulier le palier supra-municipal, qui est subordonné à des instances élues d'un autre palier.

Pour inciter le citoyen à participer à la chose publique, il importe que la prise de décision s'effectue à un niveau suffisamment proche pour qu'il ait l'impression de pouvoir l'influencer. Il faut aussi que le citoyen ne soit pas désorienté par la prolifération de lieux de décision et qu'il perçoive que les instances publiques aient une prise réelle sur les enjeux significatifs. Ceci suppose que les instances concernées exercent leurs responsabilités sur un espace significatif eu égard aux problèmes qu'elles ont à résoudre. Ces considérations peuvent conduire à rapprocher la prise de décision des citoyens, lorsqu'elle est trop centralisée, mais aussi à la confier à un palier couvrant un territoire plus large, lorsqu'elle est trop fragmentée. Il faut viser à une adéquation entre la zone d'incidence des bénéfices d'un service, la zone de répartition des coûts et le palier de prise de décision. Il faut aussi rapprocher les décisions de leurs conséquences fiscales, afin de favoriser une responsabilisation des citoyens.

Il faut enfin se demander laquelle, d'une instance spécialisée (unifonctionnelle) ou générale (multifonctionnelle), est la plus apte à permettre l'expression des besoins, ainsi qu'une réponse efficiente à ceux-ci. Si la structure spécialisée présente les avantages d'un contact plus étroit avec la clientèle immédiate, elle a par contre le désavantage de moins favoriser la participation des citoyens et de ne pas tenir compte de l'arbitrage financier à faire entre différents services, d'où la tendance à obtenir des coûts plus élevés.

5.9.2.2 La responsabilité de la gestion des activités

La décision de confier la gestion d'un service public à une instance réfère principalement à des considérations de souplesse, d'économies d'échelle et de capacité de prise en charge. La nécessité de plus de souplesse dans l'administration d'un service est un facteur qui milite pour qu'il soit confié à un palier rapproché des citoyens. À l'inverse, certaines activités de type standardisé ont souvent avantage à être gérées centralement. Par ailleurs, le fonctionnement efficace de certains services peut requérir une masse critique, ce qui exclut qu'ils soient gérés au palier le plus bas.

5.9.2.3 La responsabilité et les modes de financement

Il faut, idéalement, qu'il y ait correspondance entre la zone d'incidence des bénéfices d'un service et la zone de partage des coûts, si l'on veut atteindre une répartition équitable de ces coûts. Ce principe est à la base de ce qu'on pourrait appeler une fiscalité d'agglomération. Il sous-tend aussi le financement des services à forte incidence redistributive (santé, éducation, aide sociale), qui, en raison des externalités qu'ils causent, doivent tirer la majeure partie de leur financement des gouvernements supérieurs.

L'instance responsable de déterminer les besoins des citoyens et les services à mettre en place pour y répondre doit assumer également la majeure partie de son financement. De même, il est souhaitable qu'une instance dont les décisions portant sur l'organisation du service en influencent le coût soit responsabilisée quant aux conséquences de ses choix. Une responsabilité mixte quant à un service peut donc conduire à un financement mixte avec, lorsqu'il s'agit d'un service à incidence redistributive, un mécanisme de péréquation permettant d'assurer l'égalité d'accès. Enfin, les modes de financement devraient être le plus neutres possible.

5.9.2.4 La complexité des situations réelles

Il peut arriver que l'instance la mieux placée pour déterminer les besoins eu égard à un service déterminé, pour gérer ce dernier et pour en assurer le financement ne soit pas élue, ce qui peut conduire à prévoir que les dirigeants de cette instance soient désormais élus au scrutin direct, de manière à pouvoir décréter des taxes. Il peut aussi arriver qu'une telle instance n'ait pas accès à des sources de revenus suffisantes, amenant ainsi à prévoir de nouvelles sources de revenus autonomes ou la contribution d'un autre palier dans un contexte de péréquation ou de financement général. Toutefois, le financement d'une instance par une autre peut entraîner certaines difficultés, dont la remise en question de l'autonomie de la première. Par ailleurs, confier à un organisme le soin d'exprimer les besoins et de prendre des décisions de gestion quant à l'organisation des services, alors qu'une autre instance doit en supporter toutes les conséquences budgétaires et fiscales, peut conduire à une certaine irresponsabilité. Enfin, la nature mixte de certains services peut faire en sorte que la réponse aux questions de savoir quelle instance est la mieux placée pour exprimer les besoins, gérer les services et en assurer le financement ne soit pas identique et amène à un constat de responsabilités partagées entre le secteur local et le gouvernement.

5.9.3 LA CORRESPONDANCE ENTRE LES OBJECTIFS ET LES AXES DE LA RÉFORME

Pour chacun des objectifs de la réforme du secteur local, sa réalisation exige la mise en place de modes de gestion et de financement ainsi que d'une structure institutionnelle ayant des caractéristiques particulières, tel qu'illustré dans le tableau 5-B.

Tableau 5-B

Correspondance entre les objectifs et les axes d'une réforme locale

OBJECTIFS	AXES	CADRE INSTITUTIONNEL	FINANCEMENT	GESTION
REVITALISATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE	• Implication des citoyens dans les décisions locales • Revalorisation des instances locales • Lien de confiance entre le citoyen et le politique	• Instances de décision élues au suffrage direct • Instances de décision suffisamment près du citoyen • Instances ayant la latitude de prendre des décisions portant à conséquence pour le citoyen • Manifestation d'une vision régionale commune	• Participation significative des contribuables locaux au financement des services locaux • Large autonomie financière des instances locales élues (sauf si services redistributifs)	• Instances de gestion suffisamment près du citoyen
VISION STRATÉGIQUE RÉGIONALE	• Fin des concurrences stériles • Pôles socio-économiques forts • Urbanisation ordonnée	• Meilleur découpage territorial • Simplification et réduction des structures • Toutes les fonctions stratégiques assumées par le palier adéquat et par une seule instance • Élection directe à ce palier	• Modes de financement neutres par rapport aux objectifs stratégiques, voire les favorisant lorsque possible • Financement autonome du palier stratégique • Financement incitatif au renforcement des agglomérations	• Instance de gestion unique pour les services d'importance stratégique (ex.: transport en commun), ou mécanismes de coordination très efficaces
FOURNITURE EFFICACE DES SERVICES	• Services de qualité et quantité raisonnables • Services adaptés aux différents besoins et évitant le mur à mur	• Instance de décision suffisamment près du citoyen • Instance de décision imputable devant le citoyen	• Sources de revenus suffisantes • Sources de revenus pouvant varier selon la nature des besoins	• Encadrement normatif central lorsque requis • Instance de gestion suffisamment près du citoyen • Instance de gestion ayant l'expertise et les capacités techniques et administratives requises
FOURNITURE EFFICIENTE DES SERVICES	• Services fournis au moindre coût, compte tenu des niveaux de qualité et variété désirés	• Instance de décision ayant juridiction sur le territoire optimal de fourniture des services • Instance de décision bien placée pour faire des arbitrages entre différents services • Régime adéquat de relations de travail	• Modes de financement reflétant, lorsque possible, les coûts de revient • Modes de financement mettant à contribution tous les bénéficiaires • Financement assumé principalement par l'instance de décision (et aussi par l'instance de gestion, si différente)	• Minimisation des dédoublements de services • Maximisation des économies d'échelle • Instance de gestion ayant l'expertise et les capacités requises
RÉPARTITION ÉQUITABLE DES COÛTS DES SERVICES	• Coûts des services payés par tous les bénéficiaires • Réduction des disparités fiscales	• Instance de décision ayant juridiction sur un territoire englobant la grande majorité des effets de débordement potentiels • Élection directe à cette instance, ou instance gouvernementale	• Mode de financement mettant à contribution tous les bénéficiaires • Financement majoritairement central des services très redistributifs • Mode de financement lié, lorsque possible, directement à la consommation du service (sauf si services redistributifs) • Mécanismes de péréquation	• Lorsqu'il y a plusieurs instances de gestion sur un même territoire de planification, chaque instance doit être efficiente afin d'éviter la transmission de coûts évitables aux contribuables desservis par une autre instance de gestion

5.9.4 UN RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT : LA PREMIÈRE ÉTAPE D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE

Le présent chapitre a mis en lumière le fait qu'une solution globale de la problématique du secteur public local requiert des correctifs, non seulement sur le plan de la fiscalité et des modes de financement, mais aussi sur ceux des modes de gestion et du cadre institutionnel. À titre d'exemple, l'objectif d'une répartition équitable des coûts des services et d'une réduction des disparités fiscales passe par la mise en place d'un mode de financement mettant à contribution tous les bénéficiaires. Or, un tel mode de financement ne peut être instauré que par une instance décisionnelle ayant juridiction sur un territoire englobant la grande majorité des effets de débordement. La nécessaire complémentarité entre les correctifs à apporter aux modes de financement, aux modes de gestion et au cadre institutionnel amène la Commission à faire la recommandation suivante :

- 45. Que le gouvernement, en collaboration avec ses partenaires locaux, réalise une réforme globale et véritable du secteur public local, dans le cadre de laquelle seraient revus à la fois le partage des responsabilités décisionnelles et administratives entre le gouvernement, le palier local et le palier supralocal, le régime de financement du secteur local et son cadre institutionnel.**

Un tel scénario de réforme globale est présenté au chapitre 7. Cependant, un rééquilibrage du financement local peut être réalisé en attendant et constituer une première étape de la réforme globale.

LE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DU SECTEUR LOCAL

Plusieurs aspects du financement local peuvent être améliorés rapidement, avec un minimum de changements aux structures et aux institutions actuelles. Les mesures proposées dans le présent chapitre pourront, dans leur majorité, être reconduites *mutatis mutandis* lors de la réforme globale des institutions locales souhaitée par la Commission. Elles doivent donc être comprises comme l'étape préliminaire d'une telle réforme.

6.1 LE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DANS LE SECTEUR SCOLAIRE

Pour résoudre le problème de l'occupation concurrente du champ d'impôt foncier par les municipalités et les commissions scolaires, il a été question à diverses reprises de transférer aux municipalités le financement et l'organisation du transport et des équipements scolaires, en contrepartie d'une réduction de l'impôt foncier scolaire. Un tel transfert priverait les gestionnaires scolaires du contrôle d'une partie importante de leurs facteurs de production. La Commission recommande :

- 46. Que le secteur scolaire conserve la responsabilité de la gestion et du financement du transport et des équipements scolaires.**

6.1.1 LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS DE BASE

Depuis l'année scolaire 1990-1991, la responsabilité de financer localement une partie de leurs activités de base, en l'occurrence le fonctionnement des sièges sociaux ainsi que la direction et l'entretien courant des écoles, a été transférée aux commissions scolaires, par le biais d'augmentations du plafond de l'impôt foncier. Un nouvel élargissement, souhaité par la majorité des intervenants scolaires, amplifierait le problème de l'occupation concurrente du champ foncier. Or, de l'avis des commissaires, l'éducation primaire et secondaire constitue, malgré sa dimension locale, un service dont les éléments de base devraient être financés par l'État, en raison de sa nature redistributive. Toutefois, les activités financées par l'impôt scolaire représentent une somme de 980 M \$. Il est en pratique impossible au gouvernement, pour le moment, de reprendre ce financement à sa charge. En conséquence, la majorité des commissaires¹ recommandent :

1. On trouvera en annexe au rapport le texte de justification de la dissidence de la commissaire Louise Tremblay relativement à cette recommandation.

47. **Que le gouvernement reprenne progressivement à sa charge le financement de l'ensemble des activités de base en éducation primaire et secondaire publique, au fur et à mesure que les disponibilités budgétaires résultant de l'assainissement des finances publiques le lui permettent.**

Qu'en attendant, le plafond de l'impôt foncier scolaire ne soit pas élargi.

6.1.2 LA MARGE DE MANŒUVRE POUR LES BESOINS LOCAUX

Il apparaît souhaitable que les commissions scolaires récupèrent, pour leur permettre de répondre aux besoins proprement locaux, une marge de manœuvre équivalant à celle qui avait été maintenue en 1980, à savoir 6% de leurs dépenses nettes. Toutefois, les commissaires sont divisés sur le financement de cette marge de manœuvre, certains estimant qu'elle devrait être financée par le gouvernement, d'autres qu'elle devrait provenir de l'impôt foncier. La Commission recommande :

48. **Qu'après que les disponibilités budgétaires du gouvernement lui auront permis, le cas échéant, de reprendre à sa charge l'ensemble des activités de base en éducation primaire et secondaire, soit restaurée une marge de manœuvre pour les besoins locaux, équivalant à 6 % des dépenses nettes des commissions scolaires.**

La majorité des commissaires² recommandent aussi :

49. **Qu'une éventuelle marge de manœuvre des commissions scolaires pour les besoins locaux soit financée entièrement par le gouvernement.**

6.1.3 LES AJUSTEMENTS AU MODE DE FINANCEMENT ACTUEL

6.1.3.1 L'impôt foncier scolaire non résidentiel

Un ajustement qui pourrait être envisagé à court terme a trait à l'impôt foncier non résidentiel. L'Ontario et le Nouveau-Brunswick imposent une taxe foncière à taux normalisé aux contribuables non résidentiels et en répartissent les recettes entre les commissions scolaires. Cette formule apparaît intéressante et la Commission recommande :

50. **Que le gouvernement normalise la taxe foncière scolaire imposée aux contribuables non résidentiels du Québec et en répartisse les recettes entre les commissions scolaires, au prorata du nombre d'élèves, pondéré selon certaines caractéristiques de ces derniers.**

6.1.3.2 Le gel des rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal

Le gel des rôles d'évaluation sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) a pour effet de diminuer artificiellement le taux de taxation scolaire nécessaire pour atteindre le niveau normalisé de revenu par élève. Cela peut faire en sorte d'empêcher les commissions

2. On trouvera en annexe au rapport le texte de justification de la dissidence de la commissaire Louise Tremblay relativement à cette recommandation.

scolaires situées sur ce territoire de bénéficier d'un montant de péréquation. En conséquence, la Commission recommande :

- 51. Que, tant qu'il y a un gel des rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal, un facteur d'ajustement soit appliqué aux rôles d'évaluation servant à la taxation scolaire sur ce territoire, afin de corriger le fardeau fiscal scolaire additionnel supporté par les contribuables de celui-ci, en raison de ce gel.**

6.1.3.3 Les contestations d'évaluation

En raison du plafonnement de l'impôt foncier scolaire, les commissions scolaires ne peuvent récupérer les pertes qu'elles encourent, lorsqu'elles doivent rembourser des contribuables qui ont eu gain de cause en contestation d'évaluation. La Commission recommande :

- 52. Que la formule de péréquation scolaire incorpore un ajustement pour les pertes subies l'année précédente par les commissions scolaires en raison des remboursements effectués à la suite de contestations d'évaluation par des contribuables.**

6.1.3.4 Les taxes de secteur

L'octroi aux commissions scolaires du pouvoir d'imposer des taxes de secteur pour financer la construction d'écoles primaires pourrait contribuer à freiner l'étalement urbain. Actuellement, la construction des écoles publiques est presque entièrement financée par le gouvernement. Ce dernier y a alloué des sommes majeures au cours des dernières décennies, alors que le nombre total d'élèves est demeuré à peu près stable. La Commission recommande :

- 53. Que les commissions scolaires obtiennent le pouvoir d'imposer des taxes scolaires de secteur pour financer une partie des coûts de construction des nouvelles écoles primaires.**

6.2 LE RÈGLEMENT DE LA CONTRIBUTION DES MUNICIPALITÉS AU FONDS SPÉCIAL DE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS LOCALES

La contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales trouve son origine dans l'intention du gouvernement de décentraliser la responsabilité de certaines activités. En l'absence d'entente sur les activités à transférer, il a fallu recourir à une contribution municipale servant à financer des programmes gouvernementaux destinés aux municipalités. Toutefois, le gouvernement s'est engagé à réexaminer cette formule. On a évoqué un montant de 375 M \$ à propos de la contribution des municipalités. En réalité, celle-ci est de 355,9 M \$, lorsqu'on tient compte des atténuations consenties aux villes centrales et du versement au Fonds de la croissance du produit de la TGE par rapport à 1996. Le maintien permanent de la contribution exigée des municipalités n'apparaît pas souhaitable. Il reste donc trois options.

OPTION**Annulation de la contribution**

Cette option consisterait à ne plus demander aux municipalités de verser de contributions à compter de l'an 2000, de façon immédiate ou progressive. L'abolition sans contrepartie de la contribution des municipalités se traduirait par une hausse équivalente des dépenses gouvernementales. Or, il n'est pas évident que le gouvernement du Québec dispose véritablement d'une marge de manœuvre lui permettant d'absorber cette hausse de dépenses, ni que les municipalités aient besoin de l'injection de ressources que constituerait l'abolition de leur contribution. La Commission n'a pas retenu cette option.

OPTION**Remplacement de la contribution actuelle par une appropriation du produit de la TGE par le gouvernement**

Le gouvernement, au lieu de requérir une contribution des municipalités, pourrait s'approprier certains de leurs revenus. Une telle option ne pourrait s'appliquer qu'à des revenus importants, que le gouvernement perçoit déjà pour les municipalités, et la taxe sur les réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (TGE) apparaît la seule qui réponde à cette condition. Cependant, cela produirait un déplacement de revenus au détriment des villes centrales et, de façon générale, de celles qui ont un effort fiscal élevé. La Commission a choisi de ne pas retenir cette option.

OPTION**Remplacement de la contribution actuelle par le transfert aux municipalités de certaines responsabilités**

Cette option suppose qu'on identifie un certain nombre de responsabilités financières à transférer aux municipalités. Sans anticiper sur l'examen détaillé qu'on retrouve au chapitre 7, les activités visées par un transfert de responsabilités financières dans le cadre de la présente option proviendraient de la liste établie dans ce chapitre. Elles seraient les suivantes :

- **services policiers de base** : il s'agirait de permettre aux municipalités de moins de 5 000 habitants qui le veulent de se doter d'un corps de police à l'échelle de la MRC et de porter la tarification des services de la Sûreté du Québec, pour les municipalités que cette dernière continuerait à desservir, à 100 % des coûts ;
- **voies régionales** : il s'agirait de transférer aux municipalités la responsabilité de l'entretien des routes régionales, collectrices et d'accès aux ressources, dont le coût serait réparti entre les municipalités de la MRC selon la formule des quote-parts. Quant aux routes locales ayant fait l'objet, en 1993, d'un transfert de responsabilités, le coût de l'entretien de celles ayant une portée supralocale serait également réparti selon la formule des quote-parts ;
- **transport en commun** : le gouvernement pourrait cesser d'accorder des subventions aux organismes municipaux organisant le transport en commun en périphérie des agglomérations et prévoir que le transport adapté soit entièrement à la charge des municipalités. De plus, il pourrait diminuer sa contribution aux dépenses de capital récurrentes (par exemple, l'achat d'autobus) des sociétés de transport en commun ;
- **logement social** : il s'agirait d'augmenter de 10 % à 20 % la part municipale au financement des déficits de fonctionnement des HLM, à l'exclusion de la portion reliée aux services de dette ;

Tableau 6-A**Transferts de responsabilités recommandés et incidences financières
(Étape du rééquilibrage)**

M \$ ¹	Première année d'application			Rythme de croisière		
	Local	Supra-municipal	Gouvernement	Local	Supra-municipal	Gouvernement
a) Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales ²	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)
b) Transferts de responsabilités						
- Services policiers de base ³	(34,0)	--	34,0	(102,0)	--	102,0
- Voirie ⁴	(125,0)	--	125,0	(125,0)	--	125,0
- Transport en commun ⁵	(55,0)	--	55,0	(180,0)	--	180,0
- Logement social ⁴	(15,0)	--	15,0	(15,0)	--	15,0
- Environnement et hygiène du milieu	(9,6)	--	9,6	(9,6)	--	9,6
- Justice	(3,5)	--	3,5	(3,5)	--	3,5
- Développement économique local	(46,2)	--	46,2	(46,2)	--	46,2
- Équipements à portée supralocale	(21,2)	--	21,2	(21,2)	--	21,2
Sous-total (b) ⁶	(309,5)	--	309,5	(502,5)	--	502,5
c) Péréquation compensatoire						
- Abolition de la compensation actuelle pour la voirie locale	(87,8)	--	87,8	(87,8)	--	87,8
- Nouvelle mesure de péréquation compensatoire ⁷	125,0		(125,0)	185,0		(185,0)
Sous-total (c)	37,2	--	(37,2)	97,2	--	(97,2)
Total avant abolition de la contribution (b+c)	(272,3)	--	272,3	(405,3)	--	405,3
Total après abolition de la contribution (a+b+c)	83,6	--	(83,6)	(49,4)	--	49,4

1. Un signe () signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse.
2. Pour simplifier la présentation, le montant de 34,6 M \$ provenant de la TGE, qui s'ajoute à la contribution municipale au Fonds de financement des activités locales (321,3 M \$), est compté dans le gain de 355,9 M \$ permis aux municipalités par l'abolition de cette contribution ; son utilisation subséquente pour financer une partie de la péréquation compensatoire reliée aux transferts de responsabilités est considérée en contrepartie comme un coût pour le gouvernement.
3. L'écart entre la première année d'application et le rythme de croisière reflète l'hypothèse que les économies au titre des services policiers de base n'atteindront d'abord que le tiers de ce qui serait permis par une prise en charge locale complète, parce que plusieurs municipalités voudront laisser se poursuivre les ententes quinquennales actuelles avec la SQ.
4. Les propositions d'une régionalisation d'une partie de la voirie locale et du financement du logement social (voir 6.3) se traduisent en fait par une modification de la répartition des quote-parts des municipalités locales, de sorte qu'elles ne sont pas considérées comme un transfert du palier local au palier supramunicipal.
5. L'écart entre la première année d'application et le rythme de croisière provient des services de dette du transport en commun, les économies escomptées de 125 M \$ à ce titre n'atteignant leur rythme de croisière qu'après 10 ans.
6. Le sous-total des transferts de responsabilités exclut les montants correspondant aux dépenses présentement financées par des tarifications, contributions, subventions ou taxes réservées.
7. L'enveloppe de péréquation de 185 M \$ à rythme de croisière serait composée de 87,8 M \$ provenant de l'actuelle compensation pour la voirie locale, de 34,6 M \$ pris à même la TGE et de 62,6 M \$ d'ajout net. Compte tenu des décalages dans l'entrée en vigueur de certains transferts de responsabilités, cette enveloppe serait limitée initialement à 125 M \$.

- **environnement** : il s'agirait d'un transfert aux municipalités de la responsabilité de l'inspection des aliments, du contrôle des eaux de baignade et de la gestion des barrages servant à des fins municipales ;
- **justice** : il s'agirait d'un transfert aux cours municipales de la juridiction de la division des petites créances de la Cour du Québec ;
- **développement économique local** : les subventions actuelles aux MRC et aux CLD pourraient être abolies, en contrepartie d'une contribution locale accrue. Il faudrait alors accorder aux MRC la majorité aux conseils d'administration des CLD ;
- **équipements régionaux détenus par le gouvernement** : un transfert aux instances supramunicipales d'équipements régionaux détenus par des sociétés d'État (Place des Arts de Montréal, Grand Théâtre de Québec, Palais des Congrès de Montréal, Centre des Congrès de Québec, Régie des installations olympiques) pourrait s'accompagner d'un financement paritaire des coûts nets de fonctionnement.

Pour limiter les déplacements de fardeau entre catégories de municipalités, il apparaît indispensable de prévoir une enveloppe compensatoire importante, répartie de manière à limiter le fardeau fiscal additionnel selon une formule qui pourrait s'apparenter à celle actuellement appliquée pour établir la compensation pour la prise en charge par les municipalités de la voirie locale à compter de 1993. Les montants visés par la présente option sont indiqués au tableau 6-A.

Pour une première année, cette option permettrait de remplacer la contribution des municipalités (355,9 M \$) par des transferts nets de responsabilités de 272,3 M \$, entraînant des coûts additionnels de 83,6 M \$ pour le gouvernement. À terme, l'arrivée à rythme de croisière des économies liées aux services policiers et au transport en commun devrait permettre des économies totales de 405,3 M \$, ce qui se traduirait par un gain de 49,4 M \$ pour le gouvernement. Le tableau 6-B résume l'effet de cette option sur le fardeau des petites et des grandes municipalités, en incluant la péréquation compensatoire et l'abolition de la contribution au Fonds spécial de financement des activités locales.

Le tableau 6-B fait ressortir que les réaménagements de fardeau profiteraient surtout aux grandes villes, celles de moins de 10000 habitants se retrouvant en général avec un accroissement net de leur fardeau. Il faut toutefois nuancer ce constat. Il est vrai que, parmi les transferts de responsabilités envisagés, les principaux toucheraient surtout les milieux ruraux. Cependant, cela ne serait pas en soi inéquitable ; ainsi, le fardeau additionnel relié aux services policiers de base découlerait de l'obligation qui serait faite à certaines localités de payer la totalité du coût de services pour lesquels elle bénéficient actuellement, contrairement aux autres municipalités, d'une subvention implicite. D'ailleurs, la péréquation compensatoire serait allouée aux municipalités les plus affectées. Quand on observe l'évolution du fardeau fiscal qui résulte du scénario proposé, les changements n'apparaissent pas très marqués, d'autant plus que le véritable fardeau serait un peu moindre, compte tenu des difficultés d'harmonisation des chiffres apparues au cours de la simulation. Ainsi, le fardeau *per capita* dans les municipalités de moins de 500 habitants passerait de 470 \$ à 492 \$, une hausse de 4,7 %. Un tel fardeau demeure de beaucoup inférieur à celui qui serait maintenu dans les municipalités plus importantes. De plus, la réduction de la contribution gouvernementale aux immobilisations du transport en commun (125 M \$) et le transfert d'équipements gouvernementaux à portée régionale (21,2 M \$), qui ne sont pas considérés dans le tableau 6-B, toucheront surtout les grandes villes, annulant à terme les gains que celles-ci réalisent d'après ce tableau. La Commission recommande :

54. Que la contribution exigée des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales soit remplacée à court terme par un transfert permanent de responsabilités financières dans des domaines comme les services policiers de base, la voirie régionale, le transport en commun, le logement social, l'environnement, les petites créances, le développement économique local et les équipements régionaux détenu par le gouvernement.

Que ces transferts de responsabilités soient assortis d'une péréquation compensatoire visant à atténuer leur incidence sur les milieux les plus touchés ou ceux dont la capacité de payer est moindre.

Que l'abolition de la contribution actuelle des municipalités au Fonds spécial puisse être échelonnée, pour compenser d'éventuels décalages dans l'application de certains des transferts de responsabilités.

Tableau 6-B

Incidence des transferts de responsabilités par groupe de municipalités, selon la taille de leur population (Étape du rééquilibrage)

Groupes de municipalités selon la taille de la population	Incidence des réaménagements (M \$) ¹	Fardeau actuel (\$)		Fardeau révisé (\$)	
		Par 100 \$ de RFU ²	Per capita	Par 100 \$ de RFU	Per capita
De 0 à 499	(1,7)	0,96	470	1,01	492
De 500 à 999	(3,8)	1,12	453	1,16	468
De 1 000 à 1 499	(4,8)	1,17	435	1,22	455
De 1 500 à 1 999	(3,6)	1,22	479	1,26	495
De 2 000 à 2 999	(3,4)	1,30	494	1,32	504
De 3 000 à 3 999	1,5	1,71	683	1,70	670
De 4 000 à 4 999	(2,4)	1,61	611	1,64	624
De 5 000 à 9 999	(2,7)	1,67	677	1,68	682
De 10 000 à 24 999	8,5	1,87	859	1,86	852
De 25 000 à 49 999	13,6	2,13	892	2,10	879
De 50 000 à 99 999	37,8	2,18	917	2,11	886
De 100 000 et plus	64,8	2,62	1 195	2,53	1 156
TOTAL	103,8³				

1. Un signe () signifie une perte pour les municipalités concernées, l'absence d'un tel signe signifie un gain.

2. RFU : richesse foncière uniformisée.

3. Le montant total de 103,8 M \$ serait de 83,6 M \$ pour une première année d'application, si les données utilisées pour fins de simulation avaient pu être harmonisées parfaitement avec les données globales utilisées pour établir l'incidence financière du présent scénario dans le tableau 6-A. On a dû exclure certains éléments des simulations pour des raisons techniques, notamment la réduction de la contribution gouvernementale aux immobilisations du transport en commun (125 M \$, sur un horizon de 10 ans), la prise en charge locale d'une partie des coûts des équipements gouvernementaux à incidence régionale (21,2 M \$), de même que les transferts de responsabilités en matière d'environnement (9,6 M \$) et de justice (3,5 M \$). A aussi été exclue la partie de la contribution au Fonds spécial de financement des activités locales qui provient de la TGE (34,6 M \$). Par ailleurs, le tableau tient compte des montants à rythme de croisière en ce qui a trait aux services policiers de base. Enfin, on tient compte de la mise en commun régionale du financement du logement social et d'une partie des routes locales transférées en 1993.

6.3 LE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DANS LE SECTEUR MUNICIPAL

La présente section propose, pour compléter ceux recommandés au chapitre 4, des ajustements au financement municipal qui peuvent être mis en place à court terme, mais qui devraient idéalement être accompagnés, à plus long terme, d'un changement substantiel du cadre institutionnel et du cadre de gestion.

6.3.1 LA DIVERSIFICATION DES REVENUS

La quasi-totalité des intervenants du milieu municipal ont réclamé une diversification de leurs revenus, ce qui oblige à se demander si l'impôt foncier est encore une source suffisante pour financer les services municipaux. L'analyse de l'évolution financière des municipalités présentée au chapitre 3 permet de répondre par l'affirmative. Toutefois, il est certain qu'il est plus difficile de hausser le fardeau provenant d'une seule forme de taxation que de le répartir sur plusieurs formes différentes.

Un autre motif d'une diversification des revenus est d'obtenir une plus grande sensibilité à la conjoncture. L'impôt foncier y est relativement peu sensible et ses recettes sont donc stables et prévisibles. Cependant, lorsque se réalisent de nouveaux projets de développement ou que se produisent des retournements favorables de la conjoncture, l'impôt foncier n'en capte les effets qu'après un certain délai. L'octroi aux municipalités de sources de revenus plus sensibles pourrait les conduire à favoriser le développement économique, mais aussi à intensifier de façon improductive la concurrence entre elles. Il serait donc souhaitable que la diversification des revenus s'appuie sur des formules permettant à toutes les municipalités d'une région de bénéficier, au moins en partie, des retombées du développement.

6.3.1.1 Le partage des recettes de la taxe de vente du Québec

Avant la réforme de 1980, les municipalités recevaient 25 % des revenus de la taxe de vente du Québec. La Commission a retenu le retour au partage des recettes de la TVQ, plutôt que l'octroi aux municipalités du pouvoir d'imposer une taxe de vente municipale. Dans un contexte où une réforme globale serait complétée, ce choix pourrait être revu. Il serait souhaitable de restreindre le partage à des secteurs d'activité qui reflètent l'utilisation de services par des non-résidents et qui sont sensibles à l'activité économique. Les recettes nettes de TVQ perçues en 1997-1998 dans les secteurs de l'hébergement, de la restauration et du spectacle étaient de 306,5 M \$ et le partage de 20% de ces recettes représenterait 61,3 M \$. Une portion de cette somme pourrait être redistribuée sur une base régionale, le reste sur une base locale. La Commission recommande :

55. **Que le gouvernement partage avec les municipalités 20 % des recettes nettes de la taxe de vente du Québec provenant des secteurs de l'hébergement, de la restauration et du spectacle.**

Que les deux tiers des recettes partagées soient redistribués aux municipalités en fonction de la municipalité d'origine de ces recettes, et que le tiers restant soit redistribué aux municipalités en fonction de la MRC ou de la communauté urbaine d'où proviennent les recettes, au prorata de la population des municipalités.

6.3.1.2 Le partage des redevances sur les ressources naturelles

Dans le cas des municipalités rurales, la diversification des revenus devrait aussi porter sur une source liée à l'exploitation des ressources naturelles. Les redevances nettes imposées par le gouvernement sont d'environ 270 M \$ et le partage de 20 % de ces recettes représenterait 54 M \$. Cependant, étant donné la répartition inégale des ressources naturelles et l'incidence supralocale des inconvénients causés par leur exploitation, la majeure partie des recettes redistribuées devrait l'être aux MRC, aux fins de la création d'un Fonds de développement économique. La Commission recommande :

- 56. Que le gouvernement partage avec le milieu local 20 % des recettes tirées des redevances, droits et permis sur les ressources naturelles, nettes des divers crédits aux exploitants, en fonction du territoire d'origine de ces recettes.**

Qu'une fraction des sommes faisant l'objet du partage soit remise directement aux municipalités sur le territoire desquelles sont situées les ressources naturelles, mais que l'essentiel de ces sommes soit remis aux MRC (ou aux communautés urbaines, le cas échéant), en fonction du territoire d'origine, afin de permettre la création par les MRC de Fonds de développement économique.

6.3.2 L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES REDEVANCES DE DÉVELOPPEMENT

L'atteinte des objectifs en matière d'aménagement du territoire est difficile dans la situation actuelle. Ainsi, dans les régions de Montréal et de Québec, il n'existe aucune instance ayant la responsabilité pour l'ensemble de l'agglomération. Certaines décisions des instances locales et du gouvernement tendent à accentuer la problématique existante.

6.3.2.1 Les solutions institutionnelles

Le gouvernement doit rechercher la cohérence dans ses interventions, en privilégiant la consolidation des zones urbaines existantes et en donnant priorité à la revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens. De plus, les régions métropolitaines de Montréal et de Québec doivent être dotées d'un cadre d'aménagement portant sur la totalité du territoire métropolitain, ce qui requiert toutefois des changements institutionnels majeurs. La Commission formule donc la recommandation suivante :

- 57. Qu'en attendant une réforme globale des institutions, le gouvernement assure au moins la cohérence de ses modes d'intervention, politiques et programmes ayant une incidence sur l'aménagement urbain.**

Qu'il cesse de subventionner l'étalement urbain et privilégie la consolidation des zones urbaines existantes et la revitalisation des centres-villes et des vieux quartiers.

6.3.2.2 Une solution de nature financière : les redevances de développement

Les redevances de développement sont une forme de tarification prélevée auprès des promoteurs pour financer les coûts de la construction ou de l'expansion d'infrastructures hors des limites d'un nouveau développement. Il existe de nombreuses variantes provinciales en matière de redevances de développement. Au Québec, la législation ne permet pas d'établir de telles redevances, mais elle permet d'imposer au propriétaire, à titre de condition préalable à l'émission d'un permis de construction, qu'il cède gratuitement un terrain pour l'établissement d'un parc ou d'un terrain de jeux. Les dispositions légales prévoient aussi la possibilité d'exiger le surdimensionnement des infrastructures et des équipements et la participation financière de tout autre propriétaire bénéficiant des travaux.

Les effets allégués des redevances de développement sont contradictoires. Certains prétendent qu'elles freinent l'étalement urbain. D'autres soutiennent qu'elles le facilitent, car certaines municipalités n'auraient pas autrement les fonds nécessaires pour construire les infrastructures requises ou se verraient confrontées à l'opposition de citoyens craignant de voir augmenter leur compte de taxes. Tout dépend de la forme exacte que prennent les redevances. Quoi qu'il en soit, bien que certains problèmes d'iniquité soient inhérents à leur utilisation, il existe de bonnes raisons d'avoir recours à des redevances de développement, fondées sur le coût marginal et limitées aux équipements et infrastructures bénéficiant pour l'essentiel aux résidents des nouveaux développements. Elles devraient faire partie intégrante du processus d'aménagement du territoire. La Commission recommande :

- 58. Que le gouvernement modifie la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour permettre l'imposition de redevances de développement destinées à financer toutes les dépenses de capital hors site occasionnées directement par les nouveaux développements et dont les bénéfices sont limités pour l'essentiel à leurs résidents.**

Que ces redevances soient fondées sur le coût marginal des nouveaux projets, diminué d'un certain pourcentage afin d'éviter une double imposition des nouveaux résidents, qui doivent payer aussi pour la restauration des équipements existants.

Qu'afin d'éviter une concurrence intermunicipale inefficace et de ne pas compromettre l'atteinte des objectifs d'aménagement du territoire, l'imposition de redevances de développement soit confiée aux instances supramunicipales, qui verront à en remettre le produit aux municipalités sur le territoire desquelles se font les nouveaux développements.

- 59. Que les municipalités utilisent la taxe foncière générale pour financer l'expansion, attribuable à la croissance de la population, d'équipements ou d'infrastructures susceptibles de profiter à tous leurs résidents, et imposent des taxes de secteur dans le cas d'équipements ou d'infrastructures dont les bénéfices débordent les nouveaux développements, sans toutefois couvrir tout le territoire municipal.**

6.3.3 LA REVITALISATION DES VIEUX QUARTIERS

Aux États-Unis, il existe de nombreuses sociétés publiques ayant pour objectif de revitaliser les secteurs délabrés des grandes villes. Ces sociétés utilisent une technique consistant à financer des plans de revitalisation à même la hausse de la valeur foncière (*Tax Increment Financing*, ou TIF). Après avoir conçu un plan de revitalisation pour un secteur dégradé et pris entente avec la ville sur le partage des hausses de valeurs permises par la réalisation du plan, ces sociétés émettent pour le financer des obligations à intérêts non imposables. Celles-ci sont remboursées à même les recettes fiscales additionnelles engendrées par la hausse des valeurs foncières découlant de l'exécution du plan. La ville ne profite pleinement de la hausse des valeurs foncières qu'une fois remboursée la dette de la société chargée de la revitalisation.

Cette technique de financement requiert que le gouvernement participe au montage financier, en garantissant la dette ou en allouant des subventions. On doit être raisonnablement certain qu'il n'y aurait pas de développement privé d'importance sans aide du secteur public et le TIF ne doit pas être considéré comme un simple outil de concurrence intermunicipale. Par ailleurs, il existe d'autres formules de financement de la revitalisation des vieux quartiers, le TIF n'étant qu'un exemple. La Commission considère de telles formules souhaitables, ce qui l'amène à formuler les recommandations suivantes :

60. **Que les municipalités concernées et le gouvernement s'associent pour préparer des plans de revitalisation des vieux quartiers, avec la participation financière du secteur privé. À cet égard, les avantages et inconvénients d'un mode de financement fondé sur la hausse éventuelle de valeurs foncières résultant d'une revitalisation (*Tax Increment Financing*) devraient être analysés.**

Que les quartiers visés soient ciblés avec soin, de façon à éviter des coûts et risques financiers inutiles pour le gouvernement et les municipalités concernées.

6.3.4 LA FISCALITÉ D'AGGLOMÉRATION

Le concept de fiscalité d'agglomération réfère à des mécanismes qui prélèvent des recettes fiscales et les redistribuent à l'échelle d'une agglomération urbaine.

6.3.4.1 Le partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (*Tax Base Sharing*)

La formule de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale, ou *Tax Base Sharing* (TBS), est née en 1974 aux États-Unis, dans la région de Minneapolis-St-Paul. Le programme y fonctionne comme suit : on applique un taux de taxation régional sur une assiette fiscale "régionale", constituée de 40 % de la croissance brute de la valeur foncière des propriétés imposables commerciales et industrielles depuis l'année de référence 1971. Le taux de taxation régional est une moyenne des taux des municipalités de l'agglomération. Ce sont des représentants des comtés impliqués qui perçoivent les recettes et les redistribuent, sur la base d'une formule qui

tient compte de la population de chacune des municipalités et qui est inversement proportionnelle à l'importance relative de leur valeur foncière imposable *per capita*.

Le partage régional de la croissance de l'assiette fiscale réduit l'incitation à la concurrence intermunicipale, puisque la municipalité bénéficiant d'un développement doit partager avec les autres municipalités. Cela peut contribuer à établir un climat de coopération régionale, ce qui est sans doute le principal avantage du partage régional, et à mettre en place un plan d'aménagement plus rationnel. Un autre avantage, à savoir la réduction des disparités fiscales, n'est pas automatique mais dépend des formules de contribution et de répartition utilisées. Certaines conditions doivent être respectées pour qu'un mécanisme de partage de la croissance de l'assiette fiscale soit efficace. L'adhésion des municipalités de l'agglomération doit être obligatoire. Idéalement, toutes les municipalités participantes doivent être potentiellement gagnantes. Le calcul de la contribution doit laisser aux municipalités concernées une part des recettes découlant de la croissance de leur assiette fiscale qui soit suffisante pour assumer les coûts additionnels des services municipaux découlant de cette croissance ou reliés à l'inflation. Enfin, le mécanisme retenu doit être transparent et économique à administrer.

Un programme de partage régional appliqué aux agglomérations du Québec devrait inclure, dans la formule de contribution, la croissance de toutes les valeurs foncières, tant résidentielles que non résidentielles, et prévoir, dans la formule de répartition, des variables relatives au potentiel fiscal *per capita* et au revenu des ménages, afin d'éviter de créer des effets de redistribution indus. Une partie des recettes obtenues devrait servir à la création d'un Fonds de développement économique de l'agglomération. On trouvera, en annexe au rapport complet, les résultats de simulations réalisées pour les RMR de Montréal et de Québec. La Commission recommande :

61. Que toutes les municipalités faisant partie des RMR de Montréal et de Québec, et des autres RMR si le gouvernement le juge souhaitable, se voient accorder une période de douze mois pour adopter un programme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale foncière, ayant les caractéristiques suivantes :

- le partage d'une partie de la croissance de la totalité de l'assiette fiscale, incluant aussi bien les valeurs foncières résidentielles que les valeurs non résidentielles, ainsi que les compensations tenant lieu de taxes des gouvernements ;
- la constitution, à même une portion des recettes ainsi perçues, d'un Fonds de développement économique régional ouvert aux projets de toutes les municipalités de la RMR et géré par un conseil formé de représentants de celles-ci, selon une composition à être déterminée par consensus des municipalités ou, à défaut, par le gouvernement ;
- la répartition du reste des recettes aux municipalités de la RMR selon une formule qui tienne compte notamment de la population, du potentiel fiscal *per capita* et du revenu des ménages.

Que, si aucun accord n'est intervenu au terme de cette période de douze mois, le gouvernement décrète les modalités du programme qui s'appliquera.

Que ce programme ne soit mis en vigueur dans la région de Montréal qu'après que l'on ait mis fin au gel des rôles prévus sur le territoire de la CUM.

Qu'en attendant une réforme globale de la gouvernance dans les agglomérations, le programme soit administré par le gouvernement, qui effectuera les calculs requis, fera les réclamations auprès des municipalités qui seront contributrices nettes au programme et fera parvenir les sommes dues aux municipalités bénéficiaires nettes.

6.3.4.2 Le partage des coûts de responsabilités à caractère supralocal

Il arrive fréquemment que la diffusion des bénéfices de certains services ne corresponde pas aux territoires actuels des municipalités ou des instances supramunicipales et que ces services profitent non seulement aux contribuables de la municipalité qui les offre, mais également aux citoyens d'autres municipalités. L'équité, l'efficacité et l'efficacités exigent, dans de tels cas, que les modes de financement mettent à contribution tous les bénéficiaires.

Les équipements à portée régionale

Dans le cas des équipements existants définis comme régionaux, il serait approprié d'établir un mode de financement qui mette à contribution tous les bénéficiaires et qui conduise à une répartition plus équitable des coûts se traduisant par une réduction du fardeau des villes centrales. Cependant, il serait inefficace d'imposer un partage des coûts, sans que la gestion soit également partagée. En attendant l'instauration d'instances métropolitaines ou supramunicipales plus fortes, dans le cadre d'une réforme globale, on devrait mettre sur pied, dans chaque agglomération d'importance, une Société des équipements régionaux, dont le conseil d'administration serait formé de représentants des municipalités de l'agglomération et dont le financement proviendrait de la tarification et de quote-parts de ces municipalités. La mise en commun du financement et de la gestion des équipements régionaux présuppose cependant une opération majeure de classification des équipements, de conclusions d'ententes et de transfert d'actifs, ce qui requiert un mécanisme de médiation et un échéancier contraignant.

En ce qui a trait aux équipements futurs, il faudrait, pour qu'un équipement soit considéré régional, obtenir au préalable l'accord d'une majorité de municipalités de l'agglomération quant à sa gestion et à son financement, faute de quoi tout équipement mis en place par une instance devrait être à la charge de celle-ci. Le gouvernement devrait s'assurer que ses programmes n'incitent plus une instance à se doter d'équipements dont la portée excède son territoire, sans que la question du partage des coûts n'ait été clarifiée au préalable.

Les responsabilités sociales

Les villes centrales comptent plus que leur part de personnes démunies, itinérantes ou désinstitutionnalisées, ce qui se traduit par divers coûts, dont ceux causés par une forte concentration de logements sociaux sur leur territoire. Par son caractère redistributif, le logement social est une responsabilité qui, dans ses aspects locaux, devrait être gérée et financée à l'échelle de l'agglomération. Les Offices municipaux d'habitation situés dans les agglomérations devraient donc être regroupés sous une seule autorité et être financés par des quote-parts des municipalités.

Les services stratégiques d'envergure régionale

Le transport en commun constitue le meilleur exemple d'un tel service. Cependant, même si ce service est souvent pris en charge par les instances supramunicipales existantes, le partage des coûts ne recouvre pas toujours tout le territoire où se font sentir les bénéfices. Ainsi, dans la région de Montréal, de nombreux résidents des municipalités non desservies par les trois grandes sociétés de transport en utilisent les services et ne paient, par la tarification, qu'une fraction des coûts.

Ce type de problèmes ne peut être réglé qu'en élargissant la gestion et le financement de ces services à un territoire englobant l'essentiel des effets de débordement. Dans le cadre institutionnel actuel, cela obligerait à créer des agences spécifiques pour les activités visées, solution qui n'est cependant pas idéale. En effet, la régionalisation « à la pièce » des responsabilités obligerait à créer plusieurs organismes unifonctionnels, d'où des coûts globaux plus élevés que si ces responsabilités relevaient toutes de la même instance multifonctionnelle. De façon générale, la solution à cette problématique doit donc attendre une réforme globale.

La Commission recommande :

62. Qu'une démarche soit entreprise dans chaque agglomération urbaine d'importance pour identifier, dans un délai de douze mois et avec l'aide de médiateurs nommés par le gouvernement, les équipements existants d'envergure régionale et, dans la mesure du possible, la provenance de leurs usagers.

Qu'en cas de désaccord entre les municipalités à l'issue de la démarche, le médiateur soit chargé de faire rapport au gouvernement et que ce dernier statue sur les équipements devant être considérés d'envergure régionale.

Qu'à la suite de cette démarche, les équipements identifiés soient regroupés, en attendant une réforme en profondeur de la gouvernance supralocale, dans une Société d'équipements régionaux.

Que cette société soit gérée par des représentants des municipalités de l'agglomération et financée au moyen de la tarification des usagers des équipements et de quote-parts des municipalités de l'agglomération, fondées sur le potentiel fiscal et sur la provenance des usagers. Pourrait s'ajouter aux sources de financement une portion des recettes de taxes de vente, advenant un partage de ces recettes par le gouvernement.

63. Qu'à l'avenir, pour qu'un équipement futur soit considéré régional, il doive y avoir accord d'une majorité de municipalités de l'agglomération quant au mode de gestion et au partage des coûts de construction et d'exploitation, sans quoi tout équipement mis en place par une instance devrait être à la charge de celle-ci.
64. Que le gouvernement s'assure que ses programmes n'incitent plus une instance à se doter d'équipements dont la portée excède son territoire sans que la question du partage des coûts n'ait été clarifiée au préalable.
65. Que, dans chaque agglomération urbaine, la gestion du logement social soit régionalisée au sein d'une société ou d'un office supramunicipal ou métropolitain

d'habitation qui intégrerait les OMH existants et que la part locale du financement du logement social soit assurée au moyen de quotas-parts de toutes les municipalités de l'agglomération, fondées sur le potentiel fiscal.

6.3.4.3 Les effets cumulatifs sur les agglomérations urbaines

La situation des agglomérations se trouverait améliorée par les mesures dont l'application est proposée dans le présent rapport, en ce qui a trait à la régionalisation du financement des équipements à portée régionale et du logement social, à l'introduction d'outils comme les taux de taxation distincts sur la valeur foncière du sol et du bâtiment, les redevances de développement, les mesures de revitalisation des vieux quartiers, le mécanisme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale et la redistribution d'une partie des recettes de la TVQ en fonction de leur origine supralocale. Ces mesures viendraient corriger certains effets de débordement, fournir des outils pour améliorer l'aménagement urbain et favoriser l'émergence d'une dynamique d'agglomération. Il apparaît évident, cependant, que l'élimination de la plus grande partie des effets de débordement et la création de fortes dynamiques d'agglomération requièrent un réaménagement en profondeur du cadre institutionnel, tel que proposé au chapitre 7.

6.3.5 LE CAS PARTICULIER DES AGGLOMÉRATIONS DE MONTRÉAL ET DE QUÉBEC

Outre les mesures applicables aux agglomérations en général, il y aurait lieu de prévoir des contributions gouvernementales visant à compenser les responsabilités nationales ou particulières assumées par la Ville de Montréal et possiblement celle de Québec.

6.3.5.1 Les équipements nationaux

Le gouvernement devrait contribuer financièrement à l'exploitation des équipements municipaux dont la portée nationale serait reconnue. Il pourrait ainsi financer la moitié du déficit d'exploitation, en vertu du caractère national de ces établissements, le reste demeurant à la charge de la région, compte tenu du fait que leurs retombées économiques et touristiques se font sentir surtout dans celle-ci.

6.3.5.2 Les responsabilités sociales particulières

La Ville de Montréal assume des responsabilités sociales particulières, du fait du grand nombre de personnes pauvres, d'itinérants et d'immigrants sur son territoire. Ces responsabilités sont de nature redistributive et devraient faire l'objet d'une compensation gouvernementale, à charge pour Montréal de fournir une justification détaillée des coûts qu'elles occasionnent. La Ville de Québec devrait aussi pouvoir se prévaloir de cette opportunité.

6.3.5.3 Les services policiers spécialisés

La Communauté urbaine de Montréal réclame une compensation de 70 M \$ pour les services spécialisés assurés par son Service de police. Si l'on se limite aux mandats dits « nationaux », à savoir essentiellement la lutte au crime organisé, la compensation appropriée serait plutôt de l'ordre de 15 M \$.

6.3.5.4 Le transport en commun dans la région de Montréal

Même si la création d'agences unifonctionnelles n'est pas une solution idéale, la nécessité de mettre rapidement en œuvre des correctifs peut exiger que l'on y ait recours temporairement. Un organisme d'envergure métropolitaine existe déjà dans la région de Montréal en l'Agence métropolitaine de transport (AMT), dont le conseil d'administration est formé de représentants gouvernementaux et des municipalités, tous nommés par le gouvernement. Les trois sociétés majeures de transport en commun, ainsi que les corporations intermunicipales (CIT) et les organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT), devraient dorénavant tous relever d'une AMT élargie, dont les représentants municipaux au conseil d'administration seraient dorénavant désignés par les municipalités elles-mêmes et qui se verrait confier la responsabilité de la planification, de la coordination et du financement du transport en commun sur l'ensemble du territoire métropolitain. En ce qui a trait à la gestion opérationnelle, il serait probablement préférable de maintenir un ensemble de corporations territoriales distinctes, relevant ou non de l'AMT. Le financement d'une AMT aux responsabilités élargies devrait s'appuyer sur un maintien de la taxe sur l'essence et des droits sur l'immatriculation, ainsi que sur des quote-parts des municipalités de l'agglomération.

La Commission recommande :

66. Que le gouvernement finance la moitié du déficit d'exploitation des équipements détenus par des villes qui seront reconnus d'envergure nationale.
67. Que le gouvernement compense la Ville de Montréal et, le cas échéant, la Ville de Québec pour les responsabilités sociales particulières qu'elles assument, à charge pour chaque ville de fournir, avec justification à l'appui, une description précise de la nature de ces responsabilités et une estimation détaillée des coûts qu'elles occasionnent.
68. Que le gouvernement verse une compensation pour les services policiers correspondant à des mandats nationaux offerts par des corps de police municipaux ou supramunicipaux, notamment le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM).
69. Qu'en attendant une réforme globale de la gouvernance métropolitaine, l'Agence métropolitaine de transport (AMT) prenne entièrement en charge, sur tout le territoire de la RMR de Montréal, la planification, la coordination et le financement du transport en commun.

Que les représentants municipaux au conseil d'administration de l'AMT soient désormais désignés par les municipalités elles-mêmes, plutôt que par le gouvernement.

Qu'en ce qui concerne l'exploitation des services de transport en commun sur le territoire de la RMR de Montréal, l'on retienne l'une des deux options suivantes, après en avoir examiné les avantages et les inconvénients :

- maintenir, dans le cas des trois sociétés de transport, des corporations intermunicipales de transport (CIT) et des organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT), leur statut d'entités juridiquement autonomes,

tout en limitant désormais leur responsabilité à la gestion courante des services de transport en commun ;

- mettre fin au statut juridique autonome de ces organismes et les placer sous la responsabilité directe de l'AMT, tout en les maintenant comme unités opérationnelles distinctes sur le territoire.

Que l'AMT retienne un mode de financement du transport en commun prévoyant une contribution des automobilistes et une modulation des quote-parts des municipalités de l'agglomération en fonction de l'utilisation que font leurs résidents des services de transport en commun de nature métropolitaine.

6.4 LES INCIDENCES FINANCIÈRES DE L'ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE

6.4.1 INCIDENCES PAR PALIER

Certaines des mesures proposées au chapitre 4 et aux sections 6.2 et 6.3 du présent chapitre se traduiraient par des réaménagements financiers entre le gouvernement et le secteur municipal, d'autres auraient pour effet d'introduire une nouvelle répartition des coûts entre les municipalités locales, par le biais de la régionalisation du financement de certaines activités. Les incidences sont présentées au tableau 6-C de la page suivante.

Le tableau 6-C fait apparaître un coût net de 293,9 M \$ pour le gouvernement pour la première année d'application, lequel se réduit progressivement à 155,1 M \$ en raison de la fin de la disposition transitoire liée à la révision de la formule de répartition des compensations tenant lieu de taxes et des économies provenant du transport en commun, qui n'atteindront leur rythme de croisière qu'au bout de 10 ans. Si le gouvernement souhaite atténuer ces coûts additionnels, il lui serait loisible d'échelonner l'entrée en vigueur des mesures augmentant les revenus des municipalités ou le retrait de la contribution de ces dernières au Fonds spécial de financement des activités locales.

Par ailleurs, les mesures (incluant certaines apparaissant au tableau 6-C) qui ont pour effet de modifier la répartition des coûts entre les municipalités locales, par le biais d'une mise en commun régionale du financement, ont les incidences suivantes en termes de montants réaménagés :

	M \$
Régionalisation d'une partie des routes locales transférées en 1993	75,0
Régionalisation du logement social	25,0 ¹
Régionalisation d'équipements à portée supralocale	120,0
Régionalisation du transport en commun dans la RMR de Montréal	n.d.
Compensation pour les équipements à portée nationale	20,0 ²
Compensation pour les services policiers spécialisés du SPCUM	15,0 ²

1. Ou 40 M \$, si l'on ajoute la hausse de contribution liée au transfert de responsabilité financière du gouvernement.

2. Il s'agit de transferts financiers du gouvernement visant le palier supramunicipal, mais se répercutant sur les quote-parts du palier local.

M \$ ¹	Première année d'application			Rythme de croisière		
	Local	Supra-municipal	Gouvernement	Local	Supra-municipal	Gouvernement
a) Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)
b) Transfert de responsabilités ^{2,4}	(309,5)	--	309,5	(502,5)	--	502,5
c) Péréquation compensatoire reliée aux transferts de responsabilités ²	37,2	--	(37,2)	97,2	--	(97,2)
d) Compensations reliées aux mandats nationaux ^{3,4}						
- équipements nationaux	20,0	--	(20,0)	20,0	--	(20,0)
- services policiers spécialisés du SPCUM	15,0	--	(15,0)	15,0	--	(15,0)
- responsabilités sociales	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.
Sous-total (d) :	35,0		(35,0)	35,0		(35,0)
e) Mesures visant les revenus des municipalités						
- compensations tenant lieu de taxes ⁵	60,0	--	(60,0)	54,2	--	(54,2)
- partage de la TVQ ³	61,3	--	(61,3)	61,3	--	(61,3)
- partage des redevances sur les ressources naturelles ³	10,0	44,0	(54,0)	10,0	44,0	(54,0)
Sous-total (e)	131,3	44,0	(175,3)	125,5	44,0	(169,5)
Incidence totale (a + b + c + d + e)	249,9	44,0	(293,9)	111,1	44,0	(155,1)

Tableau 6-C

Incidences financières de l'étape du rééquilibrage

Mesures résultant en un réaménagement entre le gouvernement et les municipalités

1. Un signe () signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse.
2. Le détail de ces montants apparaît au tableau 6-A, compris dans la section 6.2 du présent chapitre.
3. Ces mesures sont explicitées à la section 6.3 du présent chapitre.
4. Les propositions de transfert de responsabilités en matière de voirie et de logement social, de même que les compensations pour les mandats nationaux, sont associées à une régionalisation du financement se traduisant par une modification des quote-parts des municipalités locales.
5. Cette mesure est explicitée au point 5 du chapitre 4.

6.4.2 INCIDENCES INTERMUNICIPALES PAR TAILLE DE POPULATION

Les mesures comprises dans l'étape du rééquilibrage à court terme auraient, selon les catégories de municipalités, les incidences présentées au tableau 6-D. L'examen de ce tableau suggère que les municipalités de plus petite taille seraient légèrement perdantes comparativement aux grandes municipalités, même avec l'inclusion de mesures de péréquation compensatoire. Cependant, ce résultat n'est pas inconséquent avec l'objectif visé de corriger les écarts fiscaux inéquitables affectant les villes centrales et de faire payer à tous une part plus importante des services dont ils bénéficient. Il faut mentionner que le tableau exclut certains transferts de responsabilités, en particulier l'effet de la réduction de la contribution gouvernementale aux immobilisations du transport en commun (125 M \$), qui affectera progressivement, sur un horizon de 10 ans, les municipalités des grandes agglomérations. Enfin, l'effet des réaménagements envisagés sur le fardeau fiscal reste modeste, ainsi que l'illustre le tableau 6-B apparaissant plus tôt dans le présent

Taille de population	Transferts de responsabilités ¹	Compensations tenant lieu de taxes ²	Modification de la répartition de la TGE	Modification de la péréquation municipale	Partage de la TVQ et des redevances ³	TOTAL
0 à 4 999	(18,2)	18,9	(10,0)	(19,9)	25,5	(3,7)
5 000 à 9 999	(2,7)	5,8	(0,2)	3,8	8,7	15,4
10 000 à 24 999	8,5	13,2	1,0	5,9	19,9	48,5
25 000 à 49 999	13,6	11,6	4,6	4,5	15,3	49,6
50 000 à 99 999	37,8	4,6	5,2	5,7	17,6	70,9
100 000 et plus	64,8	--	(0,6)	--	28,3	92,5
TOTAL	103,8	54,1	--	--	115,3	273,2

chapitre, d'autant plus que ce tableau n'incorpore pas les effets du partage des recettes de la TVQ et des redevances.

Tableau 6-D

Incidence intermunicipale des mesures de l'étape du rééquilibrage par taille de population

1. On inclut ici l'effet des transferts de responsabilités, de la péréquation compensatoire et de l'abolition de la contribution municipale au Fonds spécial de financement des activités locales, avec certaines exclusions pour des motifs techniques (voir tableau 6-B apparaissant à la section 6.2 du présent chapitre). Sont exclus en particulier l'effet de la prise en charge locale d'équipements gouvernementaux à incidence régionale (21,2 M \$) et celui de la réduction de la contribution gouvernementale aux immobilisations du transport en commun (125 M \$ sur un horizon de 10 ans), qui toucheraient pour l'essentiel les grandes agglomérations urbaines.
2. Ce montant exclut la compensation transitoire de 6 M \$ qui serait accordée aux municipalités perdantes selon le nouveau mode de répartition.
3. Les données disponibles ne permettent pas d'établir la répartition entre municipalités des gains qui découleraient d'un partage de 20% des recettes de la TVQ, soit 61,3 M \$, et de celles reliées aux redevances sur les ressources naturelles, soit 54 M \$. Cependant, l'on sait que le partage des recettes de redevances bénéficiera surtout aux municipalités de région périphérique, qui sont en général de plus petite taille, et le partage des recettes de la TVQ, aux municipalités de région urbaine, dont la taille moyenne est plus grande. De surcroît, les montants en question sont du même ordre de grandeur. Par conséquent, pour obtenir un portrait plus complet de la situation, quoique approximatif, les montants ont été additionnés et le total, réparti entre les groupes de municipalités en proportion de leur poids démographique.

LA RÉFORME GLOBALE DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

La Commission est d'avis qu'il serait opportun de procéder à une réforme globale du secteur public local, qui irait au-delà des mesures d'application immédiate décrites au chapitre qui précède, et qui comporterait à la fois une refonte du cadre institutionnel, une révision du partage des responsabilités et un nouveau partage des sources de revenus.

7.1 LA REFONTE DES STRUCTURES LOCALES

L'examen par la Commission du partage actuel des responsabilités en matière de services locaux, présenté plus loin, amène à conclure que le cadre institutionnel et le découpage territorial actuels des instances municipales posent d'étroites limites à l'exercice des compétences relevant de ces dernières, à la prise en charge de nouvelles responsabilités dans un contexte de décentralisation et à une répartition équitable du fardeau fiscal local sur le territoire. Si l'on simplifie, les avenues possibles en ce qui a trait à la refonte des structures locales et supramunicipales se résument à trois :

- le recours à la collaboration des municipalités, que ce soit par la mise en commun de services, la conclusion d'ententes ou les fusions volontaires ;
- une politique contraignante visant à maximiser les fusions de municipalités locales ;
- un renforcement majeur du palier supramunicipal.

7.1.1 REFONTE DES STRUCTURES MUNICIPALES POUR LE TERRITOIRE EN GÉNÉRAL

La Commission a examiné ces trois avenues en ce qui a trait à la refonte des structures municipales pour le territoire québécois en général, abstraction faite des six agglomérations majeures de Montréal, Québec, Trois-Rivières, Chicoutimi-Jonquière, Hull et Sherbrooke.

L'option d'un recours à la collaboration volontaire des municipalités correspond à un statu quo amélioré. Elle postule qu'il y aurait poursuite et renforcement de la politique actuelle en matière de regroupement municipal, d'utilisation des MRC comme coopératives de services et de mise en commun des services. Les pouvoirs dévolus aux instances supramunicipales ne seraient

pas modifiés, non plus que le mode de désignation des dirigeants et que le mode de financement par quote-parts. Dans des conditions idéales, le recours à la collaboration volontaire des municipalités et à une politique purement incitative de regroupement pourrait atténuer le problème de la fragmentation des instances municipales, mais on peut douter qu'il apporte une solution aux problématiques du secteur local dans des délais acceptables. Aussi, sans rejeter tout recours à des formules de collaboration volontaire, la Commission ne juge pas opportun de recommander une option qui s'y limiterait.

L'option d'une maximisation des fusions de municipalités locales postule que le gouvernement mette en place une politique contraignante conduisant à un réseau de municipalités locales dont les territoires seraient d'une étendue comparable à ceux des MRC, mais selon un découpage qui serait rationalisé. On peut cependant s'interroger sur la capacité des fusions à engendrer des économies. Diverses études démontrent que les dépenses tendent à augmenter après une fusion, car la quantité et la qualité des services ont tendance à s'ajuster au plus haut commun dénominateur. Si certaines économies d'échelle sont possibles, la création d'unités trop importantes peut donner l'effet inverse. Les avantages des fusions doivent plutôt être recherchés du côté d'une meilleure répartition du fardeau fiscal, d'une réduction de la concurrence intermunicipale et de la création d'une plus grande synergie. Dans la mesure où les municipalités issues de fusions atteindraient une étendue comparable à celle des MRC, l'élimination de ces dernières ferait disparaître la lourdeur administrative et les conflits associés au système à deux paliers, mais cela aurait aussi pour effet d'éloigner le gouvernement municipal des citoyens, en raison de la taille qu'atteindraient les municipalités regroupées. Enfin, on peut craindre certaines résistances à un programme de fusion jugé radical.

Dans ce contexte, la Commission n'estime pas opportun de recommander le recours à un programme de fusions massives des municipalités locales, assorti d'une disparition du palier supramunicipal. Elle estime que la décision de décréter des fusions devrait se limiter à certaines situations particulières, par exemple les grandes agglomérations, mais que le gouvernement devrait tout de même renforcer sa politique de regroupement. La Commission recommande :

70. Qu'en matière de regroupements de municipalités locales et sous réserve des mesures applicables aux grandes agglomérations, le gouvernement renforce sa politique actuelle en matière de fusion des ensembles village-paroisse et des petites agglomérations, en l'assortissant de mesures incitatives plus efficaces ou même de mesures contraignantes, et en apportant au cadre des relations de travail les modifications permettant de réaliser les économies découlant des fusions.

71. Que la date du 1^{er} juillet 1999 fixée en ce qui a trait aux regroupements visés par le volet I de la politique du ministère des Affaires municipales et de la Métropole soit maintenue.

L'option d'un renforcement majeur du palier supramunicipal consisterait à faire des MRC non seulement des coopératives de services, mais le centre de gravité de la planification du développement et de l'offre de services sur leur territoire, tout en maintenant des municipalités locales responsables des services de proximité. La double allégeance des dirigeants des instances supramunicipales a souvent été évoquée comme l'une des causes de la faiblesse relative de ce palier. En conséquence, il y aurait élection de ces dirigeants au scrutin universel direct. De même,

afin de garantir l'autonomie financière du palier supramunicipal, il faudrait lui attribuer des sources de revenus autonomes.

Cette option permettrait entre autres d'améliorer l'équité fiscale, d'assurer une imputabilité accrue du palier supramunicipal et de rendre possible un meilleur exercice des responsabilités à l'égard des enjeux qui transcendent le palier local, tout en conservant des instances locales pour les services à portée locale. Cette option permettrait également d'éviter les difficultés inhérentes à un processus de fusion massive. La Commission estime que l'avenue d'un renforcement majeur du palier supramunicipal apparaît la solution préférable au problème de la fragmentation municipale et à celui des effets de débordement. Elle recommande en conséquence :

72. Que le gouvernement procède, sous réserve des mesures applicables aux grandes agglomérations, à un renforcement majeur du palier supramunicipal des MRC comportant les éléments suivants :

- transférer aux MRC de la responsabilité d'une part importante des services jusqu'ici assurés par les municipalités locales ;
- rationalisation des territoires des MRC, afin que leur taille soit suffisante pour permettre l'exercice optimal de leurs responsabilités ;
- élection des membres des conseils des MRC au scrutin universel direct ;
- abolition du système des quote-parts et attribution aux MRC de sources de revenus autonomes.

7.1.2 REFONTE DES STRUCTURES MUNICIPALES CONCERNANT LES AGGLOMÉRATIONS MAJEURES AUTRES QUE QUÉBEC ET MONTRÉAL

La Commission estime que les agglomérations de Chicoutimi-Jonquière, de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de l'Outaouais devraient faire l'objet de mesures spécifiques. Elle a envisagé, dans le cas de ces agglomérations, diverses options qui sont des variantes de celles examinées précédemment pour l'ensemble du territoire. Pour l'Outaouais, ces options pourraient signifier le rétablissement d'une instance supramunicipale à l'échelle de la RMR. Quatre options ont été étudiées de façon plus particulière. Les deux premières sont celle d'un recours aux fusions et celle d'un renforcement du palier supramunicipal, avec retrait dans les deux cas de la juridiction des MRC sur le territoire de l'agglomération. Les deux autres options reprennent la même alternative entre fusions et renforcement du palier supramunicipal, mais en maintenant la juridiction des MRC sur les agglomérations concernées.

La Commission n'a pas retenu les deux premières de ces options, qui présentent l'inconvénient de séparer le pôle urbain de la région avoisinante. Elle a également pesé les avantages et les inconvénients des deux autres options, soit celle d'une fusion en une seule des municipalités locales de chacune des agglomérations, avec le maintien de la juridiction de la MRC sur les territoires concernés, et celle prévoyant le maintien de plusieurs municipalités dans ces agglomérations, assorti d'un transfert majeur de responsabilités au palier supramunicipal. Ces options apparaissant toutes deux comme des solutions valables à la problématique des agglomérations, la

Commission a estimé que le milieu devait pouvoir exercer un choix en la matière, à l'image de ce que permet la formule que le Nouveau-Brunswick a appliquée dans le cas de ses sept principales agglomérations. La Commission recommande donc :

73. Que le gouvernement fasse obligation aux municipalités des quatre territoires constituant les agglomérations de Trois-Rivières, de Sherbrooke, de Chicoutimi-Jonquière et de l'Outaouais, de choisir, à l'intérieur d'un délai de un an et avec l'appui d'un médiateur-arbitre, entre les deux options suivantes :

- le maintien du découpage actuel des municipalités locales, assorti d'un transfert majeur de responsabilités à l'instance supramunicipale dont le territoire inclut l'agglomération ;
- le regroupement en une seule municipalité des municipalités locales de l'agglomération ou du centre urbanisé de celle-ci, assorti d'un transfert de responsabilités moindre à l'instance supramunicipale. La municipalité d'agglomération exercerait ainsi sur son territoire la responsabilité des services de nature locale et de la plupart des services courants de nature supralocale. La MRC assumerait ces services supralocaux courants pour le reste de son territoire, de même que les responsabilités de type stratégique concernant l'ensemble de son territoire.

Qu'auterme du délai de un an, si aucune décision n'est prise par le milieu, le médiateur-arbitre désigné par le gouvernement fasse à ce dernier une proposition quant aux structures et au partage des responsabilités devant s'appliquer dans les territoires concernés et que le gouvernement statue sur cette proposition.

Que le découpage des instances supramunicipales des territoires concernés soit revu, afin d'assurer que chaque agglomération soit entièrement comprise dans le territoire d'une seule instance supramunicipale, et que les MRC avoisinantes aient une taille suffisante pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités.

Que les instances supramunicipales des territoires concernés disposent de sources de revenus autonomes et que leurs dirigeants soient élus au scrutin universel direct.

7.1.3 REFONTE DES STRUCTURES MUNICIPALES POUR LES AGGLOMÉRATIONS DE QUÉBEC ET DE MONTRÉAL

Les agglomérations de Québec et de Montréal méritent de faire l'objet d'un examen particulier. L'option d'un recours à la collaboration municipale comporterait le maintien des organismes supramunicipaux existants dans leur structure, leurs responsabilités et leur territoire actuels, de même que celui des municipalités locales, sous réserve des fusions volontaires. Toutefois, la Commission de développement de la métropole (CDM) serait activée, les sociétés de transport en commun de l'agglomération de Montréal seraient rattachées directement à l'Agence métropolitaine de Transport (AMT), un mécanisme de concertation à l'échelle de l'agglomération serait mis en place à Québec et l'on envisagerait la création d'agences métropolitaines, pour le logement

social et les équipements régionaux. Certains éléments de cette option pourraient être mis en place à court terme. Cependant, dans une optique de réforme globale, la Commission estime qu'il convient d'envisager d'autres options. La Commission s'est surtout attardée à deux.

La première postule que les municipalités locales actuelles seraient maintenues, mais que les activités à incidence supralocale, tant les services courants que les responsabilités stratégiques, seraient prises en charge par une instance métropolitaine dont les dirigeants seraient élus, qui disposerait de sources de revenus qui lui seraient propres et dont le territoire serait sensiblement équivalent à celui de la RMR. Selon cette option, les municipalités locales ne conserveraient que la responsabilité des services de portée locale. Les fusions seraient alors moins nécessaires et le découpage des municipalités locales ne serait pas modifié, sinon de façon volontaire.

La seconde option examinée consisterait à réduire le plus possible le nombre de municipalités locales sur le territoire des RMR de Québec et de Montréal et à remplacer les instances supra-municipales par une instance métropolitaine élue exerçant certaines responsabilités pour l'ensemble de l'agglomération. Les municipalités d'agglomération issues des fusions récupéreraient la responsabilité de la plupart des services courants à portée supralocale, en plus de continuer à assurer les services définis comme locaux. Les enjeux stratégiques de type métropolitain seraient pris en charge par une instance métropolitaine couvrant l'ensemble du territoire de l'agglomération, de même que la responsabilité des services à incidence métropolitaine.

La Commission a pesé les avantages et les inconvénients des deux options en ce qui a trait à la prise en charge des enjeux métropolitains, à l'amélioration de l'équité fiscale et au maintien d'un palier local proche des citoyens. Estimant que le morcellement des municipalités locales dans les agglomérations de Québec et de Montréal y rendait les regroupements impératifs, elle a choisi de privilégier l'option d'un regroupement majeur des municipalités locales, avec la prise en charge par une instance métropolitaine de certaines responsabilités, essentiellement les fonctions stratégiques et les services à portée métropolitaine. Cependant, si le gouvernement jugeait les fusions non souhaitables, la première option pourrait être retenue. Toutefois, il n'est pas apparu opportun à la Commission de formuler des recommandations détaillées quant au découpage territorial souhaitable, même si les cartes jointes présentent certaines hypothèses à ce propos. La Commission recommande :

- 74. Que le gouvernement mette en œuvre, pour les agglomérations de Québec et de Montréal, une démarche de regroupement obligatoire des municipalités locales conduisant à réduire le nombre de ces dernières à tout au plus une vingtaine sur le territoire de la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal, dont au plus cinq sur l'île de Montréal, et à cinq ou six sur le territoire de la RMR de Québec.**

Que le découpage des MRC en périphérie de ces agglomérations soit revu, afin d'assurer qu'elles aient une taille suffisante pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités, et que le découpage des régions administratives soit modifié pour éviter que les agglomérations ne soient divisées entre plus d'une région.

Que soit constituée, dans chacune de ces agglomérations, une instance métropolitaine dont le territoire serait sensiblement équivalent à celui de la région métropolitaine de recensement, à l'exclusion de la sous-agglomération

de Saint-Jérôme, qui remplacerait les instances supramunicipales existant sur ce territoire, dont, à Montréal, la Communauté urbaine de Montréal et l'Agence métropolitaine de transport, et qui assumerait les mandats que la Loi prévoyait confier à la Commission de développement de la métropole.

Que les instances métropolitaines de Québec et de Montréal disposent de sources de revenus autonomes et que leurs dirigeants soient élus au scrutin universel direct.

Que les instances métropolitaines assument la responsabilité des fonctions stratégiques pour l'agglomération, des services courants à incidence métropolitaine et, le cas échéant, de ceux dont la prise en charge à ce palier serait jugée avantageuse.

Que les municipalités d'agglomération issues des regroupements exercent sur leur territoire la responsabilité des services de type local et adoptent pour ce faire une organisation déconcentrée des services, sur le modèle des arrondissements de quartier, et qu'elles exercent aussi la responsabilité de la plupart des services courants à portée supralocale.

Qu'advenant qu'une démarche significative de fusion ne puisse être menée à bien, les instances métropolitaines de Québec et de Montréal se voient confier la responsabilité de l'ensemble des fonctions et services à portée supralocale.

7.1.4 LES AUTRES ORGANISMES LOCAUX À VOCATION SUPRALocale

Il existe divers organismes indépendants des instances municipales et qui ont pour vocation d'offrir des services à caractère local ou supralocal dans un domaine spécifique. Citons les commissions scolaires, les centres locaux de développement (CLD), les cégeps, les régies régionales de la santé et des services sociaux et les établissements qui en relèvent (CLSC, CHSLD). Il a souvent été mentionné que la prolifération de tels organismes, même si elle assure la prise en considération plus immédiate des besoins spécifiques, a par contre pour effets de désorienter le citoyen et de diluer l'imputabilité. Dans un contexte de réforme globale du gouvernement local, il serait opportun, de l'avis de la Commission, que les divers organismes unifonctionnels, autres que les commissions scolaires dont le cas sera examiné plus loin, soient rattachés au palier supramunicipal, afin de favoriser l'émergence d'instances supramunicipales fortes, exerçant des responsabilités à l'égard de toute la gamme des services à caractère local ou supralocal. La pertinence d'un tel rattachement est cependant fonction d'un transfert de responsabilités dans les domaines concernés. Toutefois, il pourrait être souhaitable, entre temps, d'expérimenter des formes de gestion commune des services. La Commission recommande :

- 75. Que soit envisagé à moyen terme, dans un contexte de décentralisation et de réforme globale du gouvernement local, le rattachement aux instances supramunicipales de l'ensemble des organismes indépendants ayant pour vocation d'offrir des services à caractère local ou supralocal.**

- 76. Que le gouvernement permette aux milieux qui le souhaitent d'expérimenter des formes de gestion commune des services municipaux, éducatifs, sociaux et de santé.**

7.2 LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

L'établissement du partage optimal des responsabilités en ce qui a trait aux services publics requiert un examen selon l'axe du partage entre le gouvernement et les instances locales, et celui du partage entre les instances locales elles-mêmes. Ce réexamen oblige à se demander quelle instance est la mieux placée pour déterminer les besoins des citoyens et les services à offrir, pour financer ces services et pour les gérer. La Commission a procédé à un examen domaine par domaine pour tenter d'établir une hypothèse de répartition optimale des responsabilités. Dans les pages qui suivent, les références au palier supramunicipal désignent les instances supramunicipales au sens habituel du terme, mais aussi les municipalités d'agglomération résultant de la fusion des municipalités locales des principales agglomérations.

7.2.1 SÉCURITÉ PUBLIQUE

7.2.1.1 Police

Les services de police sont partagés entre la Sûreté du Québec (SQ), le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM) et 138 corps municipaux. Les municipalités de plus de 5 000 habitants sont tenues d'assurer les services policiers de base, tandis que les municipalités de 5 000 habitants et moins doivent être desservies par la SQ, dans le cadre d'ententes quinquennales et en contrepartie d'une tarification qui représente 50 % des coûts, en moyenne.

Les services policiers de base visent une population locale et des crimes se limitant à un territoire déterminé, de sorte qu'ils devraient être pris en charge par des corps policiers municipaux, comme c'est déjà le cas pour les municipalités de plus de 5 000 habitants. Afin d'atteindre le seuil critique permettant d'offrir des services de qualité, il apparaît préférable que la gestion soit assurée au palier supramunicipal. Un encadrement gouvernemental devrait être maintenu quant aux services à offrir, tout en allégeant les contrôles portant sur les moyens. Par contre, les services spécialisés lourds, comme la lutte au crime organisé, qui visent des problèmes à l'échelle du Québec, devraient être centralisés. Cela suppose qu'on retire au SPCUM ses mandats dits « nationaux » pour les confier à la SQ ou, à défaut, que le SPCUM reçoive une compensation. La Commission recommande :

- 77. Que les services policiers de base soient pris en charge par des corps policiers gérés et financés par le palier supramunicipal, avec les modalités suivantes dans le cas des grandes agglomérations :**
- à Montréal, ces services devraient être assurés par les municipalités d'agglomération ;

- dans les autres agglomérations importantes, le choix serait laissé au milieu de confier cette responsabilité soit aux municipalités d'agglomération, soit aux MRC, soit à l'instance métropolitaine dans le cas de Québec ;
- un mécanisme métropolitain devrait être créé pour assurer la coordination entre les corps municipaux et la Sûreté du Québec.

Que la responsabilité des services spécialisés lourds soit réservée au palier gouvernemental, en l'occurrence la Sûreté du Québec, ce qui suppose le transfert de certaines activités du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM) ou, à défaut, le versement d'une compensation.

Que le pouvoir gouvernemental réglemente les services policiers offerts par le secteur municipal soit maintenant, tout en allégeant les contrôles portant sur les moyens.

7.2.1.2 Lutte contre les incendies

La lutte contre les incendies fait partie des compétences optionnelles des municipalités. La problématique dans ce domaine a trait à la fragmentation et à la faible professionnalisation des services municipaux, surtout en milieu rural, de même qu'à la déficience de la fonction de prévention. Il existe 968 services d'incendie, dont plus de 80 % composés uniquement de pompiers à temps partiel.

La lutte contre les incendies est un service dont les bénéfices sont d'abord locaux. L'organisation efficace de ce service oblige à concilier deux considérations. La rapidité d'intervention requiert un déploiement sur le terrain, tandis que la formation des pompiers, la planification et la coordination des interventions et l'organisation d'activités de prévention supposent une perspective supramunicipale. La Commission recommande :

78. **Que la lutte contre les incendies soit prise en charge par le palier supramunicipal (municipalités d'agglomération et MRC) avec, en milieu rural, une organisation déconcentrée assurant une rapidité d'intervention suffisante.**

7.2.1.3 Sécurité civile

Même si aucune disposition légale ou réglementaire ne leur prescrit comment appliquer leurs compétences en matière de mesures d'urgence, les municipalités sont invitées à se doter d'organisations de sécurité civile. Les sinistres majeurs survenus ces dernières années ont révélé un état de préparation très différent selon les municipalités et un flottement quant au partage effectif des responsabilités.

Comme la lutte contre les incendies, la sécurité civile est un service dont les bénéfices sont surtout locaux, quoique les sinistres majeurs aient une incidence qui excède le territoire des municipalités locales. Une mise en commun des ressources et une coordination au palier supramunicipal s'avèrent la condition nécessaire d'une intervention efficace dans de telles situations. Dans ce contexte, la Commission recommande ce qui suit :

79. Que le gouvernement conserve ses responsabilités actuelles en matière de coordination de la sécurité civile, de planification et d'application des mesures d'urgence et d'indemnisation des sinistres.

Que les MRC, et les instances métropolitaines à Québec et à Montréal, se voient confier la responsabilité de la planification de la sécurité civile (identification des risques, inventaire des ressources, préparation des mesures d'urgence et coordination des plans locaux, désignation des responsables, formation des intervenants) et de la coordination des mesures d'urgence sur leur territoire.

Que les municipalités locales et les municipalités d'agglomération conservent un rôle d'intervenants de première ligne et qu'elles aient la responsabilité de préparer des plans locaux de mesures d'urgence et d'assurer l'application sur leur territoire, sous la coordination des MRC et des instances métropolitaines.

7.2.2 TRANSPORT

7.2.2.1 Voirie

Le gouvernement est responsable de routes totalisant 29 200 km, tandis que les municipalités sont responsables de voies, rues et routes locales totalisant 90 500 km. Le ministère des Transports (MTQ) accorde pour les routes de responsabilité municipale des subventions totalisant 125 M \$, dont 87,8 M \$ à titre de compensations pour le transfert, en 1993, de la responsabilité de 34 000 km de routes aux municipalités.

Dans la mesure où seules certaines routes ont une importance telle que leur responsabilité doit demeurer gouvernementale et que les autres routes sont d'abord d'intérêt local ou régional, la prise en charge complète de ces dernières par des instances locales ou supramunicipales pourrait être envisagée. Toutefois, il y aurait lieu de maintenir une aide pour les travaux majeurs d'immobilisation dont le coût excéderait la capacité financière des municipalités. De plus, il y aurait lieu d'envisager un nouveau partage du financement des routes confiées au secteur municipal, selon lequel les municipalités locales seraient responsables des routes strictement locales et le palier supramunicipal des autres. La responsabilité de la gestion des activités pourrait par contre se répartir d'une autre façon, selon le choix du milieu. Les orientations suivantes sont recommandées par la Commission :

80. Que le gouvernement transfère au palier supramunicipal (MRC et municipalités d'agglomération) la responsabilité de financer l'entretien des routes régionales, des routes collectrices et d'accès aux ressources.

Que la responsabilité de financer les voies considérées jusqu'ici comme locales, mais ayant un caractère supralocal, soit transférée du palier local au palier supramunicipal.

Que le partage des responsabilités quant à la gestion des activités de voirie relevant du secteur municipal soit établi dans le cadre d'arrangements convenus localement.

Que le gouvernement conserve la responsabilité de l'entretien et de la construction des routes nationales et des autoroutes, de même que celle de la coordination générale du développement routier, et que soient prévus des programmes d'aide pour les travaux de construction et de réparation majeure des routes et des ponts relevant des municipalités.

7.2.2.2 Transport en commun

Le transport en commun fait partie des compétences du secteur municipal. Il existe, outre l'Agence métropolitaine de transport de Montréal (AMT) qui est un organisme gouvernemental, 35 organismes municipaux de transport. Le transport dans les grandes agglomérations est assuré par neuf organismes publics de transport (OPT). Les corporations intermunicipales de transport (CIT) et les organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT) organisent, en périphérie des centres urbains, le transport en commun par le biais de contrats avec des transporteurs privés. Enfin, les services de transport aux handicapés sont gérés par les neuf OPT et par quelque 800 municipalités. Les dépenses du secteur municipal et de l'AMT pour le transport en commun sont pourvues par des quote-parts municipales, par la tarification des usagers, par une taxe sur l'essence, par des droits sur l'immatriculation et par des subventions.

Les problématiques du transport en commun excèdent les limites du palier local et parfois celles des instances actuelles du palier supramunicipal. La responsabilité de la planification et du financement du transport en commun devrait donc revenir aux MRC ou à des regroupements de MRC, en postulant que les territoires de ces dernières seraient regroupés lorsque nécessaire, et aux instances métropolitaines, pour Québec et Montréal. Par exception, cette responsabilité pourrait aussi revenir aux municipalités d'agglomération des autres RMR. Quoique le gouvernement ait alloué depuis 1973 des ressources importantes pour favoriser le transport en commun et le transport adapté, l'organisation de ces services est d'abord une question locale, puisque ce sont les usagers et les utilisateurs du réseau routier qui en sont les principaux bénéficiaires. Aussi, il pourrait être envisagé de réduire encore la contribution gouvernementale, tout en encadrant normativement l'accès aux services, par exemple en faisant obligation aux instances municipales d'offrir le transport adapté. La Commission recommande :

- 81. Que la planification et le financement du transport en commun local et du transport adapté municipal soient pris en charge par les instances métropolitaines, pour les agglomérations de Québec et de Montréal, par les MRC ou des regroupements de MRC ailleurs et, par exception, par des municipalités d'agglomération, lorsqu'il n'existe pas de transport en commun dans la MRC ailleurs que sur le territoire de l'agglomération.**

Que la gestion des services de transport en commun soit assurée par un ou plusieurs organismes relevant de ces instances.

Que le gouvernement conserve un rôle d'encadrement normatif de l'accès au transport en commun et au transport adapté, tout en abolissant les subventions de fonctionnement et en réduisant sa contribution financière aux dépenses d'immobilisations autres que les projets majeurs d'infrastructure.

7.2.3 SERVICES SOCIAUX ET DE SANTÉ

7.2.3.1 Services sociaux et de santé relevant du MSSS

La responsabilité des services sociaux et de santé relève du réseau du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). L'approche d'un réseau dirigé centralement par le MSSS a permis le développement d'un vaste ensemble de services. Cependant, lorsque le temps est venu de gérer la décroissance, on s'est aperçu que ce réseau était trop centralisé et on a cherché à corriger cette situation en instituant les régies régionales. Toutefois, cela laisse subsister une problématique quant au caractère exclusif du financement gouvernemental et le ministre de la Santé et des Services sociaux reste le seul vraiment imputable de toutes les décisions prises dans le réseau.

Il n'apparaît pas opportun de remettre en cause l'aménagement actuel des responsabilités en ce qui a trait à la gestion et au financement des services de deuxième ou troisième lignes, à savoir ceux qui sont organisés à l'échelle des régions administratives ou du Québec dans son ensemble. Dans le cas des services de première ligne, leur caractère redistributif et l'objectif d'accessibilité militent pour le maintien de normes gouvernementales quant aux services à offrir et d'un financement central de la majorité des dépenses, mais leur organisation territoriale et l'importance des enjeux locaux pourraient rendre opportun d'en confier la gestion à des instances décentralisées, avec une part de financement local assortie d'une péréquation pour préserver l'égalité d'accès aux services. Quoique la transformation récente du réseau de la santé et les limites à la capacité administrative des instances supramunicipales imposent une certaine prudence, la Commission estime que cette option devrait faire l'objet d'un débat public. En conséquence, elle recommande ce qui suit :

82. **Que soit envisagé à moyen terme le transfert au secteur municipal de la responsabilité de gérer les services sociaux et de santé de première ligne et, dans cette perspective, le rattachement des CLSC et des CHSLD au palier supramunicipal (municipalités d'agglomération, MRC ou instances métropolitaines), lorsque ce palier aura été consolidé.**

Que, dans une telle éventualité, un encadrement gouvernemental soit prévu à l'égard de ces établissements quant aux normes d'accès aux services, ainsi qu'un partage du financement des coûts de fonctionnement entre les transferts gouvernementaux et les sources locales, avec une formule de péréquation pour préserver l'égalité d'accès.

7.2.3.2 Transport ambulanier

Le transport ambulancier relève de la Corporation Urgence Santé (CUS), à Montréal et à Laval, et des Régies régionales de la santé, dans le reste du Québec. Il est financé par des subventions aux ambulanciers, une tarification des usagers et des établissements, et des contributions de divers organismes responsables de clientèles spécifiques.

Le transport ambulancier a avantage à être arrimé aux services de police et de lutte contre les incendies, mais il doit également être géré en fonction de la situation des admissions dans les établissements hospitaliers. Dans la perspective où la responsabilité de la police et de la lutte con-

tre les incendies serait confiée au palier supramunicipal, c'est également à ce palier que devrait revenir le transport ambulancier, avec un arrimage avec le réseau de la santé. Un encadrement gouvernemental devrait être prévu pour assurer l'accès aux services et établir les contributions des usagers, des établissements et des organismes responsables de clientèles spécifiques. La Commission recommande :

- 83. Que le financement et la gestion des services ambulanciers soient pris en charge par le palier supramunicipal (municipalités d'agglomération et MRC), avec un mécanisme régional ou métropolitain pour assurer l'arrimage avec le réseau hospitalier.**

Qu'un encadrement gouvernemental soit maintenu quant à l'accès aux services ambulanciers et quant aux contributions exigées pour ces services, dans la perspective de conserver celles qui existent actuellement.

7.2.3.3 Services d'emploi, de soutien du revenu et d'accueil aux immigrants

Les services publics d'emploi et de sécurité du revenu relèvent des ministères de l'Emploi et de la Solidarité. Seule la Ville de Montréal exerce des responsabilités en ce domaine, par délégation administrative. Le soutien du revenu des défavorisés et l'aide à l'emploi, dans la majeure partie de ses aspects, étant des mesures redistributives, leur financement doit être assuré par le palier gouvernemental. L'attribution de responsabilités à des instances municipales peut cependant être envisagée dans un contexte de délégation administrative, comme dans le cas de Montréal.

Par ailleurs, la Ville de Montréal a fait valoir qu'elle devait encourir, en tant que principal lieu d'établissement de l'immigration au Québec, des dépenses importantes. Il y aurait lieu, tel qu'indiqué au chapitre 6, que le gouvernement envisage de la compenser, sous réserve que la Ville et le gouvernement se soient entendus au préalable sur les services visés et leur coût.

La Commission recommande :

- 84. Que le gouvernement conserve la responsabilité de financer les services d'emploi et de soutien du revenu des défavorisés.**

Que soit maintenu le possibilité de déléguer administrativement la gestion de tels services à des instances du secteur municipal.

7.2.3.4 Logement social

Quoique les municipalités aient compétence en matière d'habitation, le gouvernement exerce un rôle prédominant dans le domaine du logement social, par le biais de la Société d'habitation du Québec (SHQ). La gestion des HLM publiques est confiée, dans le cadre d'un ensemble de normes détaillées, à près de 650 offices municipaux d'habitation (OMH). L'entente-cadre entre le Québec et le gouvernement fédéral prévoit le partage des déficits d'exploitation des HLM, selon des proportions qui représentent actuellement 56 % pour le gouvernement fédéral, 34 % pour le gouvernement du Québec et 10 % pour les municipalités. En ce qui a trait au supplément au loyer, la contribution municipale est aussi de 10 %.

Un des problèmes soulevés à propos du logement social est celui du caractère trop centralisé des programmes. Par ailleurs, l'aide aux HLM et aux locataires est une mesure redistributive, de sorte que la majeure partie du financement devrait continuer à provenir des gouvernements supérieurs. Toutefois, une augmentation du pourcentage de participation locale, assortie d'un assouplissement des normes et possiblement d'un transfert de la propriété des immeubles, pourrait se traduire par une meilleure gestion, sans remettre en cause les droits des bénéficiaires ou la pérennité du logement social, puisqu'un encadrement gouvernemental serait maintenu. Enfin, la répartition inégale des clientèles du logement social entre les municipalités locales, particulièrement dans les agglomérations, se traduit par une répartition inéquitable des coûts. Il serait souhaitable que la responsabilité de la gestion et de la part locale du financement du logement social soit transférée au palier supramunicipal. Les orientations suivantes sont recommandées :

85. Que les responsabilités municipales en matière de financement et de gestion des HLM publics et du supplément au loyer soient transférées du palier local au palier supramunicipal, plus spécifiquement aux MRC et aux instances métropolitaines à Québec et à Montréal.

Que la part du secteur municipal dans le financement des déficits de fonctionnement des HLM publics soit portée de 10 % à 20 %, sauf dans le cas du service de la dette pour lequel cette contribution demeurerait à 10 %.

Que les normes gouvernementales en matière de gestion des HLM soient assouplies, tout en maintenant des règles quant à l'admissibilité des bénéficiaires et à la fixation des loyers.

7.2.4 AMÉNAGEMENT ET GESTION DU TERRITOIRE ET URBANISME

La confection de plans et de règlements d'urbanisme fait partie des compétences obligatoires des municipalités locales, tandis que la conception des schémas d'aménagement et leur suivi sont au cœur des mandats des MRC et des communautés urbaines. Cependant, il a été démontré que plusieurs MRC n'ont pas utilisé les schémas d'aménagement pour assurer une harmonisation du développement urbain à l'intérieur des périmètres d'urbanisation. Les communautés urbaines, parce que leur territoire ne couvre qu'une partie des agglomérations où elles se trouvent, n'ont pu de leur côté avoir l'impact souhaitable sur l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, les décisions locales en matière d'aménagement viennent souvent aggraver les problématiques existantes. Quant au gouvernement, les programmes de ses ministères en matière d'utilisation du sol sont souvent incohérents et certaines de ses actions favorisent l'étalement urbain. L'urbanisme et le zonage touchent l'environnement immédiat des citoyens et la responsabilité devrait en être laissée au palier local, tout en conservant une planification établie au palier supramunicipal. Le gouvernement devrait voir à assurer la cohérence de ses interventions et poursuivre l'adaptation des règles applicables à la confection des schémas d'aménagement.

La responsabilité des services municipaux pour les territoires non organisés (TNO) est confiée aux MRC et c'est une compétence qui devrait être maintenue à ce palier. Par ailleurs, le ministère des Ressources naturelles (MRN) a conclu au fil des ans avec les MRC des ententes de délégation administrative. En octobre 1998, une entente prévoyant la délégation de la gestion des baux

de villégiature à l'ensemble des MRC a été conclue, mais des questions de juridiction syndicale ont conduit à en suspendre l'application.

La Commission recommande :

- 86. Que le partage actuel des responsabilités entre le palier local et le palier supramunicipal en matière d'aménagement et d'urbanisme soit maintenu.**

Que la responsabilité de l'aménagement du territoire dans les agglomérations soit confiée à une instance qui englobe tout le territoire de celle-ci, à savoir les MRC et les instances métropolitaines à Québec et à Montréal.

Que le gouvernement continue d'encadrer normativement la préparation des schémas d'aménagement par les instances supramunicipales et qu'il voie à assurer la cohérence de ses interventions en matière d'utilisation du sol et d'aménagement urbain.

Que les MRC conservent la responsabilité des services municipaux pour les territoires non organisés et que la démarche de délégation aux MRC de responsabilités accrues en matière de gestion et de mise en valeur du territoire public soit poursuivie.

7.2.5 ENVIRONNEMENT ET HYGIÈNE DU MILIEU

Les compétences municipales en matière d'environnement et d'hygiène du milieu englobent la purification et la distribution de l'eau potable, l'évacuation et le traitement des eaux usées, la cueillette et la gestion des déchets domestiques ou autres, l'inspection des aliments et le contrôle des nuisances. S'ajoutent des activités comme la gestion des cours d'eau et des barrages, la protection des rives et des plaines inondables, la gestion de sites contaminés « orphelins » et la protection des non-fumeurs.

Le gouvernement a soutenu de façon importante la mise en place des infrastructures. Par ailleurs, le ministère de l'Environnement (ME) exerce certains contrôles et encadre l'action des instances municipales par l'imposition de normes et l'obligation d'obtenir des permis et des autorisations. Le ME a promulgué en 1998 une politique qui prévoit un resserrement des exigences quant à l'élimination des déchets et aux résidus verts, mais aussi une contribution accrue de l'industrie à la cueillette sélective et à la mise en valeur des matières dangereuses. Cette politique fait de plus obligation aux MRC et aux communautés urbaines de préparer des plans de gestion des déchets. Enfin, en ce qui a trait à l'inspection des aliments, cette responsabilité est exercée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), avec une délégation de gestion dans le cas de municipalités plus importantes.

La santé publique et la protection de l'environnement font partie des responsabilités de l'État et cela justifie que ce dernier continue d'encadrer l'action municipale. Il serait toutefois opportun que la démarche entreprise en vue d'alléger l'encadrement réglementaire et les contrôles gouvernementaux soit poursuivie et que la responsabilité des contrôles ou des services qui s'appliquent à un territoire déterminé soit, lorsque possible, déléguée ou transférée à des instances du secteur municipal. Quant au partage des responsabilités entre le palier local et le

palier supramunicipal, il faut noter que certaines activités ont un caractère plus local, tandis que d'autres ont clairement une incidence supralocale et exigent souvent des équipements qui ont une desserte régionale. Le partage des responsabilités devra tenir compte des zones de desserte des équipements existants. La Commission fait les recommandations suivantes :

87. Que la responsabilité de la planification en matière de protection de l'environnement et d'hygiène du milieu, de gestion des cours d'eau et de gestion des déchets soit confiée au palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines à Québec et à Montréal).

Que la responsabilité des réseaux et équipements d'assainissement, d'égouts et d'épuration des eaux soit partagée entre le palier local et le palier supramunicipal, selon les principes suivants :

- maintien de la responsabilité des municipalités locales quant aux réseaux et équipements dont la desserte n'excède pas leur territoire ;
- maintien des arrangements intermunicipaux existants (régies ou ententes) en ce qui a trait aux réseaux et équipements qui ne desservent qu'une partie des municipalités comprises dans le territoire d'une instance supramunicipale ou qui chevauchent les territoires de ces instances ;
- prise en charge par les instances supramunicipales (MRC et instances métropolitaines) des réseaux et équipements qui desservent l'ensemble du territoire de ces instances, de même que de ceux qui sont déjà à la charge d'une instance supramunicipale, en particulier les équipements d'épuration des eaux de la CUM et de la CUQ .

Que la responsabilité en matière de cueillette des déchets et de contrôle des nuisances soit maintenue au palier local, tout en favorisant les mises en commun au palier supramunicipal, notamment pour l'application des contrôles portant sur les activités comportant des inconvénients pour l'environnement, comme les carrières et sablières.

Que les responsabilités en matière d'inspection des aliments, de contrôle des eaux de baignade et de gestion des barrages servant à des fins municipales soient transférées du gouvernement au palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines à Québec et à Montréal).

Que soit maintenue la responsabilité gouvernementale d'encadrer l'action municipale en matière d'environnement et d'hygiène du milieu, tout en poursuivant l'allégement des réglementations et des contrôles visant les municipalités, de même que l'élimination des chevauchements entre le gouvernement et les instances municipales en matière de protection de l'environnement.

7.2.6 JUSTICE ET REGISTRES PUBLICS

Les cours municipales exercent des compétences en matière civile et pénale et, depuis 1992, en matière criminelle. Un réaménagement des responsabilités entre la Cour du Québec et les cours municipales pourrait être envisagé. Parmi les transferts de responsabilités envisagés

jusqu'ici, celui des petites créances apparaît le plus immédiatement réalisable, à la condition que soit obtenu l'aval de la magistrature. Par ailleurs, la prise en charge par le palier supramunicipal de la responsabilité des cours municipales permettrait de systématiser la tendance actuelle au regroupement de ces cours. Les recommandations de la Commission sont les suivantes :

- 88. Que la responsabilité des cours municipales soit transférée au palier supramunicipal (MRC et municipalités d'agglomération).**

Que la responsabilité des petites créances soit transférée de la Cour du Québec aux cours municipales.

7.2.7 GESTION DES REVENUS

La confection des rôles d'évaluation est assurée par l'organisme municipal responsable de l'évaluation (OMRE). Généralement, ce sont les MRC, les communautés urbaines et les municipalités régies par la Loi sur les cités et les villes qui ont le statut d'OMRE. Ce sont également les organismes municipaux qui assurent la perception de leurs revenus. Le principal problème soulevé à propos de l'évaluation foncière est sa qualité inégale. Par ailleurs, la dispersion de la perception entre les municipalités locales, sans compter les commissions scolaires, entraîne des coûts sans doute trop élevés. Afin d'obtenir une évaluation uniforme et des économies d'échelle quant à la confection des rôles d'évaluation et à la perception, il faudrait confier ces responsabilités aux MRC et aux instances métropolitaines. À Montréal cependant, le territoire de l'instance métropolitaine serait sans doute trop grand pour une gestion optimale de l'évaluation foncière. La Commission recommande :

- 89. Que la confection des rôles d'évaluation et la perception des taxes soient confiées aux instances supramunicipales, plus spécifiquement l'instance métropolitaine à Québec, les municipalités d'agglomération à Montréal et les MRC ailleurs.**

Que la possibilité d'une mise en commun de la perception des taxes foncières avec les commissions scolaires soit examinée.

7.2.8 DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

Quoique la Loi interdise aux municipalités de subventionner une entreprise, elle permet au secteur municipal d'exercer des responsabilités en matière de développement économique. Le gouvernement a favorisé l'implication des instances supramunicipales en cette matière. Il a appuyé des initiatives visant à favoriser la mise en commun des efforts entre le secteur privé et les différents paliers de gouvernement, en particulier la création de Montréal International en 1996. La *Politique de soutien au développement local et régional*, adoptée en 1997, a eu pour effet de mettre en place les centres locaux de développement (CLD).

Certains problèmes sont souvent soulevés à propos du partage des responsabilités. On évoque tout d'abord que les municipalités locales se livrent une concurrence pas toujours fructueuse et que les efforts des villes centrales profitent à des villes périphériques qui ne consentent pas le même niveau d'effort. On note également la présence de plusieurs acteurs plus ou moins bien coordonnés dans le domaine de l'aide aux entreprises. La mise en place des CLD visait

à corriger cette situation, mais ils ne sont pas encore parvenus à regrouper toutes les ressources. De plus, leur contrôle échappe aux instances du secteur municipal, alors qu'elles sont tenues d'apporter une contribution financière.

La promotion économique et l'aide de première ligne aux entreprises entraînent des bénéfices qui transcendent les frontières des municipalités locales, tandis que l'efficacité des interventions exige une cohérence sur des territoires qui correspondent minimalement à ceux des MRC et des agglomérations, de sorte que la responsabilité du secteur municipal eu égard à ces activités devrait être située à ce palier. En ce qui a trait au lien entre les organismes publics œuvrant en matière de développement économique local et les instances supramunicipales, un rattachement de ces organismes, en particulier les CLD, aux MRC et aux instances métropolitaines apparaîtrait l'option préférable du point de vue de la cohérence et de l'imputabilité, mais il y aurait lieu de prévoir des mécanismes pour maintenir l'implication des milieux socio-économiques ainsi qu'un encadrement du gouvernement pour assurer le respect de certaines priorités, notamment en matière d'économie sociale. Par ailleurs, dans le contexte où le gouvernement continuerait de soutenir le développement économique en général par divers programmes et où les instances municipales auraient accès à des sources de revenus reliées au développement économique, on pourrait envisager le remplacement de la majeure partie des subventions gouvernementales actuelles aux CLD et aux MRC par des contributions accrues des instances supramunicipales.

En matière de promotion touristique, la CUQ exerce cette compétence par son Office du tourisme et des congrès, tandis qu'à Montréal, cette tâche est confiée à l'Office des congrès et du tourisme du Grand Montréal. Plusieurs municipalités confient ce mandat aux associations touristiques régionales (ATR), qui regroupent les acteurs publics et privés de leur région et peuvent proposer l'imposition d'une taxe sur les nuitées. Celle-ci n'est en vigueur qu'à Montréal et à Laval. La Commission n'estime pas opportun de modifier la formule des ATR.

La Commission recommande :

- 90. Que la responsabilité de la gestion et du financement des activités publiques d'aide de première ligne aux entreprises et de promotion économique soit confiée au palier supramunicipal, en l'occurrence les MRC et les instances métropolitaines.**

Que soient rattachés à ces instances supramunicipales les organismes publics œuvrant dans ce domaine, en particulier les centres locaux de développement (CLD), tout en maintenant des mécanismes pour assurer l'implication de représentants des milieux socio-économiques ainsi qu'un encadrement gouvernemental pour préserver une cohérence dans les priorités.

Que les subventions gouvernementales aux CLD et aux MRC en matière de développement économique local soient remplacées par des contributions accrues des instances supramunicipales, à l'exception des montants servant à assurer une péréquation en faveur des milieux moins favorisés.

Que, dans ce nouveau contexte, le rôle des conseils régionaux de développement (CRD) soit réexaminé.

- 91. Que le gouvernement maintienne son appui aux initiatives de mise en commun des efforts en matière de promotion économique internationale avec le secteur**

privé, comme Montréal International, afin que cette responsabilité en vienne à être exercée par un organisme unique dans le cas de la RMR de Montréal.

- 92. Que le rôle actuel des associations touristiques régionales (ATR) en matière de promotion touristique soit maintenu.**

7.2.9 CULTURE ET LOISIRS

Les activités reliées à la culture et aux loisirs constituent une part importante des activités des instances municipales. L'aide gouvernementale dans ces champs d'intervention provient d'un budget pour les loisirs et les sports, qui sert à financer les subventions aux réseaux d'hébergement, aux organisations bénévoles et aux centres communautaires de loisirs, de même que du programme d'aide aux bibliothèques publiques relevant du ministère de la Culture et des Communications (MCC), qui gère aussi un programme d'aide aux musées régionaux et divers programmes en matière de soutien aux artistes et aux projets de restauration et de mise en valeur du patrimoine. Les possibilités de transfert de responsabilités du gouvernement aux instances municipales restent limitées. En conséquence, la Commission recommande ce qui suit :

- 93. Que soient maintenues les responsabilités actuelles des municipalités locales en matière d'activités de loisir et de culture autres que les équipements à portée supralocale.**

Que les mises en commun entre les municipalités et l'implication du palier supramunicipal en matière de gestion et de financement d'activités culturelles et sportives soient facilitées.

7.2.10 ÉQUIPEMENTS À PORTÉE SUPRALocale

Des sociétés d'État relevant de divers ministères gèrent des équipements majeurs dans les villes de Québec et de Montréal. Si l'on exclut les musées d'État, les organismes concernés sont le Centre des congrès de Québec, le Palais des congrès de Montréal, la Régie des installations olympiques, le Grand Théâtre de Québec et la Place des Arts de Montréal. Par ailleurs, selon une enquête réalisée en 1997 sur les interventions municipales à portée supralocale, à laquelle 51 % des municipalités ont répondu, parmi lesquelles les plus importantes à l'exception de Québec, 246 équipements municipaux auraient des effets de débordement qui excèdent les territoires d'une MRC ou d'une communauté urbaine, 295 auraient des effets qui correspondraient à ces territoires, tandis que 255 équipements auraient des effets sur un territoire moindre.

La problématique des équipements à portée supralocale, tant ceux relevant du gouvernement que ceux détenus par les municipalités, est que les coûts ne sont pas répartis de la même façon que les bénéfices. Les équipements récréatifs et touristiques gouvernementaux situés à Québec et à Montréal ont une portée nationale, mais leurs retombées sont surtout régionales. Le financement de leurs coûts de fonctionnement pourrait désormais être paritaire. Par ailleurs, sous réserve des cas où il existe des ententes intermunicipales, les coûts des équipements à portée supralocale détenus par les municipalités locales sont entièrement à leur charge, quels que soient leurs effets de débordement. Il y a donc lieu de prévoir que les équipements reconnus d'envergure régionale voient leur gestion et leur financement assurés par les instances supramunicipales.

Enfin, les équipements reconnus d'envergure nationale devraient relever des instances supramunicipales quant à leur gestion, mais le financement de leurs déficits de fonctionnement devrait être partagé avec le gouvernement sur une base paritaire. La Commission recommande :

94. Qu'en ce qui a trait aux équipements à portée supralocale détenus par les municipalités, les règles suivantes soient retenues :

- la gestion et le financement dans le cadre d'ententes ou de régies intermunicipales des équipements ne desservant que quelques municipalités ;
- le transfert du palier local aux instances supramunicipales (MRC ou instances métropolitaines) de la responsabilité de la gestion et du financement des équipements dont le territoire de desserte correspond à l'ensemble ou à une partie significative du territoire de ces instances et qui auront été reconnus d'envergure régionale au terme d'une démarche d'identification des équipements régionaux ;
- le transfert aux instances supramunicipales de la responsabilité de la gestion des équipements municipaux reconnus d'envergure nationale et le partage du financement de leurs coûts de fonctionnement entre ces instances et le gouvernement en proportion des bénéfices ou sur une base paritaire.

95. Que les équipements récréatifs et touristiques détenus, à Québec et à Montréal, par des sociétés d'État québécoises soient transférés aux instances métropolitaines, tout en maintenant la responsabilité du gouvernement relativement aux services de dette passés et en prévoyant une contribution paritaire de ce dernier aux coûts nets de fonctionnement.

7.2.11 ADMINISTRATION

Compte tenu des transferts de responsabilités et des dépenses afférentes du palier local au palier supramunicipal évoqués dans les pages qui précèdent, il serait nécessaire de prévoir également un transfert de ressources au titre de l'administration.

7.2.12 ÉDUCATION PRIMAIRE ET SECONDAIRE PUBLIQUE

L'enseignement primaire et secondaire public est assuré par les commissions scolaires. Dans une section précédente du présent chapitre, il est recommandé que le gouvernement envisage, à moyen terme, le rattachement aux instances supramunicipales de l'ensemble des organismes indépendants ayant pour vocation d'offrir des services à caractère local ou supralocal. Cette orientation concerne au premier chef les commissions scolaires. Une telle option ne porterait pas que sur certaines activités particulières, comme il avait été envisagé lors des discussions de 1997 entre le gouvernement et les municipalités, mais sur l'ensemble des activités des commissions scolaires. Un tel rattachement viserait un ensemble d'activités dont la gestion est déjà décentralisée, même si leur financement provient à près de 80 % de transferts gouvernementaux, et lais-

4. On trouvera en annexe au rapport le texte de justification de la dissidence de la commissaire Louise Tremblay relativement à cette recommandation.

serait intactes les modalités actuelles de financement, de même que les responsabilités des conseils d'établissement de chacune des écoles. Il ne serait possible qu'à la condition de respecter les dispositions constitutionnelles garantissant à la communauté anglophone du Québec le contrôle de ses établissements d'enseignement. Quoi qu'il en soit, comme le gouvernement a récemment confirmé l'existence des commissions scolaires dans la foulée des états généraux de l'éducation, il s'agit forcément d'une option à plus long terme. La majorité des commissaires¹ recommandent :

96. Que soit envisagé à moyen terme, dans un contexte de réforme globale du gouvernement local, le transfert au secteur municipal de la responsabilité de gérer et de financer les services publics d'éducation primaire et secondaire et, dans cette perspective, le rattachement des commissions scolaires aux instances supramunicipales, en l'occurrence les municipalités d'agglomération ou les instances métropolitaines, à Québec et à Montréal, et les MRC ailleurs, avec des modalités particulières pour préserver les droits de la communauté anglophone en matière de contrôle de ses établissements d'enseignement.

Que, dans une telle éventualité, les encadrements actuels du ministère de l'Éducation à l'égard des services soient maintenus, ainsi que le partage du financement des coûts entre les transferts gouvernementaux et les sources locales, avec une formule de péréquation pour préserver l'égalité d'accès aux services.

7.2.13 INCIDENCE GLOBALE DES RÉAMÉNAGEMENTS DE RESPONSABILITÉS EXAMINÉS ET SCÉNARIO RECOMMANDÉ

Le tableau 7-A résume l'incidence des options examinées relativement au réaménagement des responsabilités entre les municipalités locales, les instances supramunicipales et le gouvernement. Ces réaménagements, s'ils étaient retenus dans leur ensemble, auraient pour effet de transformer le palier supramunicipal en un acteur majeur, puisqu'il serait responsable de dépenses totalisant 13,8 milliards de dollars. Ce palier assumerait désormais l'essentiel des responsabilités locales en matière de sécurité publique, de transport en commun, de logement social, d'équipements régionaux, d'évaluation foncière et de perception des taxes, ainsi que des responsabilités accrues en matière de voirie et d'environnement. Les transferts de responsabilités du gouvernement, en particulier dans les domaines de la police, de la voirie, du transport en commun et, éventuellement, des services sociaux et de santé de première ligne, viseraient aussi le palier supramunicipal, de même que l'intégration des commissions scolaires.

Cela constitue une hypothèse maximale. Certains transferts de responsabilités pourraient cependant faire l'objet d'une application à relativement court terme, de façon à remplacer par un transfert permanent d'activités la contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales et à assurer ainsi la récurrence des économies gouvernementales. Par ailleurs, les économies gouvernementales permises par la prise en charge locale de certaines dépenses de capital du transport en commun portent sur des services de dette futurs et n'atteindraient donc le niveau prévu (125 M \$) qu'à rythme de croisière, sur un horizon de 10 ans.

Les transferts envisagés de responsabilités financières entre le gouvernement et le secteur municipal ne seraient pas répartis proportionnellement entre les collectivités. Il y aurait donc lieu de prévoir une péréquation compensatoire, qui incorporerait la compensation pour la prise en

charge, à compter de 1993, de la responsabilité des routes locales. Cette péréquation serait établie à un montant moindre que pour l'étape de rééquilibrage à court terme, car les transferts de

	SITUATION ACTUELLE			SITUATION PROPOSÉE			
	Local	Supra-municipal	Gouvernement	Local	Mun. d'aggl.	MRC et IM	Gouvernement
1.1 Police - services de base ¹ - mandats nationaux	GF F ²	G G ²	EGF EGF	— —	GF —	GF —	E GF
1.2 Lutte contre les incendies	GF	—	E	—	GF	GF	E
1.3 Sécurité civile	GF	G	EGF	GF ³	GF ³	EGF	EGF
2.1 Voirie	GF	—	GF	GF ⁴	GF ⁴	GF ⁴	EGF ⁴
2.2 Transport en commun (incluant handicapés)	GFT	GT	F	—	GFT ⁵	GFT	EF ⁵
3.1 Services sociaux et de santé de première ligne	—	—	EGF	—	GF ⁶	GF ⁶	EF ⁶
3.2 Transport ambulancier	—	—	GFT	—	GFT ⁷	GFT ⁷	E
3.3 Services d'emploi, de soutien du revenu et d'accueil aux immigrants	D ⁸	—	GF	D	D	D	GF
3.4 Logement social	GFT	—	EF	—	—	GFT	EF ⁹
4.0 Aménagement et gestion du territoire et urbanisme	GF	EG	E	GF	GF	EGF	E
5.0 Environnement et hygiène du milieu	GF	G	EGF	GF	GF	GF	EGF ¹⁰
6.0 Justice	GF	G	GF	—	GF ¹¹	GF ¹¹	GF ¹¹
7.0 Gestion des revenus	GF	G	—	—	GF ¹²	GF	—
8.0 Développement économique local	GF	G	GF	—	—	GF ¹³	EF
9.0 Loisirs et culture	GF	G	F	GF	GF	GF	F
10.0 Équipements à portée supralocale	GF	—	GF	GF ¹⁴	—	GF	F
11.0 Éducation primaire et secondaire	—	—	EGFT	—	GFT	GFT	EF

Légende : Municipalités d'agglomération : Municipalités issues de fusions dans les agglomérations et qui exerceraient les mandats locaux et certains mandats supramunicipaux sur leur territoire.
IM : instances métropolitaines qui remplaceraient les communautés urbaines et les MRC dans les agglomérations de Québec et de Montréal.
Gouvernement : inclut les organismes des réseaux de la santé et de l'éducation, les CLE, les CLD, etc. (même lorsqu'il s'agit d'instances décentralisées).
D : Délégation de gestion, E : Encadrement normatif, F : Financement, G : Gestion, T : Tarification

1. Incluant les services spécialisés autres que les « mandats nationaux ».
2. Services spécialisés « lourds » assurés par le SPCUM.
3. Le palier local serait encadré par les MRC ou les instances métropolitaines.
4. Transfert au supramunicipal du financement des routes régionales et collectrices, et des locales avec une incidence supralocale. Des aménagements ad hoc avec le local seraient prévus pour la gestion.
5. Le financement gouvernemental se limiterait désormais aux services de dette passés et à certaines dépenses d'immobilisations. La responsabilité du transport en commun ne serait confiée aux municipalités d'agglomération que par exception.

6. Partage du financement : gouvernement 85%, supramunicipal 15%.
7. Les contributions et tarifications actuelles (ex. : particuliers, établissements, etc.) seraient maintenues.
8. Ville de Montréal seulement.
9. L'encadrement gouvernemental serait assoupli.
10. Outre les transferts de responsabilités entre paliers, il y aurait allègement du contrôle gouvernemental.
11. Réaménagement possible des tâches entre la Cour du Québec et les cours municipales.
12. À Montréal seulement.
13. Incluant le rattachement des CLD aux instances supramunicipales.
14. Dans le cadre d'entente pour les équipements intermunicipaux.

responsabilités du palier local au palier supramunicipal sont susceptibles d'atténuer les effets d'une répartition inégale des transferts de responsabilités du gouvernement au secteur municipi-

M \$ ¹	Première année d'application			Rythme de croisière		
	Local	Supramunicipal	Gouvernement	Local	Supramunicipal	Gouvernement
a) Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales ²	355,9	—	(355,9)	355,9	—	(355,9)
b) Transferts de responsabilités						
- Services policiers de base	964,0	(1 066,0)	102,0	964,0	(1 066,0)	102,0
- Lutte contre les incendies	406,0	(406,0)	—	406,0	(406,0)	—
- Voirie	75,7	(200,7)	125,0	75,7	(200,7)	125,0
- Transport en commun ³	436,0	(491,0)	55,0	436,0	(616,0)	180,0
- Transport ambulancier	—	(89,7)	89,7	—	(89,7)	89,7
- Logement social	25,0	(40,0)	15,0	25,0	(40,0)	15,0
- Environnement et hygiène du milieu	—	(9,6)	9,6	—	(9,6)	9,6
- Justice	75,2	(78,7)	3,5	75,2	(78,7)	3,5
- Gestion des revenus	138,0	(138,0)	—	138,0	(138,0)	—
- Développement économique local	72,0	(118,2)	46,2	72,0	(118,2)	46,2
- Équipements à portée supralocale	160,0	(181,2)	21,2	160,0	(181,2)	21,2
- Administration	250,0	(250,0)	—	250,0	(250,0)	—
Sous-total (b) ⁴	2 601,9	(3 069,1)	467,2	2 601,9	(3 194,1)	592,2
c) Péréquation compensatoire						
- Abolition de la compensation pour la voirie locale	(87,8)	—	87,8	(87,8)	—	87,8
- Nouvelle mesure de péréquation compensatoire ⁵	30,0	140,0	(170,0)	30,0	140,0	(170,0)
Sous-total (c)	(57,8)	140,0	(82,2)	(57,8)	140,0	(82,2)
d) Compensations liées aux mandats nationaux						
- Services policiers spécialisés	—	15,0	(15,0)	—	15,0	(15,0)
- Équipements à portée nationale	—	20,0	(20,0)	—	20,0	(20,0)
Sous-total (d)	—	35,0	(35,0)	—	35,0	(35,0)
Total avant abolition de la contribution (b + c + d)	2 544,1	(2 894,1)	350,0	2 544,1	(3 019,1)	475,0
Total après abolition de la contribution (a + b + c + d)	2 900,0	(2 894,1)	(5,9)	2 900,0	(3 019,1)	119,1

pal. Elle serait, de plus, répartie entre le palier local et le palier supramunicipal, pour tenir compte du nouveau partage des responsabilités entre ces paliers.

Les réaménagements de responsabilités proposés par la Commission, en tenant compte de la mise en place d'une péréquation compensatoire et de l'abolition de la contribution municipale au Fonds de financement des activités locales, et leur incidence financière à court terme et à rythme de croisière sont présentés au tableau 7-B.

Tableau 7-A

Réaménagements possibles de responsabilités en matière de services publics locaux

Tableau 7-B**Transferts de responsabilités recommandés dans le cadre d'une réforme globale et incidences financières**

1. Un signe () signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse.
2. Pour simplifier la présentation, le montant de 34,6 M \$ provenant de la TGE, qui s'ajoute à la contribution municipale au Fonds de financement des activités locales (321,3 M \$), est compté dans le gain de 355,9 M \$ permis aux municipalités par l'abolition de cette contribution ; son utilisation subséquente pour financer une partie de la péréquation compensatoire reliée aux transferts de responsabilités est considérée en contrepartie comme un coût pour le gouvernement.
3. L'écart entre la première année d'application et le rythme de croisière provient des services de dette du transport en commun, les économies de 125 M \$ escomptées à cette rubrique n'atteignant leur rythme de croisière qu'après 10 ans.
4. Le sous-total des transferts de responsabilités exclut les montants correspondant aux dépenses présentement financées par des tarifications, contributions, subventions ou taxes réservées, soit 1,1 milliard de dollars.
5. L'enveloppe de péréquation de 170 M \$ serait composée de 87,8 M \$ provenant de l'actuelle compensation pour la voirie locale, de 34,6 M \$ pris à même la TGE et de 47,6 M \$ d'ajout net.

La Commission recommande :

97. **Que, dans le contexte d'une première phase d'une réforme globale du secteur public local, les recommandations qui précèdent relativement aux transferts de responsabilités entre les paliers local, supramunicipal et gouvernemental soient retenues, à l'exception de celles portant sur la prise en charge par le secteur municipal de l'éducation primaire et secondaire publique et des services sociaux et de santé de première ligne, dont la mise en œuvre devrait être différée pour permettre la consolidation des instances supramunicipales.**
98. **Que les transferts de responsabilités financières entre le gouvernement et le secteur municipal soient accompagnés d'une péréquation compensatoire comportant un volet municipal et un volet supramunicipal et visant à atténuer leur incidence sur les milieux les plus touchés ou dont la capacité de payer est moindre, et que cette mesure de péréquation incorpore la compensation pour la prise en charge par les municipalités, à compter de 1993, de la responsabilité des routes locales et les montants prévus à cet égard.**

7.3 LE PARTAGE DES SOURCES DE REVENUS

Le réaménagement des responsabilités recommandé aurait pour effet de réduire de 2,5 milliards de dollars les dépenses des municipalités locales et d'établir celles du palier supramunicipal à environ 4 milliards, dont une part de 2,9 milliards qui devrait être pourvue par des sources de revenus autonomes, et une autre de 1,1 milliard qui est pourvue à l'heure actuelle par des tarifications, des subventions et des taxes réservées et qui devrait continuer de l'être. Ces derniers revenus devraient être rattachés à l'instance responsable des activités correspondantes avec, dans certains cas, des balises gouvernementales, par exemple pour les contributions au transport ambulancier, les loyers dans les HLM, les droits sur l'immatriculation et la taxe sur l'essence.

Conformément aux recommandations énoncées précédemment, le secteur municipal bénéficierait d'une hausse de ses revenus, par le biais d'un rehaussement des compensations tenant lieu de taxes et d'un accès à la taxe de vente et aux redevances tirées de l'exploitation des ressour-

ces naturelles. Cet accès se définirait ici comme la possibilité d'utiliser les champs concernés concurremment avec le gouvernement, selon des balises à définir. La révision de la formule de péréquation générale serait aussi appliquée, mais il faudrait prévoir un volet destiné au palier supramunicipal. La révision de la formule de répartition du produit de la TGE serait également retenue, avec les adaptations requises par le partage révisé des responsabilités entre le palier local et le palier supramunicipal. Enfin, le partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (*Tax Base Sharing*) et les redevances de développement feraient également partie du présent scénario.

Pour financer les dépenses de l'ordre de 2,9 milliards de dollars qu'il devra pourvoir à même des sources autonomes plutôt que par des quote-parts du palier local, le palier supramunicipal pourra compter sur une partie des revenus additionnels découlant des mesures mentionnées dans le paragraphe précédent et hausser la tarification de ses services ou les taxes réservées qui lui auront été attribuées. Il faudra néanmoins prévoir un partage des sources de revenus actuellement utilisées par les municipalités locales. Les différentes instances devraient disposer de revenus suffisants pour exercer leurs responsabilités et on devrait éviter le plus possible les chevauchements quant à l'utilisation des champs fiscaux. Dans cette optique, la Commission a examiné l'option d'un appariement de ces champs avec les paliers du secteur municipal qui réserverait, par exemple, l'impôt foncier non résidentiel au palier supramunicipal.

Toutefois, quoique la répartition envisagée des sources de revenus corresponde à prime abord au partage des dépenses, on ne saurait exclure qu'il y ait inadéquation dans certains milieux. Par ailleurs, une décision de réserver la taxation du secteur non résidentiel au palier supramunicipal et d'exclure ce dernier de la taxation du secteur résidentiel aurait diverses conséquences. On peut notamment s'interroger quant à la dynamique d'un palier supramunicipal élu dont le financement proviendrait essentiellement de taxes indirectes et de la taxation de la propriété non résidentielle. Les conséquences de cette option mériteraient d'être évaluées davantage et, dans ce contexte, la Commission n'estime pas être en mesure d'en faire une recommandation. La Commission recommande :

99. Qu'en ce qui a trait aux activités visées par des transferts de responsabilités, les revenus découlant des tarifications, contributions et taxes réservées existantes soient maintenus et qu'ils soient attribués aux instances responsables des activités correspondantes.

Que soient prévues, le cas échéant, des balises gouvernementales à l'égard de certains de ces revenus, en particulier les contributions des usagers, des établissements de la santé et des organismes au transport ambulanier, les loyers dans les HLM, les droits sur l'immatriculation et la taxe sur l'essence.

100. Que soit examinée la possibilité d'établir une répartition des champs fiscaux entre les paliers municipaux qui, tout en assurant à chacun des revenus suffisants pour assumer ses responsabilités, évite le plus possible les chevauchements.

Qu'advenant que le partage des champs fiscaux retenus se traduise par l'accès concurrent de plusieurs instances au même champ de taxation sur le même territoire, les instances concernées soient tenues de transmettre des comptes de taxes intégrés aux contribuables.

101. Que les diverses mesures concernant le rééquilibrage du financement des instances municipales dont l'application à court terme est recommandée soient maintenues lors de l'application d'une réforme globale du secteur public local, avec les adaptations rendues nécessaires par le nouveau statut du palier supramunicipal, plus spécifiquement :

- le rehaussement du montant des compensations tenant lieu de taxes et la modification de la formule de répartition ;
- l'accès à la taxe de vente et aux redevances sur les ressources naturelles, assorti d'un retrait équivalent du gouvernement ;
- la révision de la formule de répartition des recettes de la TGE et de la formule de péréquation ;
- l'institution d'un mécanisme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (*Tax Base Sharing*) et de redevances de développement.

7.4 LES INCIDENCES SUR LE CADRE INSTITUTIONNEL ET LE CADRE DE GESTION

Le réaménagement majeur des responsabilités et des sources de financement proposé dans la perspective d'une réforme signifie des modifications au cadre institutionnel et au cadre de gestion du secteur municipal. Il faudra que le cadre des relations de travail, tout en accordant une protection équitable aux droits des employés, permette que les transferts de responsabilités s'effectuent

M \$ ¹	Première année d'application			Rythme de croisière		
	Local	Supramunicipal	Gouvernement	Local	Supramunicipal	Gouvernement
a) Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales	355,9	—	(355,9)	355,9	—	(355,9)
b) Transfert de responsabilités ²	2 601,9	(3 069,1)	467,2	2 601,9	(3 194,1)	592,2
c) Péréquation compensatoire reliée aux transferts de responsabilités ²	(57,8)	140,0	(82,2)	(57,8)	140,0	(82,2)
d) Compensations reliées aux mandats nationaux ²	—	35,0	(35,0)	—	35,0	(35,0)
e) Mesures visant les revenus des municipalités ³						
- Compensations tenant lieu de taxes	60,0	—	(60,0)	54,2	—	(54,2)
- Accès à la TVQ	—	61,3	(61,3)	—	61,3	(61,3)
- Accès aux redevances sur les ressources naturelles	—	54,0	(54,0)	—	54,0	(54,0)
Sous-total (e)	60,0	115,3	(175,3)	54,2	115,3	(169,5)
Incidence totale (a + b + c + d + e)	2 960,0	(2 778,8)	(181,2)	2 954,2	(2 903,8)	(50,4)

sans coûts indus de sécurité d'emploi, que les déplacements de personnel ne conduisent pas à une complexité excessive dans la gestion des conventions collectives et que les fusions se traduisent par les économies escomptées en termes de réduction de coûts de personnel. Il faudra aussi s'assurer,

dans le cas des responsabilités transférées du gouvernement, qu'il ne s'ensuive pas une hausse des coûts attribuable aux niveaux de rémunération plus élevés dans le secteur municipal.

7.5 LES INCIDENCES FINANCIÈRES GLOBALES

L'abolition de la contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales, les transferts de responsabilités retenus en contrepartie et les mesures touchant les revenus des municipalités auraient, dans le contexte d'une réforme du secteur public local, l'effet cumulatif présenté au tableau 7-C.

Tableau 7-C

Incidences financières d'une réforme globale

1. Un signe () signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse.
 2. Le détail de ces montants apparaît au tableau 7-B compris dans la section 7.2 du présent chapitre.
 3. Ces mesures sont explicitées à la section 7.3 du présent chapitre.
-

Le tableau 7-C fait apparaître un coût net de 181,2 M \$ pour le gouvernement lors de la première année d'application, lequel se réduit progressivement à 50,4 M \$ en raison de la fin de la disposition transitoire reliée à la révision de la répartition des compensations tenant lieu de taxes et des économies au service de dette du transport en commun, qui n'atteindront leur rythme de croisière qu'au bout de 10 ans. Si le gouvernement souhaite atténuer ces coûts additionnels, il lui serait loisible d'échelonner le retrait de la contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales.

On ne retrouve pas ici, contrairement au chapitre 6, de tableau présentant l'incidence des recommandations selon les catégories de municipalités et pour Montréal en particulier, celles-ci étant difficiles à établir dans un contexte où seraient adoptés un nouveau découpage territorial et des réaménagements majeurs de responsabilités vers le palier supramunicipal.

GESTION MUNICIPALE, COÛTS DE MAIN-D'ŒUVRE ET RELATIONS DE TRAVAIL

P our mieux saisir la réalité de la gestion municipale, la Commission a fait faire une enquête auprès d'un échantillon de municipalités québécoises. Le présent chapitre présente les conclusions qui s'en dégagent. Il traite ensuite de la problématique du financement des emprunts municipaux et, en dernière partie, aborde la question des coûts de main-d'œuvre et des relations de travail.

8.1 LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE SUR LES PRATIQUES DE GESTION

L'enquête a été faite auprès de 42 municipalités, choisies en fonction de la taille de leur population et de leur région d'appartenance. Elle comprenait quatre parties : cadre de gestion, objectifs et priorité de gestion, mesure et suivi des objectifs et, enfin, amélioration de la productivité et perspectives de gestion des prochaines années. Les constats détaillés de l'étude sont présentés dans le rapport complet. Compte tenu de l'échéance serrée et de la portée limitée de l'enquête, ces constats doivent être interprétés comme une information préliminaire visant à identifier des pistes et des questions qui devraient faire l'objet de recherches plus poussées. On peut quand même tirer de ces résultats une première appréciation générale des pratiques de gestion municipale au Québec, dont les principaux points se résument ainsi :

- Peu de municipalités disposent d'un plan d'amélioration de la productivité ou d'un système de suivi de gestion qui intègre des indicateurs de coûts, de performance et de qualité de services. La principale préoccupation demeure le suivi budgétaire.
- Les objectifs de gestion sont identifiés en procédant à des analyses comparatives avec d'autres organisations ou à des analyses de performance interne. Toutefois, ces analyses ne semblent pas se faire sur une base systématique ou continue.
- Le fait que l'analyse de gestion soit plutôt rudimentaire démontre que l'administration municipale québécoise fonctionne encore de façon traditionnelle et qu'elle utilise peu les méthodes de gestion dites stratégiques.
- L'enquête n'a pas abordé directement les questions de gestion de personnel. On constate cependant que la priorité qui leur est accordée, lorsque vient le temps de déterminer des objectifs, n'est pas élevée.

L'enquête comprenait également un survol des expériences intéressantes de gestion de certains gouvernements locaux à l'extérieur du Québec. Il ressort de ce survol que la principale innovation, que l'on retrouve partout, a trait au développement d'indicateurs de performance permettant d'évaluer les services selon des standards nationaux. Cela devrait aussi constituer une priorité pour le monde municipal québécois.

Enfin, parvenue au terme de son mandat, la Commission désire faire état du niveau insuffisant de recherche qui se fait au Québec sur le financement, la fiscalité et la gestion du secteur local. Pour combler cette lacune, il serait opportun de créer un institut interuniversitaire de recherche répondant aux besoins du secteur local.

En matière de gestion du secteur local, la Commission recommande :

- 102. Que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole et les représentants du secteur municipal accordent priorité à la mise en place de processus de gestion rigoureux et efficaces et au développement d'outils de gestion et d'indicateurs de performance visant à aider les municipalités à améliorer leur productivité et à diminuer le coût de leurs services.**
- 103. Que soit créé un institut interuniversitaire d'analyse et de recherche, financé et géré conjointement par le milieu universitaire, le gouvernement et les unions représentant les instances locales, et dont le mandat serait de coordonner et de développer la recherche en gestion du secteur local.**

8.2 LE FINANCEMENT DES EMPRUNTS MUNICIPAUX

Les organismes municipaux du Québec empruntent annuellement environ 2 milliards de dollars, dont 85 %, ou 1,7 milliard, sur le marché domestique. Abstraction faite de la négociation de billets avec les institutions financières, il se fait généralement plus de 200 émissions d'obligations municipales par année. Pour sa part, la Colombie-Britannique a mis en place, en 1970, une agence centrale de financement, qui emprunte pour l'ensemble des municipalités (sauf Vancouver) et ce, semble-t-il, à un coût avantageux. Devant le très grand nombre d'émissions municipales au Québec, y aurait-il lieu d'envisager une telle formule ?

Il faut tout d'abord souligner que les obligations municipales québécoises ont la caractéristique d'être achetées en grande partie par des investisseurs non institutionnels et, malgré le morcellement des émissions, à un coût comparable à celui des emprunts du gouvernement. Le regroupement des émissions se traduirait par des emprunts moins nombreux, mais de montants plus importants. Cela obligerait à recourir à un marché financier constitué d'une partie beaucoup plus importante d'investisseurs institutionnels, qui pourraient possiblement exiger un rendement plus élevé que pour les obligations de la province. Selon la Commission, il revient au ministère des Finances et au ministère des Affaires municipales et de la Métropole de déterminer s'il serait opportun de faire une étude en profondeur sur le système actuel de financement des municipalités.

8.3 LES COÛTS DE MAIN-D'ŒUVRE ET LES RELATIONS DE TRAVAIL

La question de la rémunération des employés municipaux a été plusieurs fois soulevée dans les mémoires présentés à la Commission. Les principaux aspects abordés touchaient le problème des écarts avec les autres employés du secteur public, ainsi que trois contraintes législatives qui affectent selon les intervenants municipaux la gestion des relations de travail, à savoir l'application des articles 45 et 46 du Code du travail, l'interdiction de l'exercice du droit de lock-out par les municipalités et le processus d'arbitrage encadrant les négociations avec les policiers et les pompiers. Compte tenu de leur incidence budgétaire, la Commission a cru opportun d'examiner les enjeux reliés aux coûts de main-d'œuvre et aux relations de travail.

En ce qui concerne la première question, celle des écarts de rémunération, l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération (IRIR) publie depuis 1993, dans son rapport annuel, une comparaison entre la rémunération globale des employés des administrations municipales (villes de 25 000 habitants et plus) et celle des employés du secteur public québécois. Le rapport de 1998 fait état d'une avance moyenne de 28,6% pour l'année 1997, chez les employés municipaux. Cette avance a tendance à s'accroître depuis 1992 et elle est plus élevée dans les grandes municipalités que dans les plus petites.

L'enquête de l'IRIR ne couvre pas les emplois spécifiques comme ceux des policiers et des pompiers, qui représentent environ 20 % des employés municipaux. Selon une enquête salariale réalisée par la Gendarmerie royale du Canada, la rémunération de ce groupe d'employés municipaux est anormalement élevée, puisque, sur les vingt-cinq villes canadiennes offrant en 1998 les meilleurs salaires à un policier de première classe, vingt-trois étaient situées au Québec, qui a pourtant une capacité de payer inférieure à la moyenne canadienne.

La Commission a examiné le problème de la surrémunération et des trois contraintes législatives mentionnées précédemment, à la lumière de l'analyse et des recommandations qui ont été faites sur ces sujets par les différents groupes de travail formés par le gouvernement au cours des dernières années. Pour ce qui est tout d'abord des articles 45 et 46 du Code du travail, ces deux clauses visent à protéger l'accréditation syndicale et l'application d'une convention collective lorsqu'il y a transmission d'entreprise. Le problème vient de l'application qui en a été faite dans les cas de sous-traitance. À cet égard, la Commission endosse la recommandation formulée dans le rapport de janvier 1997 du groupe de travail sur l'application des articles 45 et 46 du Code du travail, à l'effet que les articles en question ne s'appliquent pas dans les cas de sous-traitance quand il s'agit d'une simple concession de fonctions de travail.

De plus, pour les cas où il y a regroupement de services municipaux ou fusion de municipalités, la Commission recommande un mécanisme de transition, qui se traduirait par des possibilités d'économies à moyen terme. Il s'agirait plus précisément de confier à un arbitre la responsabilité de définir une nouvelle convention collective, qui serait une moyenne pondérée et équilibrée des avantages compris dans les anciennes conventions, mais maintiendrait les avantages des employés les plus favorisés, jusqu'à ce que les avantages consentis aux autres employés en vertu de la nouvelle convention collective leur deviennent équivalents. La Commission recommande donc :

- 104. Que le Code du travail soit amendé, préalablement à tout changement aux structures municipales, pour que les articles 45 et 46 ne s'appliquent pas aux cas de sous-traitance quand il s'agit d'une simple concession de fonctions de travail.**

105. Que soit confié à un arbitre, dans les cas d'intégration de groupes d'employés du secteur public assujettis à des conventions collectives différentes, le mandat de définir une nouvelle convention collective, qui soit une moyenne pondérée et équilibrée des avantages des anciennes conventions (salaires, vacances, heures de travail, régimes de retraite, et c.), à l'exclusion des planchers d'emploi et d'équipements, qui devraient être abolis.

En ce qui concerne le droit de lock-out, que ne peuvent pas exercer les municipalités contrairement aux employeurs du secteur privé, le bilan précis des avantages et des inconvénients de la situation actuelle n'est pas facile à établir. Néanmoins, la Commission ne croit pas que l'octroi de ce droit aux municipalités puisse véritablement modifier le rapport de force entre les parties. Il faut en effet tenir compte du fait que l'exercice du droit de grève des employés municipaux est lui-même fortement limité par l'obligation de maintenir des services essentiels. La Commission endosse donc la recommandation de ne pas modifier les dispositions actuelles du Code du travail relatives au droit de lock-out, faite en 1995 par le Comité interministériel sur le rétablissement du droit au lock-out pour les municipalités assujetties au maintien des services essentiels.

Le processus d'arbitrage chez les policiers et les pompiers municipaux soulève aussi la question du rapport de force entre les parties. Le Code du travail a été amendé en juin 1996 pour améliorer les critères servant à apprécier l'équité interne et externe de leurs conditions de travail, mais le milieu municipal continue de réclamer le remplacement du processus d'arbitrage par l'octroi du droit de grève aux policiers et aux pompiers et du droit de lock-out aux municipalités. Selon la Commission, l'équilibre des forces dans le domaine des relations de travail ne dépend pas uniquement des règles inscrites dans le Code du travail mais aussi de la capacité qu'ont les parties de s'organiser pour poursuivre une stratégie de négociation efficace, notamment en disposant de la meilleure information possible. Les municipalités, dans leur intérêt, devraient accorder une très grande importance à la question de l'information. La Commission recommande donc :

106. Que les municipalités et leurs unions se donnent pour but de disposer en tout temps d'une information adéquate sur les conditions relatives de travail des employés municipaux et qu'elles investissent, pour ce faire, dans des systèmes et des projets qui, en leur fournissant des données pertinentes, les aideront à atteindre leurs objectifs de nature salariale lors des négociations pour le renouvellement des conventions collectives.

Au-delà des systèmes d'information, il faut se demander s'il y a lieu d'envisager de nouvelles avenues pour modifier en profondeur la dynamique des relations de travail dans le milieu municipal. Le coût annuel récurrent de la surrémunération des employés municipaux est d'environ 800 M \$. Ce problème dure depuis au moins quinze ans et constitue sans doute l'un des échecs majeurs enregistrés dans la gestion du secteur public québécois. Même si les assouplissements législatifs demandés par les municipalités étaient accordés, tout indique que les élus municipaux seraient incapables de redresser la situation avant de nombreuses années. Or, tant que la situation perdure, ce sont les contribuables municipaux québécois qui écotent. De l'avis de la Commission, c'est donc au gouvernement, garant des intérêts collectifs, qu'incombe aujourd'hui la responsabilité d'établir les conditions qui permettront de mettre un terme à cette situation. Certes, il ne s'agit pas là d'une tâche facile, mais l'équité commande qu'elle soit menée à bien.

Dans le but de redresser la situation, la Commission recommande au gouvernement d'examiner deux nouvelles avenues. La première consisterait à établir dans une loi spéciale un cadre de références pour les relations de travail du secteur municipal. Ce cadre fixerait une échéance au terme de laquelle la surrémunération des employés municipaux devrait avoir été corrigée, ainsi que les étapes de la démarche. Il déterminerait aussi les balises qui devraient guider la négociation des salaires et des avantages sociaux : il pourrait ainsi interdire la fixation de planchers d'emploi et d'équipements et établir des pourcentages maxima d'augmentation salariale. En ce qui a trait plus spécifiquement aux policiers, la Commission recommande au gouvernement d'envisager une négociation sectorielle pour l'ensemble des policiers du Québec, de façon à mettre un terme à la spirale d'augmentation des salaires, à la fois entre les corps municipaux de police et entre ceux-ci et la Sûreté du Québec.

La Commission fait les recommandations suivantes :

- 107. Que le gouvernement examine l'opportunité d'établir dans une loi spéciale un cadre de références pour les relations de travail du secteur municipal. Ce cadre fixerait des étapes de réalisation et une échéance, au terme de laquelle devrait avoir été corrigée la surrémunération des employés municipaux, et il déterminerait les balises devant guider la négociation des salaires et des avantages sociaux.**
- 108. Que le gouvernement examine l'opportunité de tenir une négociation sectorielle pour l'ensemble des policiers du Québec, de façon à mettre un terme à la spirale d'augmentation des salaires de ce groupe d'employés.**

Conclusion

VERS LE PACTE 2000

Les changements proposés par la Commission visent à la fois la fiscalité et le financement des instances locales, l'exercice des responsabilités locales et l'organisation territoriale. Ce sont donc des changements très importants, qui toucheront les citoyens et les contribuables locaux à plus d'un titre.

Or, un sondage commandé par la Commission auprès de Léger & Léger, qui portait sur les perceptions de la population québécoise à l'égard de la fiscalité locale, de la gestion municipale et de l'organisation territoriale, révèle une méconnaissance des enjeux locaux par la population québécoise. Ce sondage a rejoint 953 ménages, répartis proportionnellement au poids démographique de chacune des régions administratives du Québec. La marge d'erreur maximale pour les résultats globaux du sondage s'établit à $\pm 3,2$ %, avec un intervalle de confiance de 95 %. Plusieurs questions tentaient de mesurer les connaissances de la population sur la structure de financement local. Un indicateur global regroupant les réponses à ces questions d'information donne un résultat de 57 % de réponses exactes. La même ignorance se retrouve en ce qui a trait à la nature et aux responsabilités du palier supramunicipal, à savoir les MRC et les communautés urbaines.

Par ailleurs, le sondage révèle aussi que près de la moitié des citoyens préfèrent que la majorité des responsabilités de type local (y compris en matière de sécurité publique et d'équipements régionaux) soient sous la responsabilité des municipalités locales plutôt que sous celle des instances supramunicipales ou du gouvernement. En outre, 63 % des citoyens considèrent qu'il y a trop de petites municipalités au Québec et 65 % seraient favorables à ce qu'une étude soit menée pour identifier les avantages et les inconvénients d'une fusion pour leur municipalité.

De l'avis de la Commission, le fort degré d'ignorance de la population en ce qui touche le secteur public local commande, compte tenu de l'importance des changements recommandés, que le gouvernement s'assure d'abord que la population soit convenablement informée à la fois sur la situation actuelle et sur les enjeux de la réforme proposée. Par ailleurs, pour tenir compte de la résistance possible de la population à certains changements, mais aussi des incidences de toutes natures que ne peut manquer d'avoir une réforme aussi importante, des mesures de transition devront sans doute être prévues dans plusieurs cas.

La Commission a la conviction qu'il est nécessaire, pour le Québec, non seulement d'ajuster et de rééquilibrer les sources de revenus du secteur local, mais aussi de procéder à une réforme importante des structures de la gouverne locale. Cette réforme institutionnelle apparaît aux commissaires la seule façon de concilier les exigences parfois contradictoires de participation des citoyens, d'équité, d'efficacité et d'autonomie locale. Elle est indispensable pour que se réalise une

réorganisation des responsabilités locales, accompagnée d'une décentralisation complémentaire de responsabilités gouvernementales, de façon à ce que le secteur public québécois soit efficace et performant à tous les paliers.

Il revient maintenant au gouvernement et à ses partenaires du secteur local d'établir les bases d'un nouvel équilibre financier et institutionnel et de parvenir à un pacte qui soit à la fois équitable pour les contribuables et profitable à l'ensemble de la population. La Commission souhaite que le présent rapport soit une contribution utile à cette démarche.

Le Rapport en bref

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
1. STRUCTURES ET CADRE DE GESTION				
1.1 Le renforcement du palier supramunicipal ¹	Existence de 3 CU et de 96 MRC dont les membres du conseil sont issus des municipalités locales et dont le financement provient de la tarification et de quote-parts locales.	Poursuite de la politique actuelle d'utilisation des MRC comme coopératives de services. Recours aux MRC pour assurer la gestion et répartir le financement de certains services sur une base régionale (services policiers, voirie, etc.). Transformation ou mise en place d'organismes unifonctionnels régionaux : - Équipements régionaux - Logement social - Transport en commun à Montréal.	Responsabilité de l'ensemble des services à caractère supralocal autres que la santé et l'éducation et transferts correspondants en provenance du gouvernement et du palier local. Intégration des organismes régionaux aux instances supramunicipales. Rattachement des organismes oeuvrant en matière de développement économique au palier supramunicipal. Remplacement du financement par quote-parts du palier local par des sources de revenus autonomes. Élection des dirigeants du palier supramunicipal au suffrage universel direct. Révision du découpage territorial pour que : - des instances métropolitaines aient juridiction sur tout le territoire des RMR de Québec et de Montréal - les agglomérations (RMR et AR) ne fassent partie que d'une MRC. - toutes les MRC aient une taille suffisante pour exercer leurs responsabilités accrues.	Intégration des instances unifonctionnelles (CLSC, CHSLD, commissions scolaires) et de leurs responsabilités au palier supramunicipal. Idem Idem Idem Idem Idem
1. Sauf lorsque spécifiquement mentionné, les références au palier supramunicipal désignent à la fois les MRC et les instances métropolitaines de Québec et de Montréal, mais aussi les municipalités d'agglomération, c'est-à-dire les municipalités résultant d'éventuelles fusions dans les RMR et dont la taille leur permettrait d'exercer des responsabilités de niveau supralocal.				

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
1.2 Les regroupements de municipalités locales	Existence de 1 348 municipalités locales élues au scrutin direct et assurant la majorité des services municipaux.	Poursuite de la politique actuelle en matière de regroupements et de mise en commun des services.	Renforcement de la politique actuelle pour les ensembles village-paroisse et les petites agglomérations.	Idem
			Choix donné aux municipalités des RMR de Sherbrooke, de Chicoutimi-Jonquière, de Trois-Rivières et de l'Outaouais de se regrouper en une municipalité d'agglomération exerçant des responsabilités de niveau local et supralocal, ou de maintenir le découpage actuel avec le transfert de toutes les responsabilités de niveau supralocal à la MRC dont elles font partie.	Idem
			Regroupement obligatoire des municipalités locales des RMR de Québec (5 ou 6) et de Montréal (une vingtaine).	Idem
1.3 Le cadre des relations de travail	Difficulté pour les municipalités de réaliser des gains de productivité, en particulier en cas de fusion, à cause du cadre actuel (articles 45 et 46, absence de droit de lock-out). Écarts de rémunération de 29 % entre les employés des villes de 25 000 habitants et plus et ceux du reste du secteur public québécois.	Amendement des articles 45 et 46 du Code du travail pour qu'ils ne s'appliquent plus à la sous-traitance en cas de cession de simples fonctions de travail. En cas de transferts de personnel découlant d'une fusion ou d'un transfert de responsabilités, fixation par un arbitre des nouvelles conventions collectives et abolition des planchers d'emploi et d'équipements. Amélioration de l'information comparative dont disposent les municipalités en matière de conditions de travail. Examen de l'opportunité d'établir une loi fixant les étapes, les échéances et les balises d'une démarche visant à corriger l'écart de rémunération. Examen de l'opportunité d'une négociation sectorielle pour les policiers.	Idem	Idem
			Idem	Idem
			Idem	Idem
			Idem	Idem
			Idem	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
1.4 Le cadre de gestion		Mise en place de processus de gestion rigoureux et développement d'indicateurs de performance pour les organismes municipaux. Création d'un institut interuniversitaire pour développer la recherche en gestion du secteur local.	Idem	Idem
2.0 LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS				
2.1 En général				
2.1.1 Contribution au Fonds de financement des activités locales	5,8% du budget avec atténuation aux villes centrales.	Abolition et remplacement par des transferts de responsabilités.	Idem	Idem
2.1.2 Transferts de responsabilités du gouvernement au secteur local	N/A	Transfert aux municipalités locales avec, dans certains cas, un partage des coûts au palier supramunicipal. Péréquation compensatoire intégrant l'actuelle compensation pour les routes locales transférées en 1993.	Transferts directs au palier supramunicipal, excluant santé et services sociaux. Idem	Transferts accrus au palier supramunicipal, incluant santé et services sociaux. Péréquation renforcée pour préserver l'égalité d'accès aux services.
2.1.3 Transferts de responsabilités entre paliers et instances du secteur local	N/A	Prise en charge supramunicipale de la gestion de certaines activités et financement par quote-parts du palier local. Maintien des responsabilités des commissions scolaires.	Transfert au palier supramunicipal de la responsabilité et du financement des activités municipales à portée supralocale. Idem	Idem Transfert au palier supramunicipal de la responsabilité de l'éducation primaire et secondaire
2.2 Par secteurs d'activités				
2.2.1 Services policiers - Services de base	Services de la SQ facturés à 50 % pour les municipalités de moins de 5 000 habitants. Services assurés par des corps policiers municipaux pour les municipalités de plus de 5 000 habitants.	Facturation à 100 % des services de la SQ et possibilité de créer des corps policiers supramunicipaux.	Prise en charge des services de base par des corps policiers supramunicipaux pour tout le territoire. Maintien d'un encadrement gouvernemental.	Idem Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
- Mandats nationaux	Mandats nationaux assumés sans compensation par le SPCUM.	Compensation pour les mandats assumés par le SPCUM.	Prise en charge par la SQ ou compensation.	Idem
2.2.2 Lutte contre les incendies	Responsabilité assurée par 968 services dans les municipalités locales.	Idem	Prise en charge par le palier supramunicipal.	Idem
2.2.3 Sécurité civile	Responsabilité assumée sur une base volontaire par les instances municipales.	Idem	Coordination et planification par les MRC et les instances métropolitaines. Rôle d'intervenant de première ligne aux municipalités locales. Maintien d'un encadrement gouvernemental.	Idem Idem Idem
2.2.4 Voirie	Responsabilité partagée entre les municipalités (90 500 km de routes locales) et le gouvernement (29 200 km).	Transfert aux municipalités des routes régionales, collectrices et d'accès aux ressources (14 600 km). Partage au palier supramunicipal du coût d'entretien des routes nouvellement transférées et des routes locales à portée supralocale transférées en 1993.	Transfert au palier supramunicipal du financement des routes régionales, collectrices, d'accès aux ressources et locales à portée supralocale. Arrangements locaux quant à la gestion.	Idem Idem
2.2.5 Transport en commun - Services réguliers	Services assurés par 35 organismes de transport (OPT, CIT, OMIT), relevant des CU ou des municipalités locales. Gestion par l'AMT des trains de banlieue à Montréal et redistribution par l'AMT aux organismes de transport de la RMR des droits sur l'immatriculation et de la taxe sur l'essence. Subventions gouvernementales au fonctionnement des CIT, des OMIT et aux immobilisations des OPT.	Prise en charge par l'AMT, pour la RMR de Montréal, de la responsabilité de planifier et de financer le transport en commun, avec des quote-parts de toutes les municipalités de la RMR. Abolition des subventions de fonctionnement et réduction des subventions aux immobilisations.	Prise en charge de la planification, de la gestion et du financement par le palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines, sauf exception). Idem	Idem Idem
- Transport des handicapés	Services assurés par les organismes de transport et les municipalités et subventionnés par le gouvernement.	Abolition des subventions, mais maintien de l'encadrement gouvernemental.	Prise en charge par le palier supramunicipal et abolition des subventions.	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
2.2.6 Transport ambulancier	Services assurés par la Corporation Urgence-santé et les régies régionales de la santé, par le biais de contrats avec des détenteurs de permis. Financement par des subventions gouvernementales, la tarification des utilisateurs et des contributions d'organismes.	Idem Idem	Prise en charge par le palier supra-municipal. Abolition des subventions gouvernementales, mais maintien des contributions, avec un encadrement gouvernemental.	Idem Idem
2.2.7 Services sociaux et de santé de première ligne	Services offerts par les CLSC, les CHSLD et par d'autres établissements du réseau du MSSS.	Idem	Idem	Prise en charge par le palier supramunicipal et rattachement des CLSC et des CHSLD à ce palier. Partage du financement entre le gouvernement (85%) et les sources locales (15%), avec une péréquation et un encadrement gouvernemental.
2.2.8 Services d'emploi et de soutien du revenu	Services offerts par des organismes gouvernementaux (CLE, etc). Délégation administrative à Montréal	Idem Maintien de la possibilité de délégation administrative au secteur municipal.	Idem Idem	Idem Idem
2.2.9 Services reliés à l'immigration	Coûts encourus par la Ville de Montréal sans compensation.	Possibilité de compensation gouvernementale, sur justification.	Idem	Idem
2.2.10 Logement social	Gestion des HLM par des OMH relevant des municipalités. Partage des déficits d'exploitation entre le fédéral (56 %), le Québec (34 %) et les municipalités (10 %).	Dans les agglomérations, prise en charge par un Office supramunicipal et financement de la part locale par des quote-parts municipales. Hausse de la part locale à 20 % pour les coûts de fonctionnement.	Prise en charge de la gestion et du financement par le palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines). Idem	Idem Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
2.2.11 Aménagement du territoire et urbanisme	Schémas d'aménagement relevant des CU et des MRC. Zonage et règlements d'urbanisme assurés par les municipalités locales.	Idem Idem	Prise en charge de la planification de l'aménagement par des instances métropolitaines à Québec et Montréal. Idem	Idem Idem
2.2.12 Environnement et hygiène du milieu	Services assurés par les municipalités en matière d'eau potable, d'eaux usées, de gestion des déchets. Aide gouvernementale aux immobilisations. Inspection des aliments assurée par quatre municipalités ou communautés urbaines en contrepartie de subventions.	Idem Idem Prise en charge municipale de l'inspection des aliments, du contrôle des eaux de baignade et de la gestion des barrages servant à des fins municipales.	Prise en charge par le palier supra-municipal de la planification en matière de protection de l'environnement, de gestion des cours d'eau et de gestion des déchets (MRC et instances métropolitaines). Partage de la responsabilité des réseaux d'aqueduc, d'égouts et d'épuration des eaux selon la zone de desserte des équipements existants. Maintien de la responsabilité des municipalités en matière de cueillette des déchets et de contrôle des nuisances. Allégement de l'encadrement gouvernemental. Prise en charge supramunicipale	Idem Idem Idem Idem Idem
2.2.13 Cours municipales	Existence de 133 cours municipales desservant 914 municipalités et exerçant des compétences en matière civile, pénale et criminelle.	Transfert des petites créances de la Cour du Québec aux cours municipales.	Idem Prise en charge des cours municipales par le palier supramunicipal.	Idem Idem
2.2.14 Gestion des revenus	Évaluation assurée par les OMRÉ (MRC, CU, municipalités régies par la loi des cités et villes). Perception de l'impôt foncier par les municipalités locales.	Idem Idem	Prise en charge de l'évaluation et de la perception par les MRC, l'instance métropolitaine de Québec et les municipalités d'agglomération de Montréal.	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
2.2.15 Développement économique local	Compétence des instances municipales en matière de promotion économique. Mise en place des CLD constituant des guichets multiservices pour l'aide aux entreprises et à l'économie sociale. Mise en commun partielle de la promotion internationale à Montréal via Montréal International.	Idem Abolition des subventions gouvernementales aux MRC et aux CLD, sauf les montants alloués en guise de péréquation, et financement par quote-parts municipales. Maintien d'un encadrement gouvernemental. Maintien de Montréal International.	Prise en charge de l'aide de première ligne aux entreprises et de la promotion économique par le palier supramunicipal et rattachement de tous les organismes à ce palier. Abolition des subventions gouvernementales aux MRC et aux CLD, sauf les montants alloués en guise de péréquation, et financement par le palier supramunicipal. Maintien d'un encadrement gouvernemental. Regroupement de tous les efforts en promotion internationale à Montréal dans un organisme unique.	Idem Idem Idem
2.2.16 Culture et loisirs	Compétence exercée par les instances municipales.	Mises en commun favorisées.	Idem	Idem
2.2.17 Équipements à portée supralocale - Équipements relevant des municipalités	Gestion et financement par les municipalités d'équipements à portée supralocale ou nationale.	Transfert des équipements reconnus de portée régionale ou nationale dans les agglomérations à des Sociétés d'équipements régionaux, à la suite d'une démarche d'identification soutenue par un médiateur et débouchant, le cas échéant, sur un arbitrage gouvernemental. Financement de la part locale des déficits par des quote-parts municipales. Contribution gouvernementale paritaire aux déficits de fonctionnement des équipements reconnus de portée nationale. Pour les nouveaux équipements, obligation d'un accord préalable des autres municipalités concernées pour être reconnus de portée régionale.	Prise en charge par le palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines) de la gestion et du financement des équipements à portée régionale ou nationale, et intégration des sociétés d'équipements régionaux à ce palier. Idem Idem	Idem Idem Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
- Équipements relevant du gouvernement	Gestion par des sociétés d'État dont le déficit est à la charge du gouvernement.	Transfert aux sociétés d'équipements régionaux des agglomérations de Québec et de Montréal et contribution paritaire du gouvernement aux déficits de fonctionnement.	Prise en charge par les instances métropolitaines de Québec et de Montréal, et contribution paritaire du gouvernement aux déficits de fonctionnement.	Idem
2.2.18 Éducation primaire et secondaire publique	Services assurés par les commissions scolaires et financés à 78 % par des subventions, 7 % par la tarification et 15 % par l'impôt foncier.	Maintien des responsabilités actuelles des C.S., en particulier pour le transport et les équipements scolaires.	Idem	Prise en charge par le palier supramunicipal et rattachement des C.S. à ce palier. Maintien de la péréquation scolaire.
3.0 LES REVENUS				
3.1 L'impôt foncier				
3.1.1 Objets de taxation et taux	Perception par les municipalités d'un impôt foncier général, auquel peuvent s'ajouter une taxe et une surtaxe sur les immeubles non résidentiels, limitées selon des plafonds prévus à la Loi et définis en proportion des taux de l'impôt foncier général.	Pouvoir aux municipalités de taxer les terrains et les bâtiments en fonction de leur superficie, en complément de l'impôt foncier fondé sur la valeur. Prise en considération de cette forme d'impôt dans le calcul du programme de remboursement d'impôt foncier. Pouvoir aux municipalités d'instaurer des taux de taxation distincts pour les secteurs résidentiel et non résidentiel, selon les encadrements suivants : - Application au taux non résidentiel d'un plafond exprimé en fonction du taux résidentiel. - Possibilité de dépasser ce plafond s'il n'en résulte pas de hausse de la quote-part fiscale du secteur non résidentiel. Abolition de la taxe et de la surtaxe sur les immeubles non résidentiels et des mesures de stabilisation fiscale, mais maintien de la possibilité d'imposer une surtaxe sur les terrains vacants desservis. Pouvoir aux municipalités d'imposer des taux de taxation distincts sur le sol et sur le bâtiment, avec implantation progressive.	Idem Idem Idem Idem Idem	Idem Idem Idem Idem Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
3.1.2 Évaluation foncière et périodicité des rôles	Confection des rôles d'évaluation par les organismes municipaux responsables de l'évaluation (OMRE), directement ou par contrat avec le privé.	Allocation par les OMRE de ressources suffisantes à la confection de rôles de qualité.	Idem	Idem
		Amélioration de la formation des évaluateurs, en particulier en ce qui a trait aux immeubles complexes.	Idem	Idem
		Mise en place d'un Bureau d'information sur l'évaluation pour appuyer les OMRE.	Idem	Idem
	Rôles triennaux.	Remplacement du dépôt triennal par un dépôt annuel des rôles, rajustés au moyen d'un facteur comparatif fondé sur une médiane annuelle.	Idem	Idem
	Équilibration aux six ans pour les municipalités de moins de 5 000 habitants et aux trois ans pour les autres.	Idem	Idem	Idem
	Demandes de révision permises uniquement lors du dépôt triennal des rôles.	Demandes de révision fixées à une par trois ans pour une unité d'évaluation, lors de tout dépôt annuel de rôle.	Idem	Idem
	Aucune possibilité de modifier la valeur au rôle d'un immeuble pour tenir compte de changements de nature économique.	Possibilité de modifier la valeur au rôle d'un immeuble pour tenir compte d'un changement dans le taux d'occupation.	Idem	Idem
	Gel de rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal.	Interdiction des gels de rôle.	Idem	Idem
3.1.3 Exclusions des rôles, exemptions et régimes particuliers	Exclusion de certaines catégories d'équipements des rôles, notamment des équipements du secteur industriel reliés à la production (art. 65.1) et des objets mobiliers attachés à perpétuelle demeure dans les établissements des réseaux publics (art. 68.1).	Clarification des dispositions légales ayant trait à l'évaluation foncière, en particulier les règles de dépréciation et la définition des catégories d'actifs non portés au rôle (art. 65,1 et 68,1).	Idem	Idem
	Exemption de taxes foncières à l'égard des immeubles des corporations religieuses (automatiquement), de ceux des organismes sans but lucratif, des milieux naturels protégés (par décision de la Commission municipale).	Maintien des exemptions pour les milieux naturels protégés, mais versement d'une compensation gouvernementale aux municipalités concernées, pour les milieux accrédités par le gouvernement.	Idem	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
	Pas de limite à la période d'exemption. Manque à gagner assumé par les municipalités dans tous les cas. Valeur du bois sur pied destiné à la coupe incluse au rôle. Aucun régime particulier pour les maisons mobiles, même si elles ne reçoivent pas les mêmes services.	Abolition des exemptions automatiques aux institutions religieuses. Exemptions désormais assujetties à une approbation par la Commission municipale. Révision à tous les cinq ans de toutes les exemptions Possibilité pour la Commission municipale de désigner un organisme comme étant d'intérêt régional ou national, à charge pour le pallier correspondant de compenser la municipalité pour le manque à gagner découlant de l'exemption. Restriction de l'exemption à la partie du terrain utilisée pour les fins ayant donné lieu à l'exemption. Exclusion du rôle de la valeur du bois sur pied destiné à la coupe. Révision du régime des maisons mobiles, afin d'éliminer les effets de double imposition.	Idem	Idem
			Idem	Idem
			Idem	Idem
			Idem	Idem
			Idem	Idem
			Idem	Idem
3.2 Les autres revenus autonomes des municipalités	Utilisation par les municipalités de la tarification par cotisation et, dans une proportion moindre, de la tarification à l'usager, qui correspond à la tarification véritable. Imposition de la taxe d'affaires par certaines municipalités. Imposition de droits de mutation fondés sur la valeur foncière, avec de nombreuses exemptions.	Utilisation accrue de la tarification par les municipalités, en utilisant la tarification à l'usager de préférence à la tarification par cotisation. Abolition de la taxe d'affaires et mise en place de permis d'occupation des locaux utilisés à des fins commerciales. Remplacement des droits de mutation par une tarification et abolition des exemptions.	Idem	Idem
			Idem	Idem
			Idem	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
3.3 Modifications aux régimes de compensations et de péréquation				
- Compensations gouvernementales tenant lieu de taxes	Versement aux municipalités de compensations tenant lieu de taxes correspondant à 100 % pour les immeubles gouvernementaux du Québec, 80 % pour ceux de la santé et de l'enseignement supérieur, 25 % pour ceux des commissions scolaires et 73 % pour les immeubles fédéraux.	Révision des compensations en haussant celles relatives aux écoles primaires et secondaires selon l'équivalent de 50 % des taxes exigibles sur la valeur foncière. Remplacement de la formule actuelle par une nouvelle formule fondée sur la superficie des bâtiments, avec une compensation transitoire pour les municipalités perdantes selon la nouvelle formule.	Idem	Idem
- Taxe TGE	Prélèvement par le gouvernement, auprès des entreprises de télécommunications, de gaz et d'électricité (TGE), d'une taxe sur le revenu tenant lieu de taxe foncière à l'égard des actifs de leurs réseaux qui ne sont pas portés aux rôles, et répartition du produit de cette taxe entre les municipalités.	Révision à la baisse des tarifs imposés par le gouvernement pour la perception et la distribution de la TGE. Abolition de l'aide aux villes centrales versée à même la TGE. Révision de la formule de répartition de la TGE, en remplaçant le « taux global de taxation uniformisé » par un indice tenant également compte des recettes des taxes spécifiques au secteur non résidentiel, et en ajoutant un facteur de pondération pour les municipalités qui ont sur leur territoire des équipements assujettis à la TGE et susceptibles de causer des inconvénients.	Idem	Idem
- Péréquation	Versement, à même le produit de la TGE, d'une subvention de péréquation pour améliorer la situation des municipalités dotées d'une base foncière faible.	Révision de la formule de péréquation en éliminant les différences arbitraires de paramètres selon les strates de population, en remplaçant le facteur de déficience de la richesse foncière par un facteur de déficience du potentiel fiscal et en remplaçant les recettes de taxation effectives par un niveau correspondant aux recettes résultant de l'imposition du taux médian de taxation des municipalités de la même strate de population.	Ajout d'un volet pour le palier supramunicipal.	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
3.4 La diversification des revenus municipaux - Taxe de vente	Aucun partage des recettes	Partage de 20 % des recettes nettes de la taxe de vente du Québec provenant des secteurs de l'hébergement de la restauration et du spectacle, dont 1/3 distribué selon l'origine locale des recettes et 2/3 selon leur origine supralocale.	Accès du secteur municipal à la taxe de vente, avec certaines balises.	Idem
- Redevances sur les ressources naturelles	Aucun partage des recettes	Partage de 20 % des recettes des redevances sur les ressources naturelles, nette des crédits aux exploitants, et remise de l'essentiel des sommes aux MRC d'origine des recettes pour la création de Fonds de développement économique.	Accès du secteur municipal aux redevances sur les ressources naturelles, avec certaines balises.	Idem
3.5 La gestion de l'aménagement du territoire	Absence de pouvoir légal d'imposer des redevances de développement	Possibilité d'imposition par le palier supra-municipal de redevances de développement sur la base du coût marginal des immobilisations hors site découlant des nouveaux développements. Mise en œuvre de plans de revitalisation des vieux quartiers avec la participation du gouvernement, des municipalités et du secteur privé. Examen de l'applicabilité de formules de financement de la revitalisation des vieux quartiers à même la hausse des valeurs foncières.	Idem	Idem
3.6 Fiscalité d'agglomération - Partage de la croissance de l'assiette foncière	Aucun partage	Application aux RMR de Montréal, de Québec et possiblement aux autres RMR d'un programme de partage régional de la croissance de l'assiette foncière administré par le gouvernement, mais dont les modalités pourraient être convenues localement. Répartition des recettes du programme entre un Fonds de développement régional et les municipalités de la RMR.	Prise en charge de l'administration du programme par les instances métropolitaines de Québec et de Montréal et modalité équivalente dans les autres RMR.	Idem
- Régionalisation du financement d'activités		Voir section 2.0.	Idem	Idem

M \$ ¹	ÉTAPE DE RÉÉQUILIBRAGE ²						RÉFORME GLOBALE (PHASE 1) ³						RÉFORME GLOBALE (PHASE 2) ⁴		
	Première année d'application			Rythme de croisière			Première année d'application			Rythme de croisière					
	Local	Supramunicipal	Gouvernement	Local	Supramunicipal	Gouvernement	Local	Supramunicipal	Gouvernement	Local	Supramunicipal	Gouvernement	Supramunicipal	Commiss. scolaires	Gouvernement
a) Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)	--	--	--
b) Transferts de responsabilités															
- Services policiers de base	(34,0)	--	34,0	(102,0)	--	102,0	964,0	(1 066,0)	102,0	964,0	(1 066,0)	102,0	--	--	--
- Lutte contre les incendies	--	--	--	--	--	--	406,0	(406,0)	--	406,0	(406,0)	--	--	--	--
- Voirie	(125,0)	--	125,0	(125,0)	--	125,0	75,7	(200,7)	125,0	75,7	(200,7)	125,0	--	--	--
- Transport en commun	(55,0)	--	55,0	(180,0)	--	180,0	436,0	(491,0)	55,0	436,0	(616,0)	180,0	--	--	--
- Transport ambulancier	--	--	--	--	--	--	--	(89,7)	89,7	--	(89,7)	89,7	--	--	--
- Logement social	(15,0)	--	15,0	(15,0)	--	15,0	25,0	(40,0)	15,0	25,0	(40,0)	15,0	--	--	--
- Environnement et hygiène du milieu	(9,6)	--	9,6	(9,6)	--	9,6	--	(9,6)	9,6	--	(9,6)	9,6	--	--	--
- Justice	(3,5)	--	3,5	(3,5)	--	3,5	75,2	(78,7)	3,5	75,2	(78,7)	3,5	--	--	--
- Gestion des revenus	--	--	--	--	--	--	138,0	(138,0)	--	138,0	(138,0)	--	--	--	--
- Développement économique local	(46,2)	--	46,2	(46,2)	--	46,2	72,0	(118,2)	46,2	72,0	(118,2)	46,2	--	--	--
- Équipements à portée supralocale	(21,2)	--	21,2	(21,2)	--	21,2	160,0	(181,2)	21,2	160,0	(181,2)	21,2	--	--	--
- Administration	--	--	--	--	--	--	250,0	(250,0)	--	250,0	(250,0)	--	--	--	--
- Éducation ⁵	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	(973,7)	973,7	--
- Santé et services sociaux ⁵	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	(432,5)	--	432,5
Sous-total (b) ⁶	(309,5)	--	309,5	(502,5)	--	502,5	2 601,9	(3 069,1)	467,2	2 601,9	(3 194,1)	592,2	(1 406,2)	973,7	432,5
c) Péréquation compensatoire															
- Abolition de la compensation pour la voirie locale	(87,8)	--	87,8	(87,8)	--	87,8	(87,8)	--	87,8	(87,8)	--	87,8	--	--	--
- Nouvelle mesure de péréquation compensatoire	125,0	--	(125,0)	185,0	--	(185,0)	30,0	140,0	(170,0)	30,0	140,0	(170,0)	-- ⁷	--	--
Sous-total (c)	37,2	--	(37,2)	97,2	--	(97,2)	(57,8)	140,0	(82,2)	(57,8)	140,0	(82,2)	--	--	--
d) Compensations liées aux mandats nationaux															
- Équipements à portée nationale	20,0	--	(20,0)	20,0	--	(20,0)	--	20,0	(20,0)	--	20,0	(20,0)	--	--	--
- Services policiers spécialisés	15,0	--	(15,0)	15,0	--	(15,0)	--	15,0	(15,0)	--	15,0	(15,0)	--	--	--
- Mandats sociaux	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.	--	--	--
Sous-total (d)	35,0	--	(35,0)	35,0	--	(35,0)	--	35,0	(35,0)	--	35,0	(35,0)	--	--	--
e) Mesures visant les revenus des municipalités ⁸															
- Compensations tenant lieu de taxes	60,0	--	(60,0)	54,2	--	(54,2)	60,0	--	(60,0)	54,2	--	(60,0)	--	--	--
- Accès à la TVQ	61,3	--	(61,3)	61,3	--	(61,3)	--	61,3	(61,3)	--	61,3	(61,3)	--	--	--
- Accès aux redevances sur les ressources naturelles	10,0	44,0	(54,0)	10,0	44,0	(54,0)	--	54,0	(54,0)	--	54,0	(54,0)	--	--	--
Sous-total (e)	131,3	44,0	(175,3)	125,5	44,0	(169,5)	60,0	115,3	(175,3)	54,2	115,3	(169,5)	--	--	--
Incidence totale (a+b+c+d+e)	249,9	44,0	(293,9)	111,1	44,0	(155,1)	2 960,0	(2 778,8)	(181,2)	2 954,2	(2 903,8)	(50,4)	(1 406,2)	973,7	432,5

Notes :

1. Un signe () signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse. Le détail des mesures et la composition des montants correspondants sont expliqués aux chapitres 4, 6 et 7.
 2. On fait abstraction des mesures dont l'incidence se limite à des réaménagements entre organismes d'un même palier, par exemple la révision des formules de péréquation et de distribution de la TGE. Il en est de même pour les mesures de régionalisation du financement de certaines activités (ex. : logement social, équipements régionaux, transport en commun à Montréal) de l'étape du rééquilibrage, qui ne sont pas considérées comme des transferts entre paliers, mais comme des réaménagements entre municipalités locales, compte tenu du maintien du système de quote-parts locales pour financer les dépenses supramunicipales.
 3. Les montants de la réforme globale (phase 1) correspondent aux écarts par rapport au statu quo et non par rapport à l'étape de rééquilibrage.
 4. On n'inclut ici que les modifications spécifiques par rapport à la phase 1.
 5. Les montants font abstraction des subventions et tarifications qui seraient maintenues et ne tiennent compte que des montants à financer par des sources fiscales locales.
 6. Le total des transferts de responsabilités exclut les montants actuellement pourvus par des tarifications, contributions, subventions ou taxes réservées qui seraient maintenues.
 7. Le transfert de responsabilités au palier supramunicipal en matière de santé et de services sociaux entraînera la mise en place d'une péréquation compensatoire, pour un montant qui reste à déterminer. En ce qui a trait à l'éducation, les subventions actuelles incorporent déjà une mesure de péréquation.
 8. On fait abstraction des mesures dont l'incidence est contingente à des phénomènes incontrôlables (ex. : correction des plafonds scolaires pour neutraliser l'effet du gel des rôles municipaux, compensations gouvernementales aux municipalités pour les exemptions accordées aux organismes jugés d'intérêt national par la Commission municipale).
-

Annexe 1

DISSIDENCE EXPRIMÉE PAR LA COMMISSAIRE LOUISE TREMBLAY À PROPOS DE CERTAINES RECOMMANDATIONS VISANT LES COMMISSIONS SCOLAIRES

Chapitre 5

DISSIDENCE SUR LE RÉÉQUILIBRAGE DANS LE SECTEUR SCOLAIRE

Depuis 1990-1991, le gouvernement a transféré aux commissions scolaires le financement de certaines activités de base, soit la direction des écoles et des centres, le fonctionnement des sièges sociaux et l'entretien des écoles. Ce transfert représente près d'un milliard de dollars. Le gouvernement pourrait les reprendre à sa charge dans la mesure où les commissions scolaires disposeraient d'une réelle marge de manœuvre. Il paraît cependant peu probable que l'État ait les disponibilités budgétaires suffisantes pour ce faire, même à moyen terme. Les contribuables québécois étant fortement imposés, je ne crois pas qu'ils accepteraient une augmentation de leur fardeau fiscal.

Par ailleurs, je ne comprends pas comment on peut envisager que le gouvernement finance une véritable marge de manœuvre en sus du financement de base de l'éducation. En effet, par définition, un gouvernement verse des paiements de transfert. Or, une marge de manœuvre ne peut pas être tributaire d'une subvention gouvernementale, elle doit être établie sur la base de décisions prises localement. Et les décideurs doivent en être tributaires à la population.

Le gouvernement s'était engagé lors de la réforme de 1980 à financer tous les besoins de base en éducation et à laisser aux commissions scolaires une marge de manœuvre locale. Cependant, cette marge de manœuvre s'est effritée en raison des compressions gouvernementales. Certes, les commissions scolaires utilisent de plus en plus la tarification. Mais, une marge de manœuvre ne peut reposer uniquement sur la tarification et la vente de services. L'autonomie d'un gouvernement local ne peut dépendre des seules ressources financières des parents des élèves. Selon l'utilisation qui en est faite, ce moyen peut d'ailleurs constituer une menace à l'accessibilité des services éducatifs de base.

Les commissions scolaires ont besoin d'une marge de manœuvre locale leur permettant des choix autonomes adaptés à la réalité de leur territoire. Comme elles sont des gouvernements scolaires locaux, élus au suffrage universel, elles ont un pouvoir de taxation. Les commissions scolaires demandent d'ailleurs un élargissement de l'impôt foncier. Imputables de leurs dépenses financées localement, elles veulent exercer leur pleine autonomie de gestion de toutes les ressources humaines, financières et matérielles, qui contribuent à la réussite de la mission éducative.

Pour toutes ces raisons, je suis convaincue que l'impôt foncier demeure le meilleur moyen pour financer une véritable marge de manœuvre pour les commissions scolaires.

Chapitre 7

DISSIDENCE CONCERNANT LE RATTACHEMENT DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE ET SECONDAIRE AU PALIER SUPRAMUNICIPAL

La recommandation visant à rattacher les commissions scolaires au palier supramunicipal n'améliorera pas le fonctionnement actuel des services éducatifs offerts à la population.

En effet, on ne peut faire une nouvelle réforme aux structures de l'éducation après celles vécues au cours des dernières années : abolition des commissions scolaires régionales, transformation des commissions scolaires confessionnelles en commissions scolaires linguistiques, réduction importante du nombre de commissions scolaires, modification des rôles de l'école et du centre administratif, sans compter les réductions du personnel des commissions scolaires. Le monde de l'éducation a besoin de la latitude nécessaire pour agir efficacement à la réussite éducative des jeunes et des adultes, et non d'une réforme additionnelle de structures.

Les responsables des milieux de l'éducation se préoccupent de faire en sorte que les actions entreprises dans le cadre de la réforme actuelle se concrétisent. À cette fin, ils souhaitent obtenir les moyens nécessaires pour mettre de l'avant des solutions adéquates. Aucun intervenant n'est venu mentionner aux membres de la Commission nationale que des carences ou des problèmes majeurs en éducation nécessitaient de revoir l'organisation de ses structures. D'aucuns ont même souligné qu'ils ne souhaitaient pas se voir transférer des responsabilités liées à l'éducation, notamment le transport et les équipements scolaires.

La participation des citoyens et des citoyennes à la définition des orientations et des services dont sont responsables les commissions scolaires et leurs établissements est déjà bien structurée : les parents et les élèves eux-mêmes, les personnels, les représentants de la communauté, les représentants des groupes socio-économiques, voire même des représentants d'entreprises. Tous ces groupes contribuent à la mission éducative. De plus, le conseil des commissaires, composé d'élus au suffrage universel et de représentants de parents, assume l'administration publique de l'éducation dans un environnement démocratique. À cet effet, la structure proposée dans le rapport affaiblirait la qualité démocratique de la participation des citoyens et des citoyennes.

Comme nous l'avons entendu lors des audiences de la Commission, les besoins en éducation sont nombreux. Ainsi, la décentralisation des négociations et l'assouplissement des encadrements administratifs permettraient une organisation du travail correspondant mieux aux besoins du milieu. Pour répondre aux besoins locaux, les organismes scolaires devraient disposer d'une véritable marge de manœuvre financière.

Le défi des années 2000 est de veiller à se doter d'un système d'éducation adapté à la réalité actuelle et accessible à chacun et chacune, et non de brasser encore les structures. Les nouvelles responsabilités qui pourront être confiées aux organismes municipaux ne doivent pas se faire au détriment du système d'éducation. Il ne faudrait pas perdre de vue que l'élève se situe au cœur de ce système.

Louise Tremblay

Annexe 2

PARTICULIERS ET ORGANISMES AYANT DÉPOSÉ UN MÉMOIRE¹

Accès entrepreneur plus, 25 septembre 1998
 Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec (AMEQ), 7 octobre 1998
 Association de l'aluminium du Canada, 3 octobre 1998
 Association des cadres scolaires du Québec
 Association des centres hospitaliers et des centres d'accueil privés du Québec (ACHAP),
 8 octobre 1998
 Association des commissions scolaires de l'Abitibi-Témiscamingue et du Nord-du-Québec,
 27 octobre 1998
 Association des directeurs généraux des commissions scolaires anglophones du Québec,
 8 octobre 1998
 Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec, 24 septembre 1998
 Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ), 8 octobre 1998
 Association des évaluateurs municipaux du Québec, 7 octobre 1998
 Association des industries forestières du Québec (AIFQ), 25 septembre 1998
 Association des propriétaires d'autobus du Québec (APAQ), 23 octobre 1998
 Association des urbanistes et des aménagistes municipaux du Québec
 Association minière du Québec (AMQ)
 Association provinciale des parcs de maisons mobiles (APPM), 7 octobre 1998
 Association québécoise des commissions scolaires, 24 septembre 1998
 Bissonnette, Jacques
 BOMA Québec (Association des propriétaires et administrateurs d'immeubles), 3 octobre 1998
 Brouillet, Richard
 Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ), 8 octobre 1998
 Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 2 octobre 1998
 Chambre de commerce du Québec, 30 septembre 1998
 Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain, 23 septembre 1998
 Coalition québécoise des arts de la scène, 2 octobre 1998
 Comité canadien de recherches sur la taxation, 3 octobre 1998

1. Les dates indiquées sont celles auxquelles les organismes ont été reçus en audience par la Commission.

Comité des entreprises sur la fiscalité municipale, 3 octobre 1998
 Commission scolaire de la Beauce-Etchemin., 24 septembre 1998
 Commission scolaire de La Jonquière, 20 octobre 1998
 Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke, 7 octobre 1998
 Commission scolaire de Montréal (CSDM), 1^{er} octobre 1998
 Commission scolaire des Chics-Chocs, 20 octobre 1998
 Commission scolaire des Draveurs, 30 septembre 1998
 Commission scolaire des Grandes-Seigneuries, 1^{er} octobre 1998
 Commission scolaire des Phares, 20 octobre 1998
 Commission scolaire Lester-B.-Pearson, 1^{er} octobre 1998
 Communauté urbaine de l'Outaouais, 7 octobre 1998
 Communauté urbaine de Montréal (CUM), 30 septembre 1998
 Communauté urbaine de Québec (CUQ), 25 septembre 1998
 Confédération des syndicats nationaux (CSN), 7 octobre 1998
 Conférence des maires de la banlieue de Montréal (CMBM), 8 octobre 1998
 Conférence des maires de la Rive-Nord, 1^{er} octobre 1998
 Conseil de la culture des régions de Québec et de Chaudière-Appalaches
 Conseil des commissions scolaires de la région Saguenay-Lac-Saint-Jean, 23 octobre 1998
 Conseil des métiers d'art du Québec (CMAQ), 1^{er} octobre 1998
 Conseil du patronat du Québec (CPQ), 2 octobre 1998
 Conseil régional de concertation et développement de la région de Québec (CRCDQ),
 24 septembre 1998
 Conseil scolaire de l'île de Montréal, 4 novembre 1998
 Consensus
 Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ), 23 septembre 1998
 Corporation Sports-Québec, 1^{er} octobre 1998
 Dionne, Yvon
 Entreprises Basil Vasiliou, 3 octobre 1998
 Équipe Montréal, 3 octobre 1998
 Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), 7 octobre 1998
 Fédération des associations de l'enseignement privé (FAEP), 30 septembre 1998
 Fédération des comités de parents de la province de Québec (FCPPQ), 24 septembre 1998
 Fédération des commissions scolaires du Québec, 24 septembre 1998
 Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ), 7 octobre 1998
 Fédération des producteurs de bois du Québec (FPBQ), 3 octobre 1998
 Fondation de l'entrepreneurship, 7 octobre 1998
 Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (FCQGED),
 30 septembre 1998

Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), 7 octobre 1998
Gestion SYMMAF, 7 octobre 1998
Gilbert, Claude
Groupe de villes-centres du Québec, 23 septembre 1998
Institut de développement urbain du Québec (IDU Québec), 8 octobre 1998
International Council of Shopping Centers (ICSC), 8 octobre 1998
Jeune Chambre de commerce de Montréal (JCCM), 30 septembre 1998
Legros, Alain
Letartre, Pierre A., Université Laval, 24 septembre 1998
MRC d'Abitibi, 27 octobre 1998
MRC d'Asbestos, 25 septembre 1998
MRC de Beauharnois-Salaberry, 30 septembre 1998
MRC de Bonaventure, 20 octobre 1998
MRC de Rouyn-Noranda, 27 octobre 1998
MRC de Témiscamingue, 27 octobre 1998
MRC de Vaudreuil-Soulanges, 8 octobre 1998
MRC du Granit
MRC du Haut Saint-Laurent
Miniatures historiques du Québec, 24 septembre 1998
Municipalité de la paroisse de Saint-Joseph-de-Lanoraie, 30 septembre 1998
Municipalité de Labelle
Municipalité de Melocheville, 30 septembre 1998
Municipalité de Saint-Cuthbert, 30 septembre 1998
Municipalité de Saint-Fidèle, 23 septembre 1998
Municipalité de Saint-Simon
Municipalité du Canton Eaton, 30 septembre 1998
Noranda
Nouveau Montréal, 8 octobre 1998
Ordre des administrateurs agréés du Québec, 2 octobre 1998
Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ), 8 octobre 1998
Pilette, Danielle, Université du Québec à Montréal, 1^{er} octobre 1998
Poulin, Hubert
Prémont, Marie-Claude, Université McGill, 1^{er} octobre 1998
Proteau, Rolland
Regroupement des artistes en arts visuels du Québec (RAAV), 1^{er} octobre 1998
Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ),
7 octobre 1998
Regroupement des commissions scolaires de la Montérégie (RCSM), 1^{er} octobre 1998

Regroupement des organismes propriétaires de milieux naturels protégés du Québec (RMN),
24 septembre 1998

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ)

Six grandes villes-centres (les), 23 septembre 1998

Société canadienne du cancer - Division du Québec, 1^{er} octobre 1998

Solidarité rurale Abitibi-Témiscamingue, 27 octobre 1998

Table des Préfets des MRC de la Côte-Nord, 20 octobre 1998

Thibault, Jacques C.

Trudel, Michel

Union des municipalités du Québec (UMQ), 2 octobre 1998

Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ),
4 novembre 1998

Union des producteurs agricoles du Québec (UPA), 2 octobre 1998

Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN)

Venne, Louis jr

Ville de Beaupré, 23 septembre 1998

Ville de Bécancour, 8 octobre 1998

Ville de Gatineau, 30 septembre 1998

Ville de Jonquière, 23 octobre 1998

Ville de La Baie, 23 octobre 1998

Ville de Laval, 1^{er} octobre 1998

Ville de Lévis

Ville de Montréal, 30 septembre 1998

Ville de Nicolet, 8 octobre 1998

Ville de Rimouski, 20 octobre 1998

Ville de Roberval, 23 octobre 1998

Ville de Rouyn-Noranda, 27 octobre 1998

Vivre en ville, 23 octobre 1998

Annexe 3

BIBLIOGRAPHIE

- AMMONS, David N., *Municipal Benchmarks : Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*, Thousand Oaks :SAGE Publications,1996,323 p.
- BARLETT, Donald B., James B. STEELE et collaborateurs, « Special Report : Corporate Welfare », *Time*, 9 novembre 1998, p. 31-47.
- BÉLANGER, Gérard, *L'économie du secteur public*, Chicoutimi :Gaëtan Morin,1981,321 p.
- BIRD, Richard M. et Thomas TSIPOPOULOS, « User Charges for Public Services : Potentials and Problems », *Revue fiscale canadienne*, vol.45, no 1 (1997), p. 25-86.
- BOILY, Chantale, *Le développement d'un outil de gestion pour les municipalités : les indicateurs de performance*, Québec :École nationale d'administration publique,1998.(Rapport de stage).
- BOYNE, G., « Population Size and Economies of Scale in Local Government », *Policy and Politics*, 23, no 3, 1995.
- BROWNING, Edgar K. et Jacqueline M. BROWNING, *Public Finance and the Price System*, New-York : Macmillan Publishing, 1979,464 p.
- COLLIN, Jean-Pierre, *Le développement résidentiel suburbain et l'exploitation de la ville centrale*, Montréal :INRS-Urbanisation,1981,141 p.
- COLLIN, Jean-Pierre, *Les effets de débordement à Montréal. L'impact budgétaire du navettage pour la ville centrale : considérations théoriques et pratiques*, Montréal : Ville de Montréal,1992,34 p.
- COLLIN, Jean-Pierre et Marcel GAUDREAU (avec la collaboration de Stéphane Pineault), *La forme urbaine et les relations intramétropolitaines dans l'agglomération montréalaise : synthèse des analyses et des recherches récentes*, Montréal :INRS-Urbanisation,1996,71 p.
- COLLIN, Jean-Pierre, Marcel GAUDREAU et Stéphane PINEAULT, *La gestion métropolitaine au Canada et aux États-Unis : typologie des modèles et quelques études de cas*, Montréal :INRS-Urbanisation,1996,68 p.
- COMITÉ CONJOINT QUÉBEC-MUNICIPALITÉS, *La revalorisation du pouvoir municipal :réforme fiscale. Rapport du Comité conjoint Québec-municipalités*, Québec : Le Comité,1978,96 p.
- COMITÉ TRIPARTITE MAM-OÉAQ-AÉMQ, *Évaluation foncière et fiscalité municipale*, Québec (?) : Le Comité,1997, 231 p. (« Programme de formation professionnelle en évaluation foncière »).
- CONFÉRENCE QUÉBEC-MUNICIPALITÉS, *La revalorisation du pouvoir municipal : rapport*, Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat des conférences socio-économiques,1978,201 p.
- CONFÉRENCE QUÉBEC-MUNICIPALITÉS, *La revalorisation du pouvoir municipal :réforme fiscale et démocratie municipale*, Québec : La Conférence,1978, pagination multiple.
- CONSEIL DE L'EUROPE, *Les finances locales en Europe*, Strasbourg :Éditions du Conseil de l'Europe,1997,92 p. (« Communes et régions d'Europe » ;61).

- DAY, Kathleen M., *et al.*, Allan M. MASLOVE (éd.), *Issues in the Taxation of Individuals*, Toronto : University of Toronto Press (en collaboration avec la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario), 1994, 260 p.
- DELOITTE & TOUCHE (GROUPE-CONSEIL S.E.N.C.) et BRAXTON ASSOCIÉS, *Impacts des navetteurs sur les finances municipales : rapport final*, Montréal : Deloitte & Touche, 1998, 72 p.
- DERKSEN, W., « Municipal Amalgamation and the Doubtful Relation Between Size and Performance », *Local Government Studies*, vol. 14, no 6, 1988.
- DOWNING, Paul B., « The Revenue Potential of User Charges in Municipal Finance », *Public Finance Quarterly*, vol. 20, no 4 (Octobre 1992), p. 512-527.
- DURNING, Alan Thein, *This Place on Earth : Home and the Practice of Permanence*, Seattle : Sasquatch Books, 1996, 326 p.
- ÉTATS-UNIS. UNITED STATES CENSUS BUREAU, *Annual Survey of Governments, Government Finances*, Washington : Government Printing Office, annuel.
- FLAHERTY, J. et K.M. LUSHT, *Site Value Taxation, Land Values, and Development Patterns*, Pennsylvania State University, octobre 1996. (« College of Business Administration Papers »).
- FORGEY, F.A., « Tax Increment Financing : Equity, Effectiveness, and Efficiency », *Municipal Yearbook International*, International City Managers Association, 1994.
- FOSTER, Kathryn Ann, *The Political Economy of Special Purpose Government*, Washington, D.C. : Georgetown University Press, 1997, 269 p.
- GEORGE, Henry, *Progress and Poverty*, New-York : Robert Schalkenbach Foundation, 1992 (1ère édition : 1879), 616 p.
- GREENWOOD, Julian K. et Jennifer A. WHYBROW, « Property Tax Treatment of Agricultural and Forest Land in Canada : Implications for Land Use Policy », dans *International Conference on Property Taxation and Its Interaction with Land Policy : Resource Manual (Vol. 1)*, Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy, p. 210-264.
- INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LA RÉMUNÉRATION, *IRIR Info*, mars 1998.
- INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LA RÉMUNÉRATION, *Rapport sur les constatations de l'I.R.I.R.*, Montréal : L'Institut, annuel.
- JACOBS, Jane, *Cities and the Wealth of Nations*, New-York : Random House, 1984, 257 p.
- KITCHEN, Harry, *Efficient Delivery of Local Government Services*, Kingston : Queen's University, School of Policy Studies, 1993, 55 p. (« Government and Competitiveness Discussion Paper » ; 93-15)
- KITCHEN, Harry, « Pricing of Local Government Services », dans Paul Hobson et France St-Hilaire (éds.), *Urban Governance and Finance : A Question of Who Does What*, Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, 1997, p. 135-168.
- KITCHEN, Harry, *Property Taxation in Canada*, Toronto : Association canadienne d'études fiscales, 1992, 152 p. (Canadian Tax Paper ; 92).
- KUNSTLER, J.H., *Home From Nowhere : Remaking Our Everyday World for the Twenty-first Century*, New-York : Simon & Schuster, 1996.
- LADD, Helen F. *et al.*, *Local Government Tax and Land Use Policies in the United States : Understanding the Links*, Cheltenham : Edward Elgar, 1998, 264 p.
- LAPLANTE, Benoît et Jean LAMBERT, « Tarification à l'unité des déchets municipaux : expériences et discussion », *Analyse de politiques*, vol. XX, no 2 (Juin 1994), p. 165-176.

- MALLETTE MAJOR MARTIN et ROCHE LTÉE pour le COMITÉ DES VILLES PÉRIPHÉRIQUES (C.U.Q.), *Mémoire à la Commission d'étude sur la ville de Québec : rapport technique*, Québec : Le Comité, 1986, pagination multiple.
- MARCHAND, Claude et Janine CHARLAND, *La frange périurbaine : revue des modes et des coûts de développement*, Toronto : Presses du CIRUR, 1992, 60 p.
- MCNEILL, Roger et Donald TATE, *Lignes directrices sur la tarification de l'eau*, Ottawa : Environnement Canada, 1991, 71 p. (« Collection des sciences sociales » ; 25).
- NOUVEAU-BRUNSWICK. MINISTÈRE DES MUNICIPALITÉS, DE LA CULTURE ET DE L'HABITATION, *Renforcement des administrations municipales dans les centres urbains du Nouveau-Brunswick*, Saint-Jean, N-B. : Le Ministère, 1992.
- NUNN, Samuel et Mark S. ROSENTRAUB, « Metropolitan Fiscal Equalization : Distilling Lessons From Four U.S. Programs », *State and Local Government Review*, vol. 28, no 2 (Printemps 1996), p. 90-102.
- OATES, Wallace E. et Robert M. SCHWAB, « The Impact of Urban Land Taxation : The Pittsburgh Experience », *National Tax Journal*, vol. 50, mars 1997, p. 1-21.
- ONTARIO. COMITÉ CONSULTATIF SUR LES RELATIONS PROVINCIALES-MUNICIPALES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT, *Rapport*, Toronto : Le Comité, 1991, 145 p.
- ONTARIO. COMMISSION DE L'ÉQUITÉ FISCALE, *Une fiscalité équitable dans un monde en perpétuel changement : rapport de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario*, Toronto : La Commission, 1993, 1076 p.
- ONTARIO. QUI FAIT QUOI, *Ministère des Affaires municipales et du Logement : Qui fait quoi*, Toronto : Le Ministère, [<http://www.mmah.gov.on.ca/business/whowhatf.htm>].
- PACK ROTHENBERG, Janet, « Poverty and Urban Public Expenditures », *Urban Studies*, vol. 35, no 11 (1998), p. 1995-2019.
- PALDA, Filip, *Home on the Urban Range*, Vancouver : Fraser Institute, 1998, 188 p.
- PERSKY, Joseph, Elliot SCLAR et Wim WIEWEL, (avec la collaboration de Walter Hook), *Does America Need Cities ? An Urban Investment Strategy for National Prosperity*, Washington, D.C. : Economic Policy Institute, 1991, 55 p.
- QUÉBEC. COMITÉ D'ÉTUDE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL, *Rapport du comité d'étude de la Communauté urbaine de Montréal (Tome 1)*, Québec : Ministère des Affaires municipales, 1973, 98 p.
- QUÉBEC. COMITÉ D'ÉTUDE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL, *Sommaire des rapports des sous-comités (Tome 2)*, Québec : Ministère des Affaires municipales, 1973, 124 p.
- QUÉBEC. COMITÉ INTERMINISTÉRIEL SUR LE RÉTABLISSEMENT DU DROIT AU LOCK-OUT POUR LES MUNICIPALITÉS ASSUJETTIES AU MAINTIEN DES SERVICES ESSENTIELS, *Comité interministériel sur le rétablissement du droit au lock-out pour les municipalités assujetties au maintien des services essentiels : rapport*, Québec : Le Comité, 1995, 25 p.
- QUÉBEC. COMMISSION D'ÉTUDE SUR LA VILLE DE QUÉBEC, *Rapport*, Québec : La Commission, 1986, 144 p.
- QUÉBEC. COMMISSION SUR LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS, *Ensemble pour un Québec responsable : rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*, Québec : La Commission, 1996, 164 p.
- QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'APPLICATION DES ARTICLES 45 ET 46 DU CODE DU TRAVAIL, *Rapport*, Québec : Le Groupe de travail, 1997, 199 p.
- QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ARBITRAGE DE DIFFÉREND CHEZ LES POLICIERS ET POMPIERS MUNICIPAUX, *Groupe de travail sur l'arbitrage de différend chez les policiers et pompiers municipaux : rapport*, Québec : Le Groupe de travail, 1995, 63 p.
- QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'URBANISATION, *L'urbanisation au Québec : rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation*, Québec : Éditeur officiel du Québec, 1976, 374 p.

- QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR LES IMMEUBLES À VOCATION UNIQUE ET LES RÔLES TRIENNAUX D'ÉVALUATION FONCIÈRE, *Rapport présenté au ministre des Affaires municipales*, Québec : Le Groupe de travail, 1997, 28 p.
- QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR MONTRÉAL ET SA RÉGION, *Montréal une ville-région : efficace, prospère et vibrante, à vocation internationale, au service des citoyens*, Montréal : Le Groupe de travail, 1993, 147 p.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Indicateurs de gestion : coûts unitaires des commissions scolaires*, Québec : Le Ministère, annuel.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Indicateurs de l'éducation*, Québec : Le Ministère, annuel.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Statistiques de l'éducation : enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire*, Québec : Le Ministère, annuel.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Évaluation foncière des municipalités du Québec*, Sainte-Foy : Publications du Québec, annuel.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Finances des organismes municipaux*, Sainte-Foy : Publications du Québec, annuel.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Interventions municipales à caractère supralocal*, Québec : Le Ministère, 1998, 102 p.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Manuel d'évaluation foncière du Québec*, Québec : Le Ministère, mise à jour.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Manuel de normalisation de la comptabilité municipale au Québec*, Sainte-Foy : Publications du Québec, mise à jour.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Le milieu municipal québécois : ses lois, ses structures, son fonctionnement*, Québec : Le Ministère, 1997, 137 p.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Prévisions budgétaires des organismes municipaux*, Sainte-Foy : Publications du Québec, annuel.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *La tarification des services municipaux : document d'information générale*, Québec : Le Ministère, 1992, 38 p.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES, *Document de consultation sur la réduction de l'impôt des particuliers*, Québec : Le Ministère, 1999, [[http ://www.gouv.qc.ca/minorg/indexf.htm](http://www.gouv.qc.ca/minorg/indexf.htm)].
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES, *Le secteur local au Québec : organisation et fiscalité*, Sainte-Foy : Publications du Québec, 84 p. (« Fiscalité et financement des services publics : oser choisir ensemble » ; 8)
- QUÉBEC. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF, *Décentralisation : un choix de société*, Québec : Le Ministère, 1995, 99 p.
- QUÉBEC. SECRÉTARIAT AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS, *Politique de soutien au développement local et régional*, Sainte-Foy : Publications du Québec, 1997, 49 p.
- RABY, Alain, « L'évaluation foncière : un outil fiscal à remplacer ? », *Le Faisceau*, Automne 1994, p. 3-7.
- RONDEAU, Marc, *Les six grandes villes-centres partenaires du développement du Québec : Chicoutimi, Hull, Montréal, Québec, Sherbrooke, Trois-Rivières ; mémoire au Premier Ministre du Québec Lucien Bouchard*, Ville de Québec : Service des communications et des relations extérieures, 1997, 18 p.
- SANCTON, Andrew, *Governing Canada's City-regions : Adapting Form To Function*, Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, 1995, 103 p.
- SASKATCHEWAN. SASKATCHEWAN LOCAL GOVERNMENT FINANCE COMMISSION, *Final Report of the Local Government Finance Commission*, Regina : The Commission, 1986, 440 p.

- SAVITCH, Hank V., « Straw Men, Red Herrings... and Suburban Dependency », *Urban Affairs Review*, vol.31, no 2 (Novembre 1995), p. 175-179.
- SAVITCH, Hank V., David COLLINS, Daniel SANDERS et John P. MARKHAM, « Ties That Bind : Central Cities, Suburbs, and the New Metropolitan Region », *Economic Development Quarterly*, vol.7, no 4 (Novembre 1993), p. 341-357.
- SCHWARTZ, Alex, « Subservient Suburbia. The Reliance of Large Suburban Companies on Central City Firms for Financial and Professional Services », *Journal of the American Planning Association*, vol.59, no 3 (Été 1993).
- SLACK, Enid, *Analyse des redevances d'exploitation prélevées par les municipalités canadiennes*, Toronto : Presses du CIRUR, 1994, 53 p.
- SLACK, Enid, *Les répercussions de l'utilisation de divers outils de financement sur l'aménagement urbain : document de réflexion*, Toronto : Presses du CIRUR, 1993, 54 p.
- SWARTZ, Thomas R. et Frank J. BONELLO (éds.), *Urban Finance Under Siege*, Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe, 1993, 192 p.
- TABLE RONDE SUR LES VILLES-CENTRES, *Problématique des villes-centres au Québec : rapport de la table ronde*, Québec : Ministère des Affaires municipales, 1994, 90 p.
- UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Document de réflexion sur la fiscalité municipale*, Montréal : L'Union, 1998, 37 p.
- UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. COMMISSION D'ÉTUDE SUR LES MUNICIPALITÉS, *Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités*, Montréal : L'Union, 1986, 292 p.
- UNION DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET DES MUNICIPALITÉS LOCALES DU QUÉBEC. COMITÉ DE TRAVAIL SUR LES POUVOIRS DES MUNICIPALITÉS ET DES MRC, *Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC*, Sainte-Foy (?) : L'Union, 1986, 103 p.
- VILLE DE MONTRÉAL. BUREAU DU VÉRIFICATEUR, *Rapport du vérificateur de la Ville au conseil municipal*, Montréal : Ville de Montréal, annuel.
- VILLE DE MONTRÉAL. SERVICE DES FINANCES ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, *Budget : prévisions budgétaires*, Montréal : Ville de Montréal, annuel.
- VILLE DE MONTRÉAL. SERVICE DES FINANCES ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, *CIEB : Cahier d'information économique et budgétaire*, Montréal : Ville de Montréal, annuel.
- VILLE DE MONTRÉAL. SERVICE DES FINANCES ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, *Rapport financier annuel*, Montréal : Ville de Montréal, annuel.
- VILLE DE QUÉBEC, *Développer ensemble la capitale : Mémoire à la Commission d'étude sur la Ville de Québec*, Québec : Ville de Québec, 1986, 7 vol.
- VOITH, Richard, « City and Suburban Growth : Substitutes or Complements? », *Business Review*, septembre-octobre 1992.
- VOITH, Richard, *Does City Income Growth Increase Suburban Income Growth, House Value Appreciation, and Population Growth?*, Philadelphie : Federal Reserve Bank of Philadelphia, 1993. (« Working Paper » ; 93-27).
- VOJNOVIC, Igor, *Le regroupement municipal dans les années 1990 : analyse de cinq municipalités canadiennes*, Toronto : Presses du CIRUR, 1997, 155 p.

Annexe 4

Liste des abréviations

AMT :	Agence métropolitaine de transport
AR :	Agglomération de recensement
ATR :	Association touristique régionale
CDM :	Commission de développement de la métropole
CDTI :	Centre de développement des technologies de l'information
CHSLD :	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CIT :	Corporations intermunicipales de transport
CLD :	Centre local de développement
CLSC :	Centre local de services communautaires
CNE :	Centre de la nouvelle économie
CRC :	Conseil régional de la culture
CRCD :	Conseil régional de concertation et de développement
CRD :	Conseil régional de développement
CRE :	Conseil régional de l'environnement
CRM :	Centre des ressources municipales en relations de travail et en ressources humaines
CSIM :	Conseil scolaire de l'île de Montréal
CSN :	Confédération des syndicats nationaux
CU :	Communauté urbaine
CUM :	Communauté urbaine de Montréal
CUO :	Communauté urbaine de l'Outaouais
CUQ :	Communauté urbaine de Québec
CUS :	Corporation Urgence Santé
ETC :	Équivalent temps complet
FCSQ :	Fédération des commissions scolaires du Québec
FTQ :	Fédération des travailleurs du Québec
GVRD :	Greater Vancouver Regional District
HLM :	Habitation à loyer modique
IDU :	Institut de développement urbain

IM :	Instances métropolitaines
IPC :	Indice des prix à la consommation
IPIQ :	Institut de protection contre les incendies
IRIR :	Institut de recherche et d'information sur la rémunération
LFM :	Loi sur la fiscalité municipale
MAMM :	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAPAQ :	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MCC :	Ministère de la Culture et des Communications
ME :	Ministère de l'Environnement
MFABC :	Municipal Finance Authority of British Columbia
MRC :	Municipalité régionale de comté
MRN :	Ministère des Ressources naturelles
MRQ :	Ministère du Revenu du Québec
MSSS :	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTQ :	Ministère des Transports
OBNL :	Organisme à but non lucratif
OIS :	Organisme intermunicipal de services
OMH :	Office municipal d'habitation
OMIT :	Organismes municipaux et intermunicipaux de transport
OMRE :	Organisme municipal responsable de l'évaluation
OPT :	Organisme public de transport en commun
PADEM :	Programme d'assainissement des eaux municipales
PAEQ :	Programme d'assainissement des eaux du Québec
PAMS :	Planning and Management System
PIB :	Produit intérieur brut
RIF :	Remboursement d'impôt foncier
RTA :	Regional Transportation Authority
RMR :	Région métropolitaine de recensement
RRSSS :	Régie régionale de la santé et des services sociaux
SADC :	Société d'aide au développement des collectivités
SDI :	Société de développement industriel
SEA :	Service Efforts and Accomplishment Reporting
SECUM :	Service d'évaluation de la CUM
SEPAQ :	Société des établissements de plein air du Québec
SHQ :	Société d'habitation du Québec
SIDAC :	Société d'initiative et de développement des activités commerciales
SIQ :	Société immobilière du Québec

SPCUM :	Service de police de la Communauté urbaine de Montréal
SQ :	Sûreté du Québec
STCUM :	Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal
STL :	Société de transport de Laval
STRSM :	Société de transport de la Rive-Sud de Montréal
TAQ :	Tribunal administratif du Québec
TBS :	Tax Base Sharing
TGE :	Taxe sur les télécommunications, le gaz et l'électricité
TGT :	Taux global de taxation
TGTU :	Taux global de taxation uniformisé
TGTUNR :	Taux global de taxation uniformisé des immeubles non résidentiels
TGTUR :	Taux global de taxation uniformisé des immeubles résidentiels
TIF :	Tax Increment Financing
TNO :	Territoire non organisé
TPS :	Taxe sur les produits et services
TVQ :	Taxe de vente du Québec
UMBM :	Union des municipalités de la banlieue de Montréal
UMQ :	Union des municipalités du Québec
UMRCQ :	Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec
UPA :	Union des producteurs agricoles
UQAM :	Université du Québec à Montréal
URL :	Unité régionale de loisirs et de sports

Annexe 5

LISTE DES TABLEAUX

- Tableau 3-A : Évolution des revenus municipaux consolidés et taux de croissance annuels de 1982 à 1997
- Tableau 3-B : Évolution des dépenses municipales consolidées et taux de croissance annuels de 1982 à 1997
- Tableau 3-C : Comparaison entre l'évolution des dépenses municipales de services et d'administration et celle des dépenses gouvernementales de programmes entre 1982 et 1997
- Tableau 3-D : Comparaison du niveau de dépenses, de la capacité fiscale et de l'effort fiscal des 21 villes les plus peuplées, 1996
- Tableau 3-E : Évolution des revenus et des dépenses des commissions scolaires de 1982-1983 à 1997-1998 (années scolaires)
- Tableau 4-A : « Manque à gagner » des municipalités causé par les exemptions de taxes des gouvernements, prévisions pour 1998
- Tableau 4-B : Répartition entre les municipalités, selon la taille de leur population, des compensations gouvernementales tenant lieu de taxes versées sur la base de la superficie des bâtiments, incluant les sommes additionnelles provenant d'un doublement des compensations à l'égard des écoles primaires et secondaires
- Tableau 4-C : Utilisation des recettes de la TGE, 1998
- Tableau 4-D : Transferts intermunicipaux par classe de population, résultant de la modification proposée à la formule de répartition des recettes nettes de la TGE et de la fin de l'aide directe aux villes centrales de RMR prise à même ces recettes
- Tableau 4-E : Éléments servant au calcul du facteur de déficience dans le programme de péréquation municipale
- Tableau 4-F : Éléments arbitraires entrant dans la répartition de la péréquation municipale
- Tableau 4-G : Gains et pertes des municipalités, par taille de population, découlant des modifications proposées à la formule de péréquation
- Tableau 5-A : Régions métropolitaines et agglomérations urbaines de plus de 10 000 habitants : population en 1996 et nombre de municipalités au 1^{er} janvier 1999
- Tableau 5-B : Correspondance entre les objectifs et les axes d'une réforme locale
- Tableau 6-A : Transferts de responsabilités recommandés et incidences financières (Étape du rééquilibrage)

- Tableau 6-B : Incidence des transferts de responsabilités par groupe de municipalités, selon la taille de leur population (Étape du rééquilibrage)
- Tableau 6-C : Incidences financières de l'étape du rééquilibrage (mesures résultant en un réaménagement entre le gouvernement et les municipalités)
- Tableau 6-D : Incidence intermunicipale des mesures de l'étape du rééquilibrage par taille de population
- Tableau 6-E : Incidence des mesures de l'étape du rééquilibrage sur la Ville de Montréal
- Tableau 7-A : Réaménagement possible de responsabilités en matière de services publics locaux
- Tableau 7-B : Transferts de responsabilités recommandés dans le cadre d'une réforme globale et incidences financières
- Tableau 7-C : Incidences financières d'une réforme globale

Annexe 6

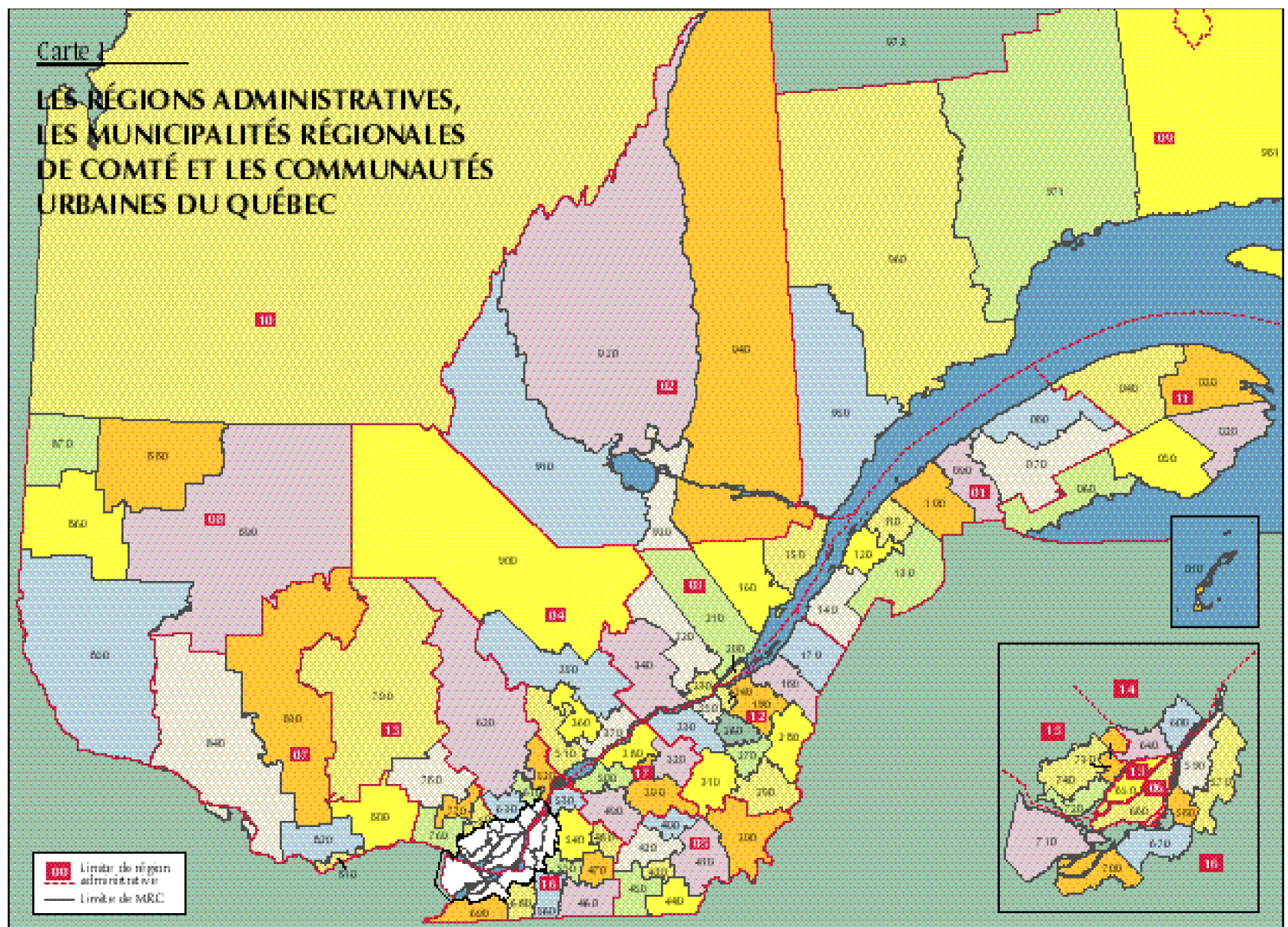
LISTE DES CARTES

- Carte 1 : Les régions administratives, les municipalités
régionales de comté et les communautés urbaines
- Carte 2 : La RMR de Chicoutimi
- Carte 3 : La RMR de Hull
- Carte 4 : La RMR de Sherbrooke
- Carte 5 : La RMR de Trois-Rivières
- Carte 6 : La RMR de Québec
- Carte 7 : Hypothèse de regroupement des municipalités pour la RMR de Québec
- Carte 8 : La RMR de Montréal
- Carte 9 : Hypothèse de regroupement des municipalités pour la RMR de Montréal
- Carte 10 : Hypothèse de regroupement sur le territoire de la Communauté urbaine
de Montréal (Variante : trois municipalités)
- Carte 11 : Hypothèse de regroupement sur le territoire de la Communauté urbaine
de Montréal (Variante : cinq municipalités)

SECTION DES CARTES

Carte 4

LES RÉGIONS ADMINISTRATIVES,
LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES
DE COMTÉ ET LES COMMUNAUTÉS
URBAINES DU QUÉBEC

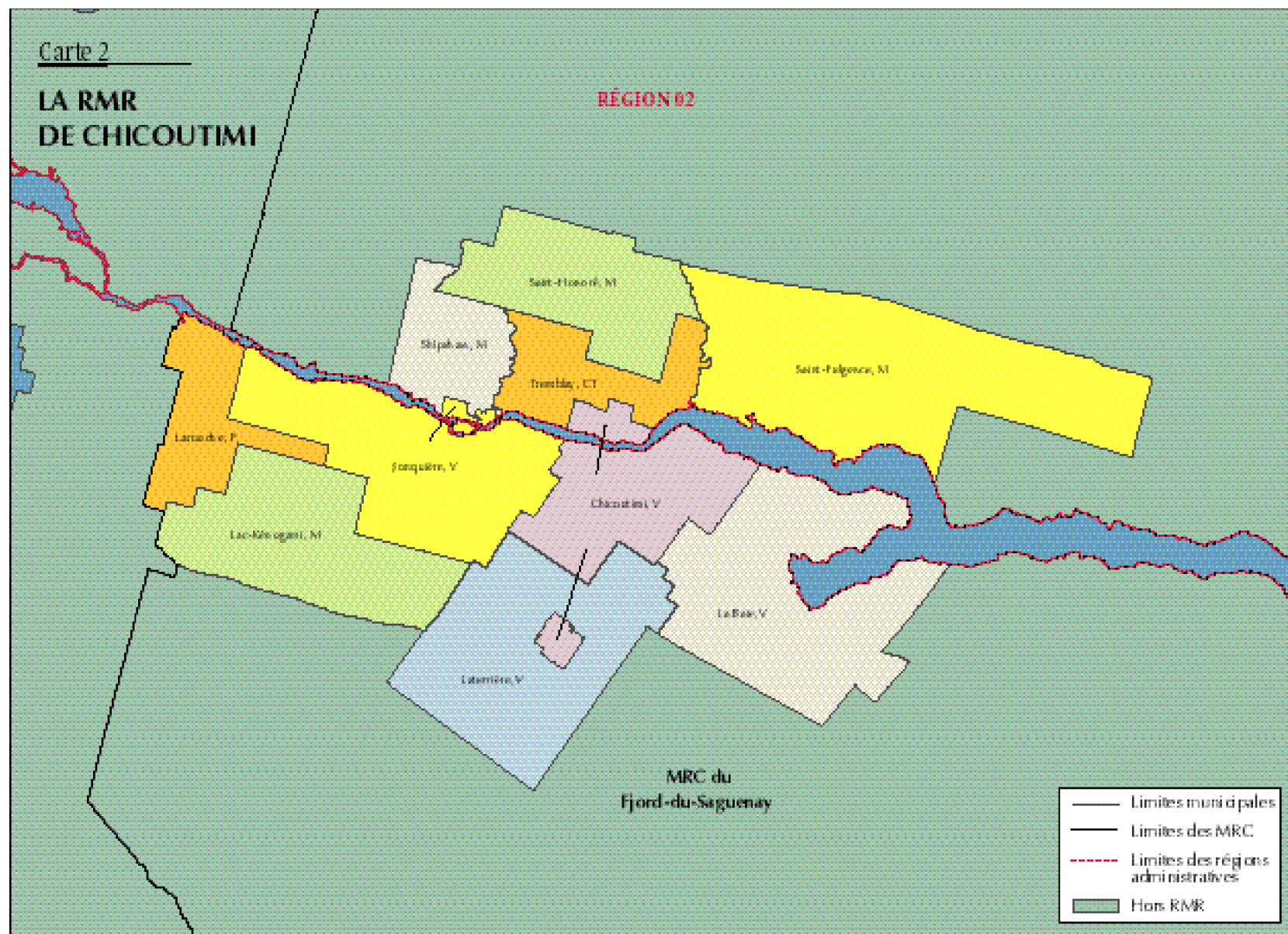


Carte 1

LES RÉGIONS ADMINISTRATIVES LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET LES COMMUNAUTÉS URBAINES DU QUÉBEC

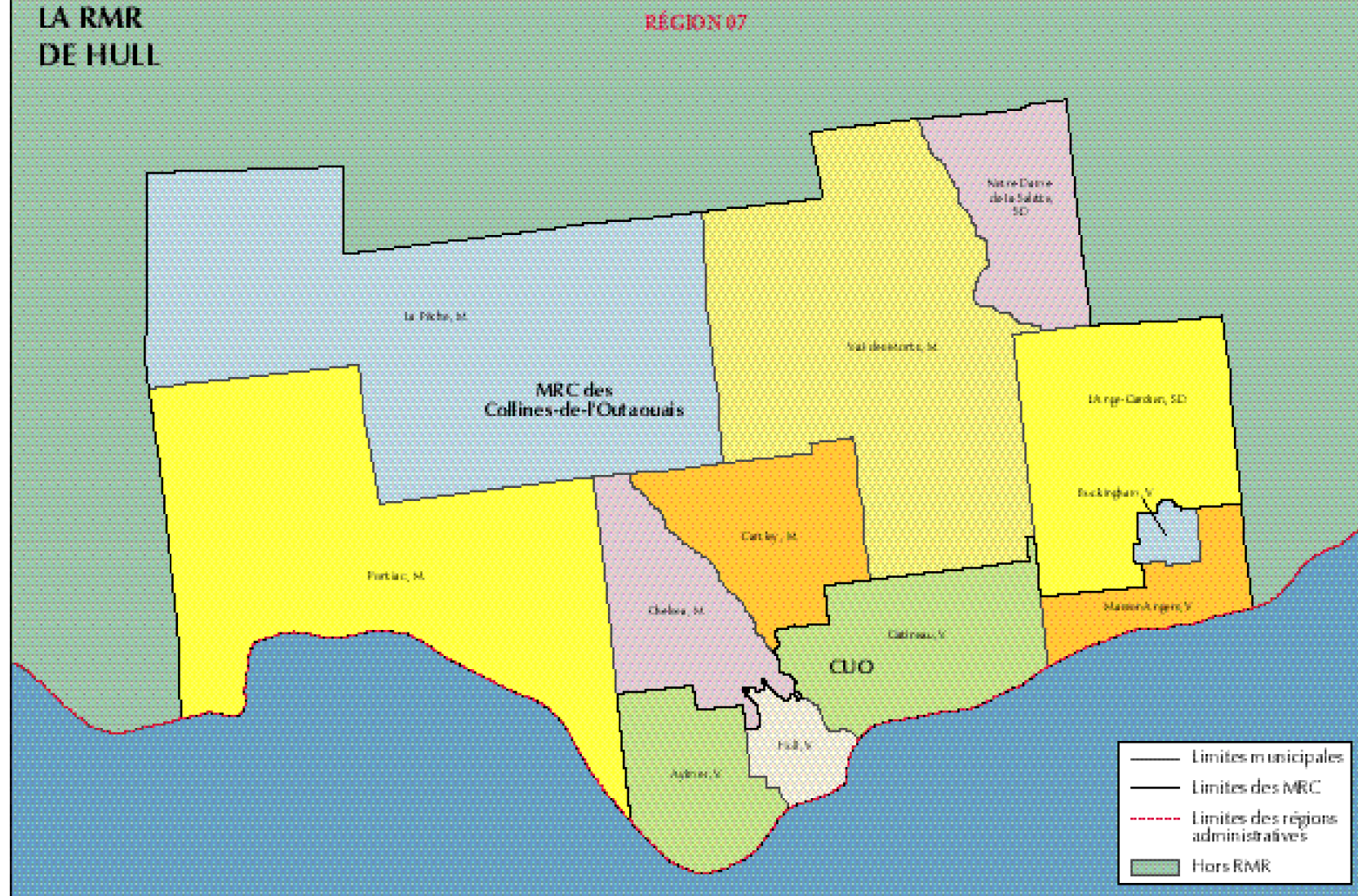
Gouvernement du Québec
Ministère des Affaires municipales
et de la Métropole
Publié par le Bureau de l'information
municipale et de la planification
mars 1999

Bas-Saint-Laurent (01)		Estrie (05)		Nord du Québec (10)		Laurentides (15)	
070	La Matapédia	300	Le Granit	Gaspésie- Îles-de-la-Madeleine (11)		720	Deux-Montagnes
080	Matane	400	Asbestos	010	Les Îles-de-la-Madeleine	730	Thérèse-De Blainville
090	La Mitis	410	Le Haut-Saint-François	020	Pabok	740	Mirabel
100	Rimouski-Neigette	420	Le Val-Saint-François	030	La Côte-de-Gaspé	750	La Rivière-du-Nord
110	Les Basques	430	Sherbrooke	040	Denis-Riverin	760	Argenteuil
120	Rivière-du-Loup	440	Coaticook	050	Bonaventure	770	Les Pays-d'en-Haut
130	Témiscouata	450	Memphrémagog	060	Avignon	780	Les Laurentides
140	Kamouraska	Montréal (06)		Chaudière-Appalaches (12)		790	Antoine-Labelle
Saguenay-Lac-Saint-Jean (02)		660	Communauté urbaine de Montréal	170	L'Islet	Montérégie (16)	
910	Le Domaine-du-Roy	Outaouais (07)		180	Montmagny	460	Brome-Missisquoi
920	Maria-Chapdelaine	800	Papineau	190	Bellechasse	470	La Haute-Yamaska
930	Lac-Saint-Jean-Est	810	Communauté urbaine de l'Outaouais	240	Desjardins	480	Acton
940	Le Fjord-du-Saguenay	820	Les Collines-de-l'Outaouais	250	Les Chutes-de- la-Chaudière	530	Le Bas-Richelieu
Québec (03)		830	La Vallée-de-la-Gatineau	260	La Nouvelle-Beauce	540	Les Maskoutains
150	Charlevoix-Est	840	Pontiac	270	Robert-Cliche	550	Rouville
160	Charlevoix	Abitibi-Témiscamingue (08)		280	Les Etchemins	560	Le Haut-Richelieu
200	L'Île-d'Orléans	850	Témiscamingue	290	Beauce-Sartigan	570	La Vallée-du-Richelieu
210	La Côte-de-Beaupré	860	Rouyn-Noranda	310	L'Amiante	580	Champlain
220	La Jacques-Cartier	870	Abitibi-Ouest	330	Lotbinière	590	Lajemmerais
230	Communauté urbaine de Québec	880	Abitibi	Laval (13)		670	Roussillon
340	Portneuf	890	Vallée-de-l'Or	650	Laval	680	Les Jardins-de-Napierville
Mauricie (04)		Côte-Nord (09)		Lanaudière (14)		690	Le Haut-Saint-Laurent
350	Mékinac	950	La Haute-Côte-Nord	520	D'Autray	700	Beauharnois-Salaberry
360	Le Centre-de-la-Mauricie	960	Manicouagan	600	L'Assomption	710	Vaudreuil-Soulanges
370	Franchville	971	Sept-Rivières	610	Joliette	Le Centre-du-Québec (17)	
510	Maskinongé	972	Caniapiscau	620	Matawinie	320	L'Érable
900	Le Haut-Saint-Maurice	981	Minganie	630	Montcalm	380	Bécancour
				640	Les Moulins	390	Arthabaska
						490	Drummond
						500	Nicolet-Yamaska



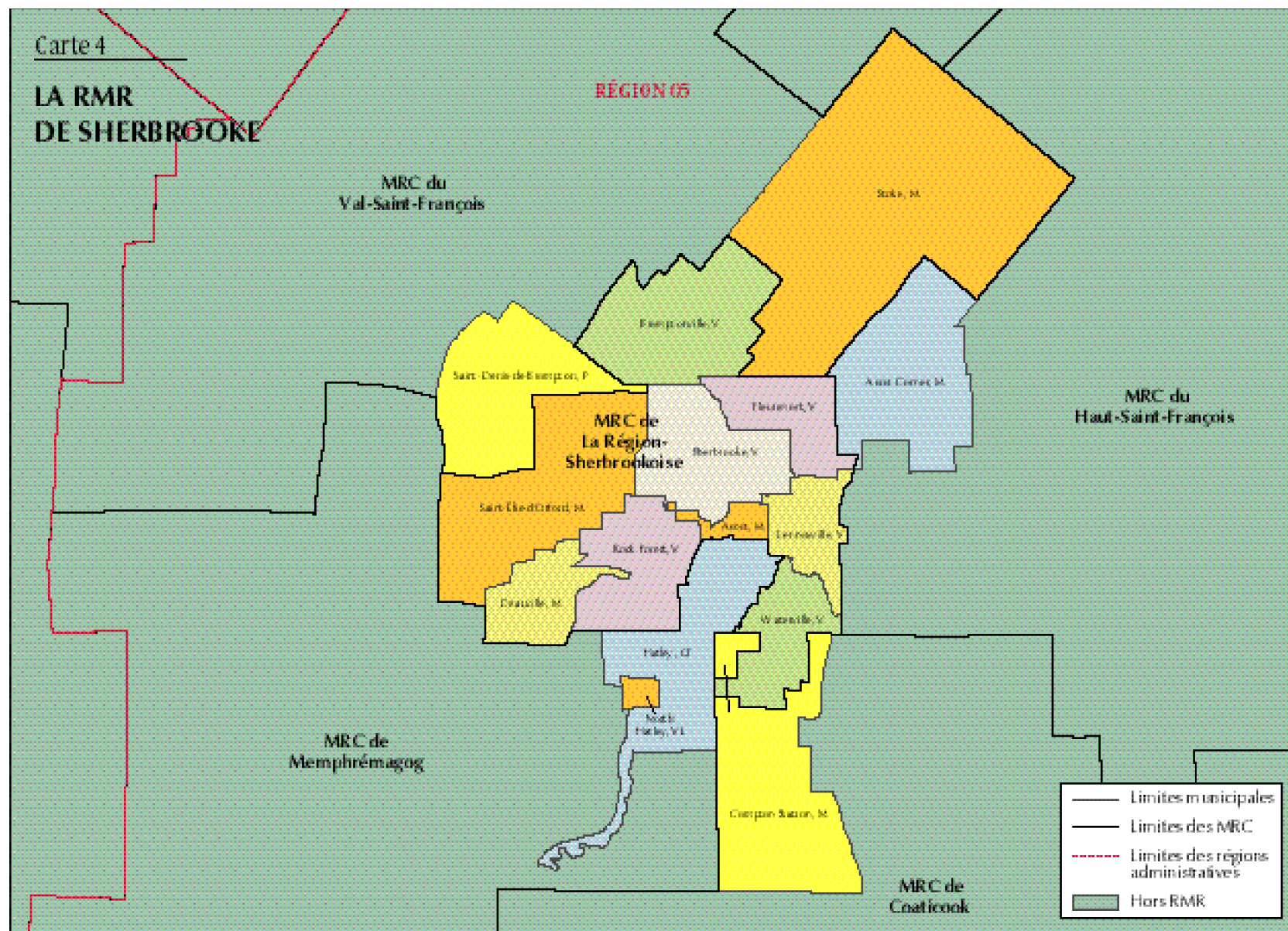
Carte 3

LA RMR DE HULL



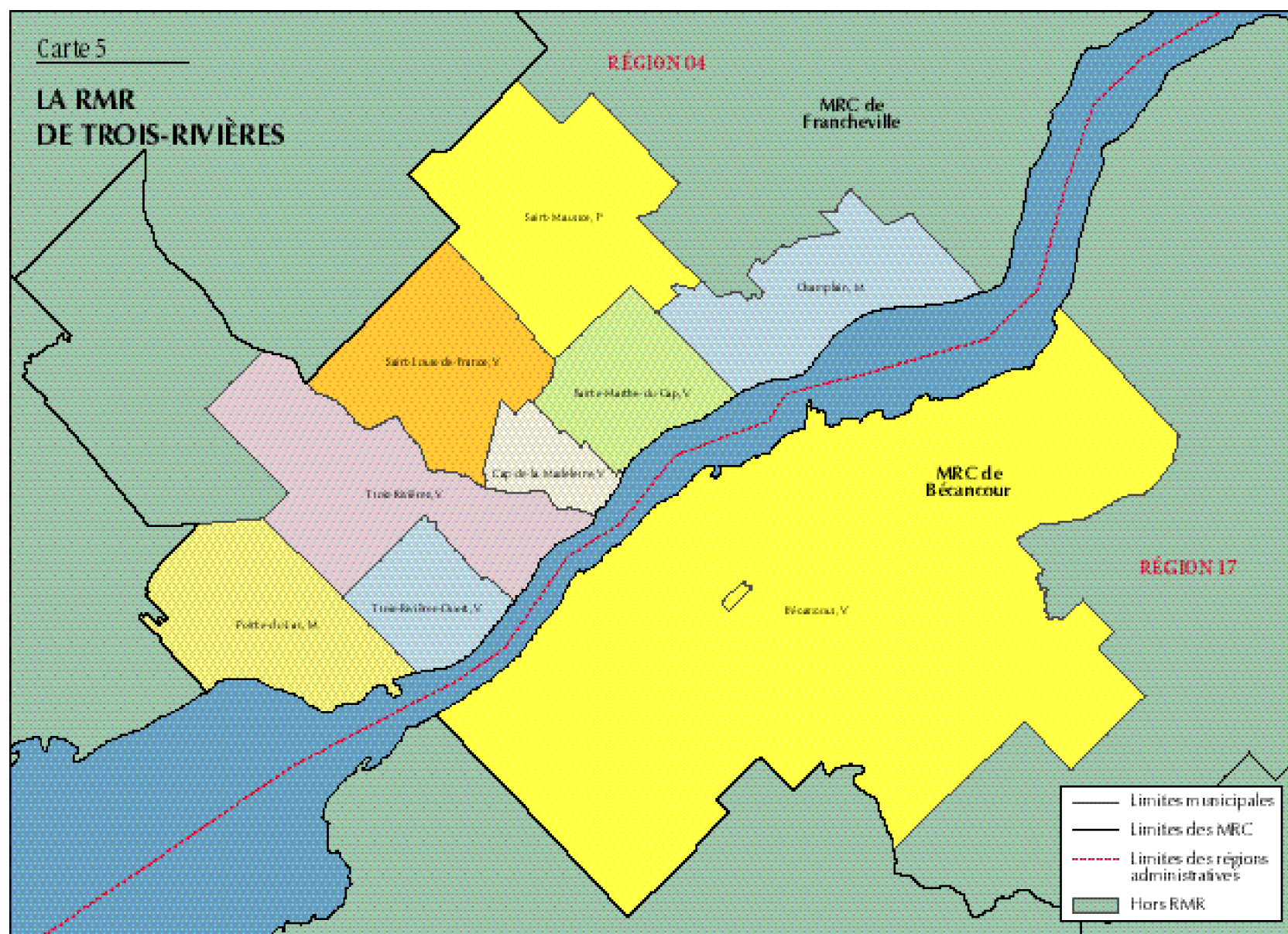
Carte 4

LA RMR
DE SHERBROOKE



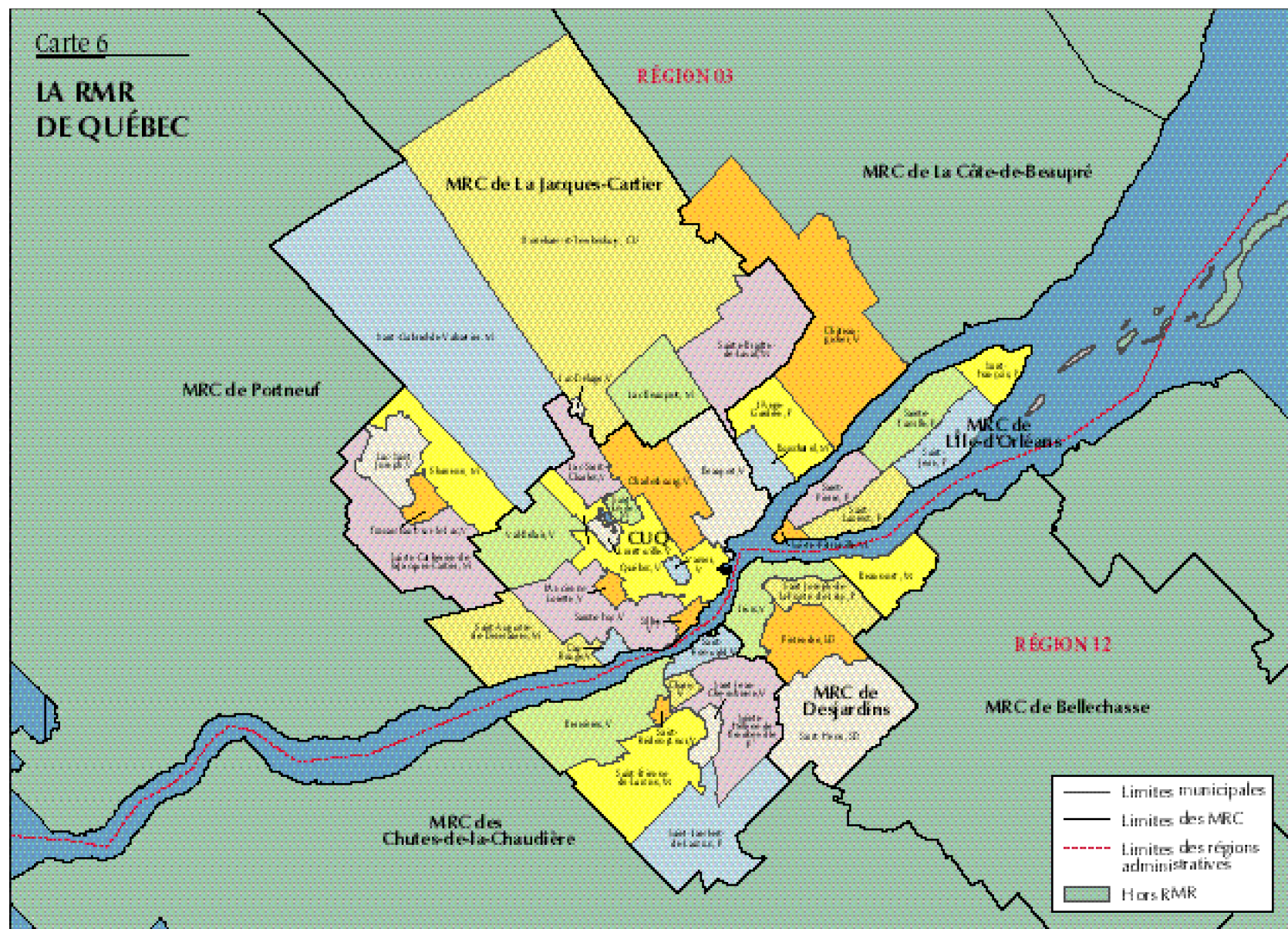
Carte 5

LA RMR DE TROIS-RIVIÈRES



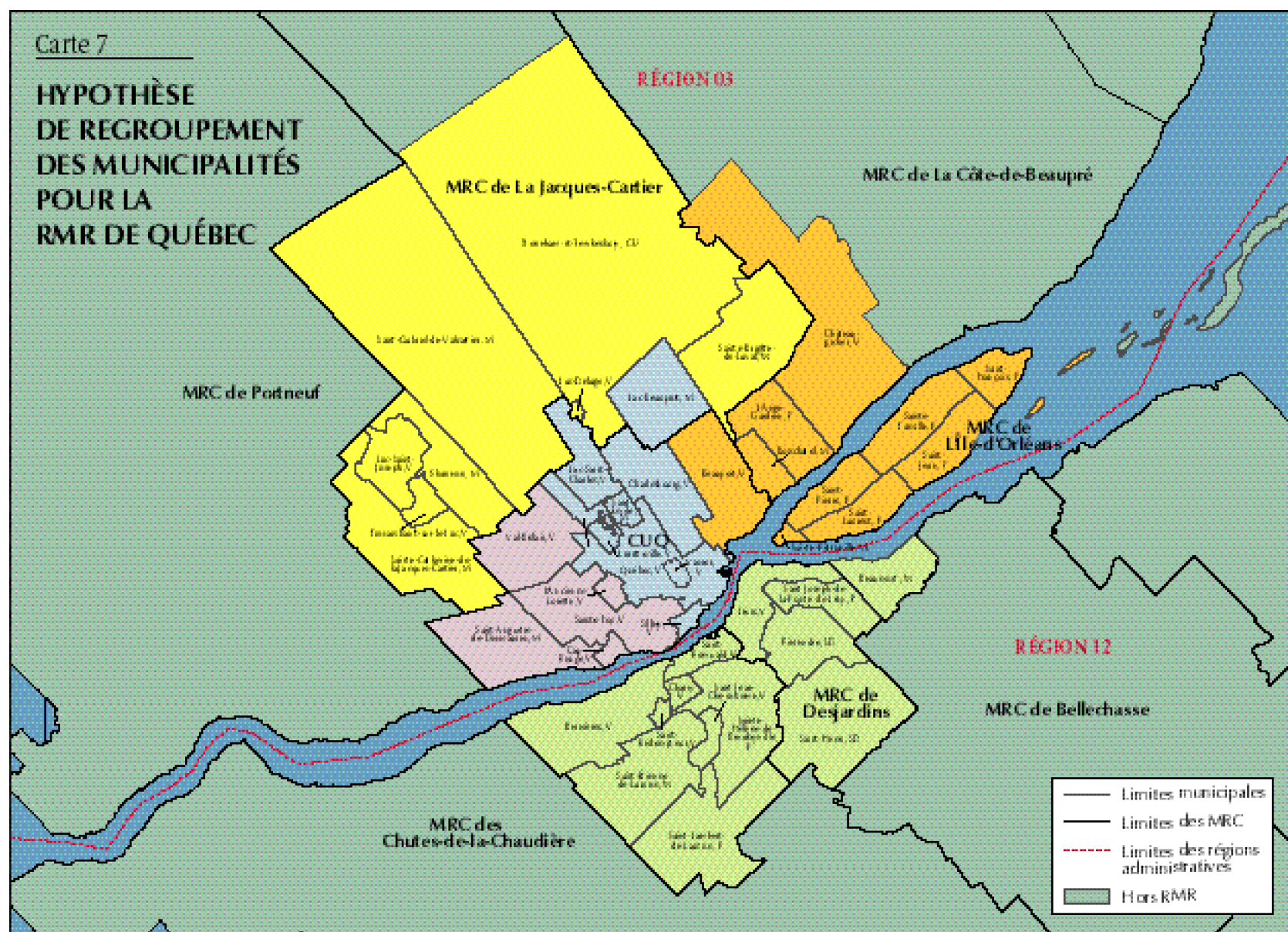
Carte 6

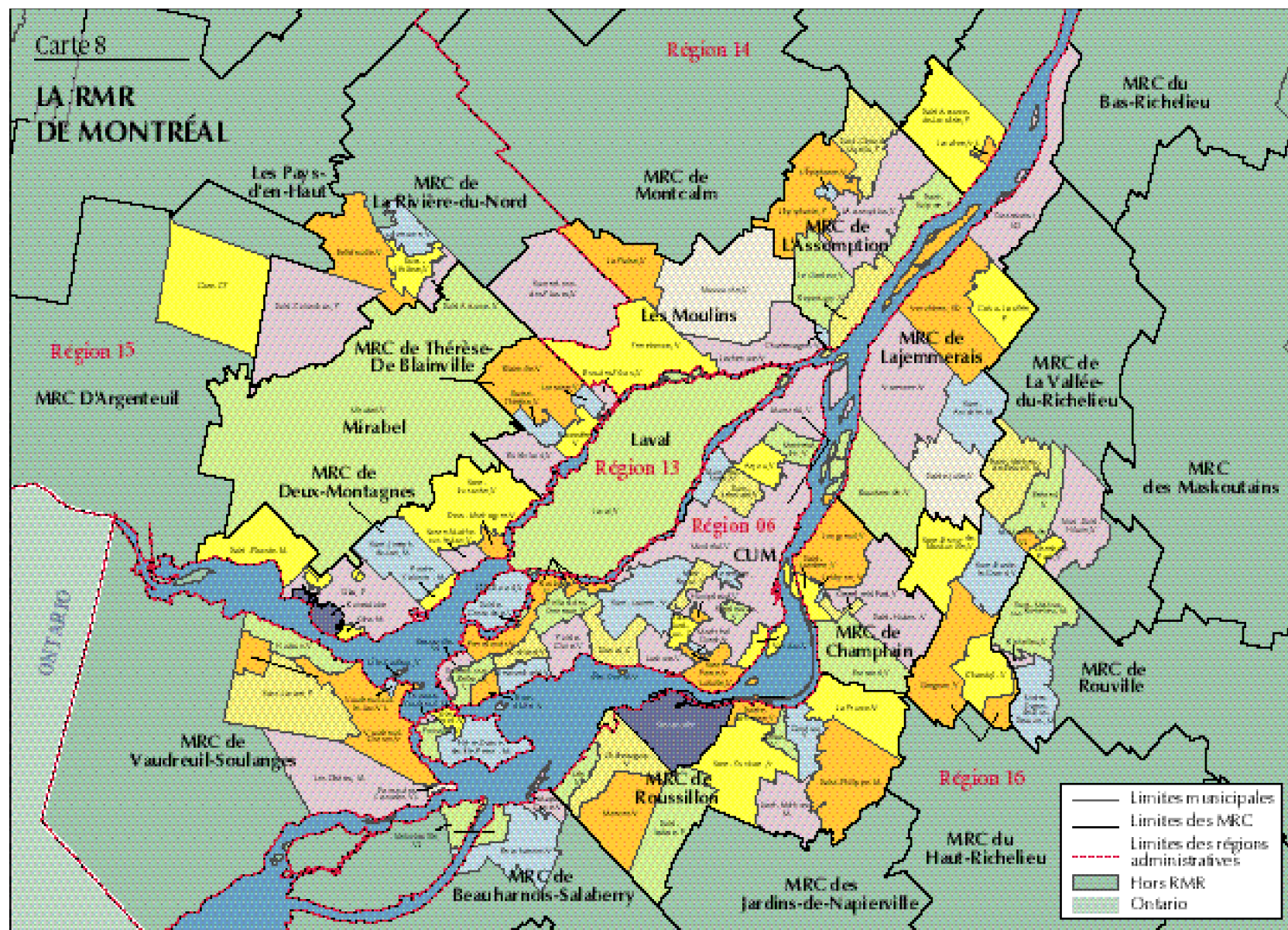
LA RMR DE QUÉBEC

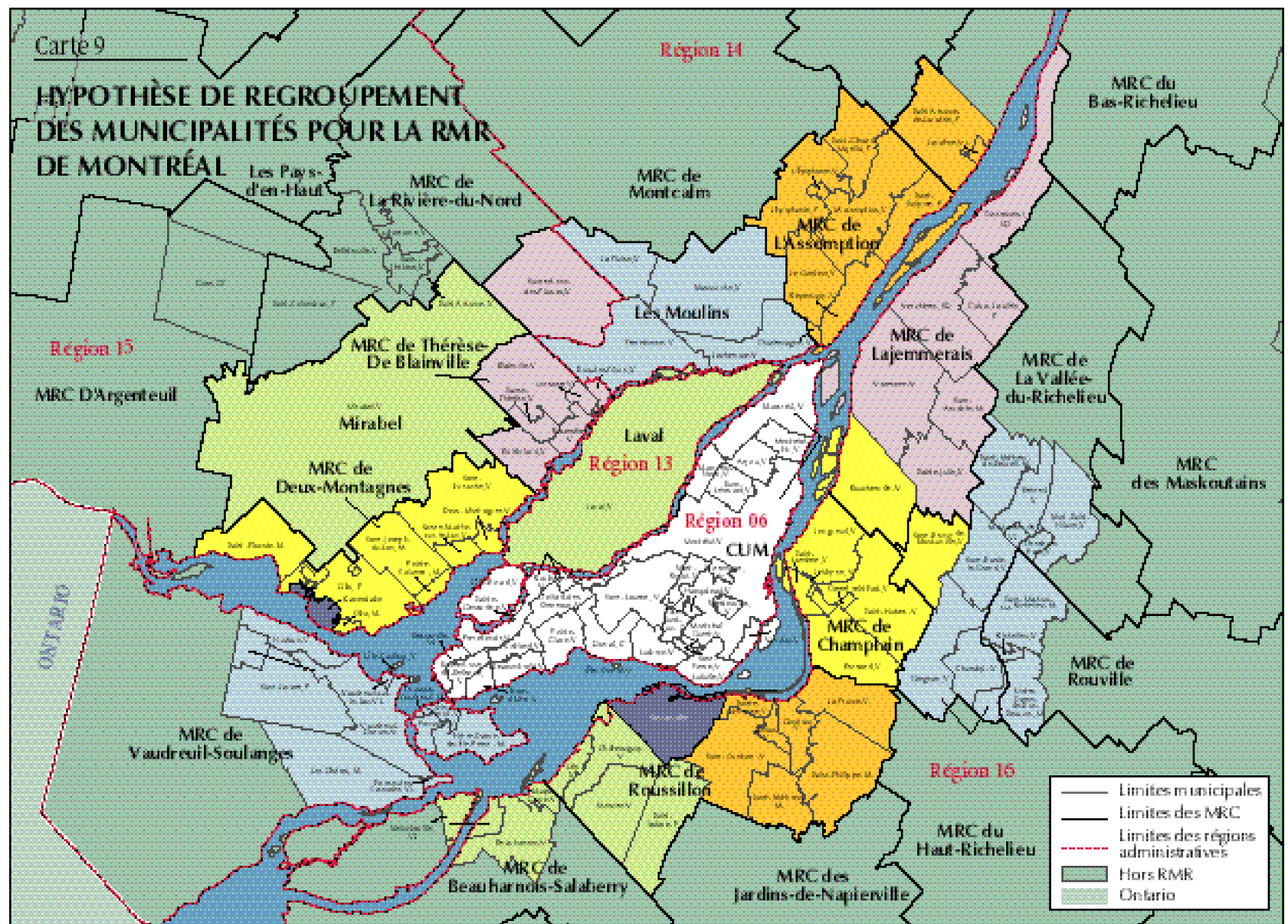


Carte 7

HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT DES MUNICIPALITÉS POUR LA RMR DE QUÉBEC

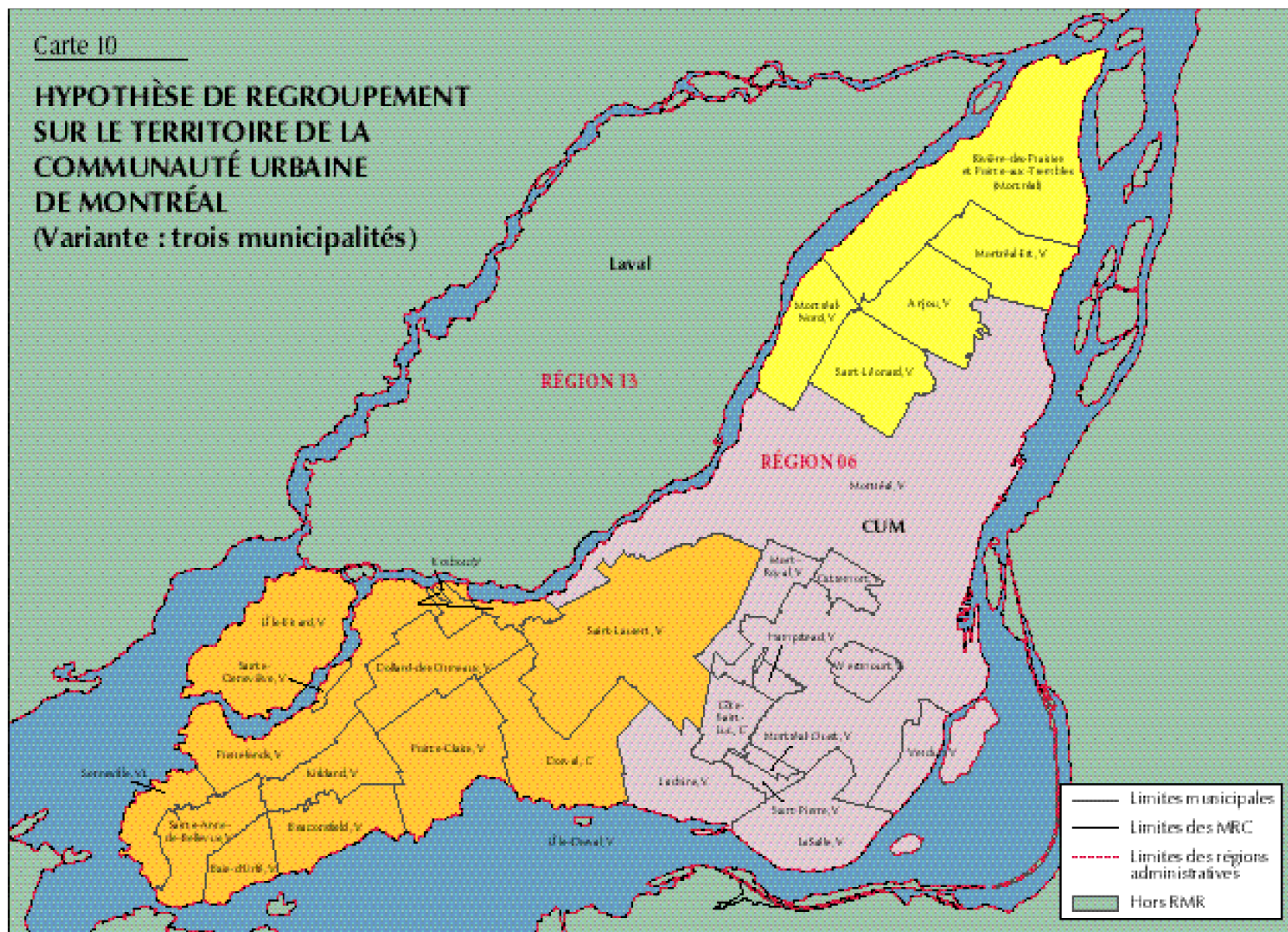






Carte 10

**HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT
SUR LE TERRITOIRE DE LA
COMMUNAUTÉ URBAINE
DE MONTRÉAL**
(Variante : trois municipalités)



Carte 10

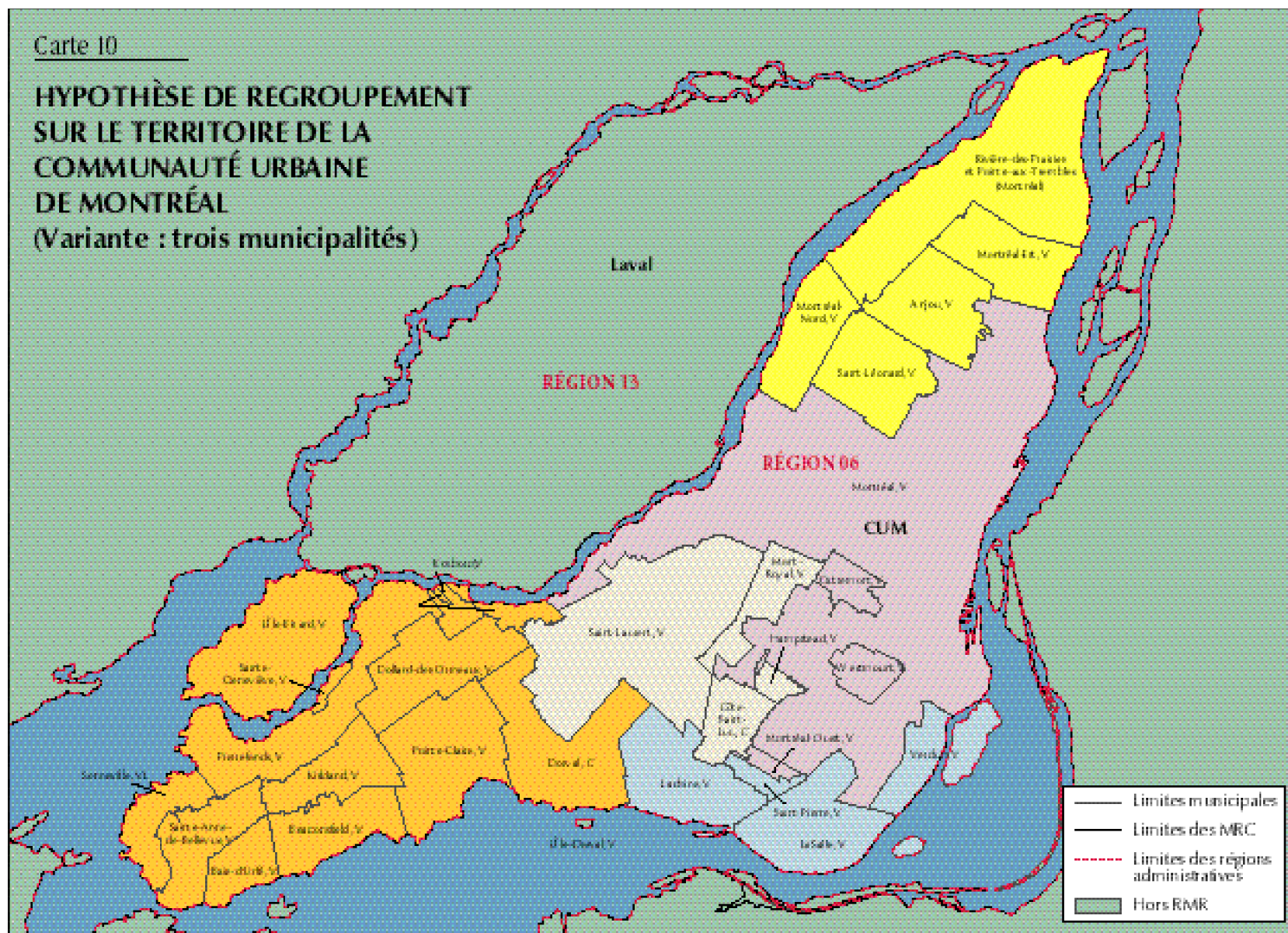
HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT DES MUNICIPALITÉS DE LA COMMUNAUTÉ
URBAINE DE MONTRÉAL (Variante : trois municipalités) - Données de 1998

Municipalités	Population (N)	Potentiel fiscal <i>per capita</i> (\$)
ÎLE DE MONTRÉAL-EST		
Rivière-des-Prairies et		
Pointe-aux-Trembles (Montréal)	99 596	47 190
Montréal-Nord	86 641	33 656
Saint-Léonard	74 083	53 652
Anjou	37 700	76 682
Montréal-Est	3 815	306 409
TOTAL	301 885	51 842
ÎLE DE MONTRÉAL-CENTRE		
Montréal (sans RdP et PaT)	916 780	68 159
LaSalle	74 777	48 049
Verdun	62 112	42 149
Lachine	35 729	242 245
Côte-Saint-Luc	30 890	61 072
Outremont	23 237	77 463
Westmount	20 506	142 710
Mont-Royal	18 450	142 718
Hampstead	7 333	79 903
Montréal-Ouest	5 248	65 815
Saint-Pierre	5 035	38 787
TOTAL	1 200 097	71 776

Municipalités	Population (N)	Potentiel fiscal <i>per capita</i> (\$)
ÎLE DE MONTRÉAL-OUEST		
Saint-Laurent	73 358	117 985
Pierrefonds	49 377	39 399
Dollard-des-Ormeaux	47 538	44 051
Pointe-Claire	28 014	119 628
Beaconsfield	19 873	60 494
Kirkland	17 725	74 719
Dorval	17 477	170 875
Île-Bizard	11 499	61 040
Roxboro	5 957	38 372
Sainte-Anne-de-Bellevue	4 083	100 261
Baie-d'Urfé	3 901	128 760
Sainte-Genève	3 242	32 198
Senneville	973	199 248
Île-Dorval	3	1 149 267
TOTAL	282 930	83 776
GRAND TOTAL	1 784 912	70 307

Carte 10

**HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT
SUR LE TERRITOIRE DE LA
COMMUNAUTÉ URBAINE
DE MONTRÉAL**
(Variante : trois municipalités)



Carte 11

HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT DES MUNICIPALITÉS DE LA COMMUNAUTÉ
URBAINE DE MONTRÉAL (Variante : cinq municipalités) - Données de 1998

Municipalités	Population (N)	Potentiel fiscal <i>per capita</i> (\$)
ÎLE DE MONTRÉAL – EST		
Rivière-des-Prairies		
Pointe-aux-Trembles (Montréal)	99 596	47 190
Montréal-Nord	86 641	33 656
Saint-Léonard	74 083	53 652
Anjou	37 700	76 682
Montréal-Est	3 815	306 409
TOTAL	301 885	51 842
ÎLE DE MONTRÉAL – CENTRE		
Montréal (sans RdP et PaT)	916 780	66 428
Outremont	23 237	77 463
Westmount	20 506	142 710
Montréal-Ouest	5 248	65 815
TOTAL	965 771	68 309
ÎLE DE MONTRÉAL – SUD – OUEST		
LaSalle	74 777	48 049
Verdun	62 112	42 149
Lachine	35 729	242 245
Saint-Pierre	5 035	38 787
TOTAL	177 653	84 780

Municipalités	Population (N)	Potentiel fiscal <i>per capita</i> (\$)
ÎLE DE MONTRÉAL - CENTRE-OUEST		
Saint-Laurent	73 358	117 985
Côte-Saint-Luc	30 890	61 072
Mont-Royal	18 450	142 718
Hampstead	7 333	79 903
TOTAL	130 031	105 827
ÎLE DE MONTRÉAL – OUEST		
Pierrefonds	49 377	39 399
Dollard-des-Ormeaux	47 538	44 051
Pointe-Claire	28 014	119 628
Beaconsfield	19 873	60 494
Kirkland	17 725	74 719
Dorval	17 477	170 875
Île-Bizard	11 499	61 040
Roxboro	5 957	38 372
Sainte-Anne-de-Bellevue	4 083	100 261
Baie-d'Urfé	3 901	128 760
Sainte-Geneviève	3 242	32 198
Senneville	973	199 248
Île-Dorval	3	1 149 267
TOTAL	209 662	71 770