
Le « Pacte fiscal » entre le gouvernement du Québec et les municipalités : la raison du plus fort est toujours la meilleure

Pierre J. Hamel¹
INRS-Urbanisation, Culture et Société

Il est nettement abusif de parler de « pacte fiscal » pour désigner l'entente « financière et fiscale » qui a été conclue en juin 2000 entre le gouvernement du Québec et les unions municipales ; il serait plus juste de parler d'armistice, de celles qui se signent entre un vainqueur et des vaincus. En fait, ce nouvel épisode, assez banal en somme, s'inscrit parfaitement dans la série monotone des réformes, ou plutôt des retouches successives qui, d'aussi loin qu'on puisse remonter, ont eu pour effet d'écorner systématiquement la panoplie fiscale des municipalités, en leur retirant un à un la plupart des outils fiscaux qu'elles avaient parfois développés d'elles-mêmes, pour les confiner graduellement à l'impôt foncier, à très peu de choses près.

*La raison du plus fort est toujours la meilleure :
Nous l'allons montrer tout à l'heure.
(Jean de La Fontaine)**

Les municipalités québécoises ne sont pas contraintes dans un rapport de forces exceptionnel puisque les gouvernements locaux sont partout soumis à des gouvernements nationaux généralement assez jaloux de leur pouvoir².

« Lever l'impôt – comme battre monnaie – est une prérogative de puissance publique, sinon de souveraineté. Cette donnée fondamentale explique dans une large mesure [se référant aux finances publiques locales des pays européens] :

- le rôle exclusif de l'État dans la détermination des redevables, de la nature et de la valeur des assiettes ;
- le rôle de l'État dans l'encadrement des possibilités offertes aux collectivités, pour fixer les taux ;
- le caractère strictement réglementé de la participation des collectivités aux recettes de l'État, par voie de partage »³.

Et jusqu'à maintenant du moins, le discours en vogue, sur le nouveau rôle des villes dans un monde globalisé ou sur les réseaux de villes de niveau mondial, ne s'est pas traduit par des réaménagements fiscaux conséquents. À cet égard, il est clair que la relative souveraineté des provinces canadiennes, et singulièrement celle du Québec,

est directement menacée par le combat pour une plus grande marge de manœuvre fiscale, amorcé par certains au nom des grandes villes canadiennes, discours puissamment relayé par des porte-parole « marqués » comme la banque Toronto-Dominion⁴.

On donne d'un côté ce que l'on prend de l'autre et, globalement, les municipalités y perdent au change : l'entente redonne un peu moins que ce qui avait été pris aux municipalités dans le cadre de la lutte pour l'atteinte du « déficit zéro ».

On a beau l'analyser avec la meilleure des bonnes volontés, il n'en demeure pas moins que l'entente de juin 2000 ne procède qu'à des réaménagements mineurs, sur lesquels nous reviendrons plus abondamment par la suite. Mais déjà, en s'en tenant aux grandes lignes, on constate que les montants en cause sont relativement peu importants. En fait, on donne d'un côté ce que l'on prend de l'autre et, globalement, les municipalités y perdent au change : l'entente redonne un peu moins que ce qui avait été pris aux municipalités dans le cadre de la lutte pour

* « Le Loup et l'agneau » de La Fontaine, Jean (1668), *Fables*, livre n° 1, fable n° 10, <http://www.lafontaine.net/menu.htm>

l'atteinte du « déficit zéro ». En tout état de cause, l'ampleur plus réduite (relativement aux budgets municipaux) des sommes en cause fait paraître cette entente bien pâlotte, quantitativement tout au moins, surtout si on la jauge à l'aune d'une « paix des braves » du genre de celles que le gouvernement conclut ces temps-ci avec les nations autochtones. Qualitativement ensuite, l'entente entérine surtout l'expropriation d'une portion de champ fiscal qui se situait aux marges du foncier. On ne trouvera donc pas non plus de signes qualitatifs qui laisseraient présager d'une évolution s'infléchissant vers un peu plus de décentralisation.

Et pourtant, le Québec est tellement centralisé...

Et pourtant, le Québec est tellement centralisé que, même sans faire de la décentralisation une nouvelle religion, on peut en venir à se demander si nous ne faisons pas fausse route : alors qu'ailleurs les gouvernements locaux assument bon nombre de responsabilités – dans de nombreux pays industrialisés, c'est même une tendance qui se dessine assez nettement et parfois se confirme franchement –, les municipalités québécoises ne pèsent guère plus qu'environ 10 % des recettes et des dépenses publiques. On mesure encore mieux le rapetissement du local lorsqu'on rappelle que, au moment de la Confédération, le palier local était le niveau de gouvernement le plus important en ce qui concerne la part relative des prélèvements, devant le fédéral et loin devant le gouvernement provincial ; pour tout dire, c'est le scolaire encore plus que le municipal qui a pâti de cette érosion de ses pouvoirs, puisqu'à l'époque le premier pesait plus que le second.

Nous estimons que l'entente de juin 2000 n'est qu'un autre de ces moments qui sont venus jalonner une longue histoire caractérisée par la dépossession des municipalités et nous en présenterons brièvement quelques épisodes en rafale, en nous servant surtout du cas de la Ville de Montréal ; car Montréal souffre plus que les autres municipalités québécoises de l'étroitesse de la palette fiscale dévolue au local, à cause de sa vocation singulière : ville centre, métropole, lieu d'accueil des immigrants, des démunis, etc. Faisant face à de multiples contraintes, Montréal a historiquement démontré une très grande inventivité pour tenter de mettre en place de nouveaux prélèvements et elle a eu, à un moment ou à un autre, presque tous les types de prélèvements imaginables : impôt forfaitaire, impôt sur le revenu, impôt général sur la consommation et impôts particuliers sur certains biens

et services et, bien entendu, impôt foncier (et ses variantes, sur la valeur locative notamment).

1840 : de multiples petits impôts, droits et « cotisations »

Dès l'incorporation municipale, en 1840, la corporation municipale de Montréal prélève « [...] des droits et des cotisations sur les propriétés réelles et personnelles et sur les propriétaires et locataires, des droits sur les ventes par encan, sur les aubergistes, les regrattiers, les colporteurs et les petits marchands. La Corporation a aussi le pouvoir [...] d'imposer des droits sur les spectacles et les lieux de divertissements » [et on retrouve ici l'origine lointaine de la « taxe d'amusement » dont on reparlera par la suite] « ainsi que sur les propriétaires de chevaux et de chiens, de voitures de « plaisir » et de louage et sur les commerçants en gros et en détail »⁵.

1918-1923 : impôt forfaitaire per capita

Le Chancelier de l'Échiquier a même été littéralement décapité par des rebelles qui s'opposaient à la *poll tax*...

Montréal a même déjà connu l'équivalent d'une « *poll tax* », un impôt forfaitaire *per capita* que devaient acquitter les célibataires habitant ou travaillant à Montréal entre 1918 et 1923 ; mais comme cet impôt était très difficile et donc coûteux à appliquer – car il fallait traquer certains redevables récalcitrants – il fut abandonné⁶ et probablement sans même qu'un gouvernement supérieur ne soit tenté de le reprendre à son profit. Mis à part quelques rares cas exceptionnels, il fallut attendre le culot de madame Thatcher pour voir réapparaître brièvement en Grande-Bretagne une véritable *poll tax* municipale, en 1989 en Écosse et en 1990 en Angleterre et au Pays de Galles⁷. Mais la *poll tax* a soulevé des résistances telles que la Dame de fer a dû plier et passer la main à un successeur qui a retiré cet impôt d'un autre âge. Le Chancelier de l'Échiquier a même été littéralement décapité par des rebelles qui s'opposaient à la *poll tax*... mais c'était en 1381⁸. Six cents ans plus tard, Madame Thatcher sauva la sienne mais perdit son poste : c'est assurément un impôt maudit.

1942 : disparition de l'impôt municipal sur le revenu, « temporaire » en principe, mais qui devait s'avérer permanente

Par ailleurs, Montréal et ses voisines ont déjà bénéficié directement du produit de l'impôt sur le revenu des

personnes⁹ : de 1935 à 1942, l'impôt municipal sur le revenu des personnes était un pourcentage de l'impôt fédéral qui s'ajoutait à ce dernier, de la même manière que les provinces autres que le Québec procèdent encore aujourd'hui. Puis, à la faveur si on ose dire de la Seconde Guerre, « [...] dans le cadre des « *Wartime Tax Rental Agreements* », l'impôt municipal sur le revenu a été, pour cinq ans (de 1942-1943 à 1946-1947), remplacé par une compensation provinciale annuelle fixe de 2 030 164 \$ avant d'être définitivement aboli sans contrepartie et sans formule de remplacement¹⁰. Après la fin de la guerre, il est peu étonnant que le gouvernement du Québec n'ait pas mené bataille pour un retour de l'impôt municipal sur le revenu, puisqu'il désirait le rapatrier, mais à son profit, et qu'il s'appêtait à mener le coup de force que l'on sait : « Rendez-nous notre butin » clama le premier ministre Duplessis qui leva, de façon autonome, un impôt québécois sur le revenu à compter de 1954.

En Amérique du Nord, quelques rares municipalités américaines ont développé depuis ce temps un impôt sur le revenu du même type. Plus fréquemment, on trouve des municipalités qui lèvent un impôt sur les salaires versés sur leur territoire – ce que Montréal avait choisi de ne pas faire, préférant à raison un impôt général sur le revenu des résidents¹¹. En Europe en revanche, les exemples sont relativement plus fréquents, plus importants (comme en Finlande ou au Danemark, où l'impôt local sur le revenu fournit plus de 40 % des recettes communales, et même jusqu'à 60 % en Suède, où les communes sont libres d'en fixer le taux¹²) et plus sophistiqués (comme dans le canton suisse de Genève où le produit de l'impôt sur le revenu est partagé entre la commune de résidence et celle où l'individu travaille¹³). Mais, au Québec, tout le monde vous le dira : il est bien entendu parfaitement insensé, tout à fait impossible, absolument impensable, vraiment inimaginable qu'une municipalité ait un impôt municipal sur le revenu...

1965 : partage de la taxe de vente

De la même manière qu'il est impossible d'avoir un impôt municipal sur la consommation... comme celui qu'administrent encore aujourd'hui bon nombre de municipalités de par le vaste monde et comme celui que Montréal a eu de 1935 jusqu'à « avant-hier »¹⁴. En 1965, le gouvernement du Québec prend les moyens de lever la Taxe de vente du Québec (TVQ) sur tout le territoire national et pour occuper en exclusivité ce champ d'imposition¹⁵. Pour acheter le consentement des municipalités

qui y étaient présentes, on offre de ristourner un tiers du produit de l'impôt, ce tiers étant réparti comme suit : pour la moitié, il était retourné à la municipalité où l'impôt a été perçu ; il était retourné pour 40 % aux municipalités de la région où l'impôt avait été perçu et, pour 10 %, il était versé aux municipalités du Québec au prorata de leur population.

Un impôt local a donc été exproprié en échange de subventions inconditionnelles¹⁶, en refaisant ici un mouvement classique en matière de relations fiscales entre le local et le national : nombre de programmes de transferts d'un gouvernement national vers le local originent de la même manière d'une nationalisation d'un impôt jadis local.

Un impôt local a donc été exproprié en échange de subventions inconditionnelles¹⁷, en refaisant ici un mouvement classique en matière de relations fiscales entre le local et le national : nombre de programmes de transferts d'un gouvernement national vers le local originent de la même manière d'une nationalisation d'un impôt jadis local. C'est notamment le cas de la Dotation globale de fonctionnement française, cette fameuse DGF dont rêvent plusieurs administrateurs locaux¹⁸. À l'origine, l'ancêtre de la DGF prit le relais de la « taxe locale », un impôt général sur la consommation de biens et services qui lui-même avait remplacé en 1941 les très anciens droits d'octroi. La montée en puissance de la TVA, tout comme ici de la TVQ, rendit nécessaire l'élimination de l'impôt local et en contrepartie, l'État céda aux collectivités locales l'un de ses impôts, la taxe sur les salaires. Dès la première année cependant, l'État changea son fusil d'épaule et décida de verser, en lieu et place, un transfert inconditionnel calculé pour équivaloir à ce qu'aurait été la taxe sur les salaires : en 1968, naquit le VRTS, pour « Versement représentatif de la taxe sur les salaires », qui fut ensuite remplacé par la DGF en 1979. « Avec la DGF disparaît l'ambiguïté qui pouvait subsister quant à la nature du VRTS, analysé par l'État comme une dotation, et par les collectivités comme une ressource de substitution d'un impôt local. Désormais, il s'agit bien d'un prélèvement opéré sur le budget de l'État et distribué aux collectivités »¹⁹.

Au début des années 1940, Montréal avait aussi des taxes (des impôts dédiés, affectés à des fins particulières) et des impôts particuliers sur la consommation : une taxe

sur le service local du téléphone, une taxe de charité sur les appareils de radio, une taxe sur les primes d'assurance, une taxe d'eau sur les véhicules automobiles...²⁰ – quel rapport y a-t-il entre l'eau et les véhicules automobiles ? Aucun, mais pourquoi pas ? ! En France dans les années 1960, De Gaulle avait choisi de verser le produit de la vignette automobile à un fonds destiné à améliorer les retraites et cette bonne cause était en fait la meilleure des raisons du monde pour justifier la levée d'un nouvel impôt.

1969 : la « taxe volontaire » municipale de Montréal (tout comme celle de Sherbrooke) est déclarée illégale et est aussitôt expropriée par l'affirmation d'un monopole de Québec sur les loteries

Changeons de registre. De 1817 jusqu'à la fin des années 1960, la loi canadienne considérait comme nuisibles et immoraux tous les jeux de hasard, sauf les courses (si tant est que les courses soient un jeu de hasard) ; étaient interdites en particulier les loteries²¹. Le maire Drapeau avait trouvé l'astuce qui allait lui permettre de contourner le code criminel et d'instituer une loterie municipale : en 1968, il mit en place un système de taxe volontaire où l'on récompensait au hasard quelques-uns des contribuables qui avaient fait montre d'un si grand sens civique, en tirant au hasard le talon numéroté d'un reçu de taxe émis à chaque donateur, à ne pas confondre avec un vulgaire billet de loterie. Cette heureuse initiative fiscale avait rapidement été imitée par le maire de Sherbrooke. Opportuniste, le gouvernement de Québec s'est alors empressé de s'engouffrer dans la brèche ouverte dans le code criminel pour prendre la place des municipalités ingénieuses.

1979 : renonciation au partage de la taxe de vente en échange de la promesse d'une quasi-exclusivité en matière d'impôt foncier

La fin des années 1970 est marquée par l'une des plus importantes retouches apportées au système des finances publiques municipales, au point qu'on peut parler à juste titre de véritable réforme. Sous la houlette de ce grand artiste de la fiscalité qu'est Jacques Parizeau, alors ministre des Finances, le gouvernement du Québec réduisit considérablement ses paiements de transfert et reprit en exclusivité la taxe de vente, en offrant en échange aux municipalités une occupation quasi exclusive du champ foncier : désormais, il n'y aurait plus lieu d'organiser des pèlerinages à Québec pour quêter telle ou telle subven-

tion et les municipalités seraient plus autonomes, libres de fixer le taux d'un impôt qui assurerait l'essentiel de leurs ressources. Le changement fut radical : de 1979 à 1981, la proportion des revenus de sources locales dans l'ensemble des revenus municipaux passa subitement de 76,3 à 94,9 %, alors qu'inversement celle des transferts chuta de 23,7 à 5,1 %²². Les revenus tirés de la taxe de vente représentaient un peu plus de 387 millions de dollars (soit plus de 966 millions en dollars de 2002), c'est-à-dire à eux seuls 14,3 % des revenus municipaux en 1979, alors que l'ensemble des transferts inconditionnels constituaient 18,3 % du total ; en 1981, ces transferts inconditionnels ne représentaient plus que 0,9 % alors que, pour la même période, les transferts conditionnels régressaient de 5,4 à 4,3 %.

Le marché, qui séduisit les municipalités, prévoyait que les commissions scolaires seraient encore plus lourdement subventionnées par le gouvernement, de sorte qu'elles n'auraient plus besoin que d'un accès très limité au champ foncier ; pour la suite, on devait cependant voir revenir en force l'impôt foncier scolaire, au point que dans certaines zones rurales où les services et les impôts municipaux sont réduits, l'impôt foncier scolaire se compare presque à son homologue municipal. Cela rappelle le mot d'un homme politique français particulièrement truculent, Charles Pasqua, qui est connu notamment pour avoir dit : « les promesses n'engagent que ceux qui y croient ». Mais il n'en demeure pas moins qu'au départ, la réforme fut tout à fait favorable aux municipalités. En effet, la récession du début des années 1980 affecta les rentrées de la taxe de vente mais sans perturber les finances municipales qui, l'instant d'après, bénéficièrent de la flambée des valeurs immobilières de la seconde moitié de la décennie : la bouffée d'oxygène du début se transforma en véritable pactole, car les municipalités voyaient augmenter leurs rentrées tout en pouvant rabaisser leur taux sur une assiette qui se gonflait constamment.

1991 : disparition de la « taxe d'amusement »

C'est comme ça ! Pourquoi ? Parce que !

La récession qui suivit, au début des années 1990, fut quant à elle marquée par ce qu'on a, à tort, qualifié de « réforme Ryan », alors qu'il ne s'agissait que de réaménagements, somme toute, assez mineurs. La mesure la plus importante concernait les « compensations tenant lieu de taxes » – les « en-lieu » –, sur les immeubles des réseaux

des affaires sociales et de l'éducation. Il faut savoir que la Reine ne paie pas d'impôt. Aussi, les immeubles appartenant directement ou indirectement à la Couronne ne paient pas d'impôt foncier. En lieu et place de ces impôts, les gouvernements supérieurs versent presque gracieusement des en-lieu, à un niveau qui n'équivaut pas à ce que seraient de véritables impôts fonciers assis sur la valeur marchande des immeubles ; en fait, les gouvernements supérieurs déterminent leur contribution pratiquement selon leur bon vouloir. En 1991, le gouvernement annonçait son intention de relever sa compensation pour les immeubles des réseaux des affaires sociales et de l'enseignement supérieur et d'abolir toute forme de compensation pour les immeubles du réseau de l'enseignement primaire et secondaire. L'un dans l'autre, on prévoyait que les municipalités perdraient 33,5 millions de dollars. C'est comme ça !

Pourquoi ? Parce que ! En fait, on invoqua que le Nouveau-Brunswick était la seule province, avec le Québec, à pratiquer une politique de compensation pour les écoles primaires et secondaires. Et ajoutait-on, sur le ton de l'évidence sereine et sûre de son bon droit, « [d]e toute façon, l'importance du parc immobilier scolaire dépend en très grande partie des besoins locaux. Dans un tel contexte, il n'est pas opportun que le gouvernement compense les collectivités locales pour le coût des services qu'elles doivent se donner à elles-mêmes »²³. Cette vérité immuable ainsi révélée ne devait cependant vivre que vingt ans puisque, nous le verrons, la vérité vraie est tout autre en 2000. C'est comme ça !

On croirait entendre le loup affamé expliquant les choses de la vie à l'agneau ahuri.

À vrai dire, la plus intéressante des mesures spécifiques de la « réforme Ryan » concerne l'abolition des droits municipaux sur les divertissements, mieux connus sous le nom de « taxe d'amusement ». Il s'agissait d'un vieil impôt puisqu'il y avait déjà quelque chose de semblable dès 1840 et aussi par la suite : ainsi, de 1915 à 1923, la Ville de Montréal percevait la taxe « du sou du pauvre » imposée « sur chaque personne admise à un lieu d'amusement »²⁴, taxe qui est sans doute parmi les ascendants directs de la « taxe d'amusement ». L'intérêt de cette abolition ne tient pas tant à l'importance relative des sommes en cause – il s'agissait d'un peu plus de 25 millions de dollars en 1990 – que de la façon dont cette abolition est présentée : on croirait entendre le loup affamé expliquant les choses de la vie à l'agneau ahuri.

« Ce droit s'apparente, en fait, à une taxe à la consommation tant par le taux, qui se rapproche de celui imposé par le gouvernement du Québec sur les ventes au détail, que par le fait qu'il s'applique au prix des divertissements payé par les consommateurs. Dans ce contexte, le droit sur les divertissements est un cas vraiment unique, puisque toutes les taxes à la consommation relèvent du gouvernement provincial. **Afin de corriger cette situation**, les droits sur les divertissements seraient éliminés [...] »²⁵. C'est dit simplement, sur un ton ferme mais posé, qui ne permet aucune contestation.

Les droits sur les divertissements avaient la particularité de favoriser, sans le dire, les villes centres où se concentrent les lieux de divertissements. Leur abolition pénalisait donc plus que proportionnellement des villes que le gouvernement cherche par ailleurs à soulager discrètement un tant soit peu ; c'est donc pourquoi le gouvernement a rapidement rétabli un transfert spécifique compensant ce prélèvement disparu, à la façon du « Versement représentatif de la taxe sur les salaires ».

L'opération prend toute sa saveur lorsqu'on y réfléchit un peu. Était-il juste d'affirmer que ces droits étaient tellement singuliers et incongrus qu'il faille promptement « corriger cette situation [...] puisque toutes les taxes à la consommation relèvent du gouvernement provincial » ? N'y a-t-il donc pas un autre prélèvement qui « s'apparente, en fait, à une taxe à la consommation tant par le taux, [...] que par le fait qu'il s'applique au prix [...] payé par les consommateurs » ? Et la réponse se trouvait en titre de la page suivante : les droits sur les mutations immobilières, mieux connus sous l'appellation de « taxe de bienvenue » (puisque'elle est facturée à un nouveau propriétaire qui est ainsi fraîchement accueilli dans une ville) ou, plus justement, « taxe de Bienvenue » (du nom du ministre associé à sa création). Certes, le taux est bien moindre que celui de la TVQ mais les droits de mutation s'appliquent tout de même à un achat payé par le consommateur.

Quelle est donc la logique qui permet de concilier l'abolition des droits sur les divertissements, du simple fait qu'il s'agisse d'une taxe à la consommation, d'une part et, d'autre part, la décision, dans le cadre de la même « réforme », de rendre obligatoires et uniformes les droits de mutation qui n'étaient pas imposés par 500 et quelques municipalités ? La seule argumentation logique – on l'imagine parce que personne n'avait cru bon de le spécifier noir sur blanc – tiendrait au fait que ces droits s'appliquent

sur l'immobilier et que, bien entendu, l'immobilier, c'est l'affaire des municipalités. Or, si telle était la raison, on comprendrait alors mal pourquoi tous les impôts assis sur l'immobilier ne seraient pas d'emblée concédés aux municipalités : les gouvernements supérieurs se réservent pourtant jalousement l'impôt sur les revenus tirés de la location des immeubles tout comme l'impôt sur le gain en capital tiré de la vente d'un bien immobilier. Quelle est donc cette mystérieuse logique qui prévaut, si ce n'est la raison du plus fort ?

1997 : contribution obligatoire des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales (FSFAL)

Dans la seconde moitié des années 1990, après un second échec référendaire, le gouvernement du Québec s'est engagé dans une bataille tous azimuts devant mener au déficit zéro et pour laquelle tous étaient impérativement mobilisés : les ministères et les employés de l'État, comme les municipalités et leurs employés. Aimablement, le gouvernement a, pendant un certain temps, laissé aux municipalités le choix de la sauce à laquelle elles seraient mangées, euh... le choix de leur mode de contribution à l'atteinte du déficit zéro : serait-ce en prenant à leur charge des dépenses assumées par Québec (comme le transport scolaire ou une autre) ou tout autrement, la seule chose qui comptait étant le montant de la facture qu'elle devrait assumer. Les discussions sur la façon de refiler la note ont duré presque un an, jusqu'en octobre 1997 et, devant le peu d'empressement des municipalités, le gouvernement leur a alors un peu forcé la main, tout en diminuant légèrement le montant attendu – 375 millions de dollars au lieu des 500 du départ –, en les enjoignant par voie légale à verser une contribution au Fonds spécial de financement des activités locales (FSFAL) ; ce fonds créé pour l'occasion prenait à sa charge les remboursements annuels auxquels s'était engagé le gouvernement du Québec lors de la précédente campagne de financement des infrastructures municipales.

Le gouvernement avait estimé que les municipalités pourraient encaisser sans trop de peine cette facture et ce fut généralement vrai : la plupart des municipalités ont réussi à absorber la douloureuse en puisant dans leurs surplus, en rehaussant légèrement leur impôt foncier général ou en créant un impôt foncier spécial FSFAL, ou encore, pour ne pas trop porter l'odieux du prélèvement, en renégociant les conventions collectives pour mettre à contribution à leur tour leurs employés (les municipalités

étant encouragées à le faire et épaulées en cela par l'appareillage législatif prévu à cet effet) et enfin, – et c'est le plus malheureux –, en reportant *sine die* des investissements nécessaires chaque année pour l'entretien et la réhabilitation des infrastructures urbaines vieillissantes.

2000 : réorganisation de certains transferts et création de nouveaux transferts de Québec vers les municipalités, et abolition de la contribution obligatoire au FSFAL en échange d'une renonciation à la taxe « TGE »

Une fois atteint l'objectif du déficit zéro, le gouvernement présenta le budget 2000-2001 comme un « juste retour des choses » ; il comportait diverses mesures dont celles qui concernent le monde municipal et qu'on a voulu désigner sous le label « pacte ».

Une fois atteint l'objectif du déficit zéro, le gouvernement présenta le budget 2000-2001 comme un « juste retour des choses » ; il comportait diverses mesures dont celles qui concernent le monde municipal et qu'on a voulu désigner sous le label « pacte ». En adoptant une perspective qui aplatit le temps pour annoncer d'un seul coup ce qui se déroulera sur plusieurs années – c'est la pratique dite du télescopage –, on pourrait faire paraître importante l'entente Québec-municipalités : comme le proclament les communiqués, elle rapporterait aux municipalités quelque 1,5 milliard de dollars sur une période de six ans. Annuellement, il s'agirait de 250 millions de dollars par année, soit probablement moins de 2,5 % du budget total des municipalités et des organismes municipaux²⁶. Ce n'est pas rien, certes, mais c'est tout de même 100 bons millions de moins que ce que le gouvernement du Québec est allé chercher d'autorité dans les budgets municipaux, chaque année pendant trois ans, pour combler son propre déficit.

L'opération comporte plusieurs éléments qui font écran : notamment, on met en place un nouveau régime permettant de créer cinq catégories d'immeubles qui pourront supporter des taux différents aux fins de l'impôt foncier général ; on relève les compensations pour les immeubles du réseau de l'enseignement primaire et secondaire – en revenant donc allègrement sur la vérité énoncée vingt ans plus tôt – et on met en place divers programmes de transferts inconditionnels, certains permanents, d'autres uniquement destinés à atténuer le choc des modifications.

L'élément le plus important de l'opération consiste à abolir la contribution au Fonds spécial de financement des activités locales, en échange toutefois du renoncement des municipalités à la taxe TGE (télécommunications, gaz et électricité). Cette très singulière taxe, levée sur le chiffre d'affaires des entreprises concernées, compense le fait qu'il est plus commode pour tout le monde d'exempter de l'impôt foncier un certain nombre de biens immeubles, comme les pylônes de transport de l'électricité et leur emprise au sol, ainsi que les poteaux de téléphone, du câble et ainsi de suite.

En y regardant de près cependant, on se rend compte qu'on assiste à un formidable exercice de prestidigitation. En effet, une fois l'écran de fumée dissipé, on constate que les municipalités viennent de perdre un bien bel impôt, en ce qu'il est promis à connaître une intéressante progression de son assiette au cours des années qui viennent. Or cette perte a été consentie pour gagner l'abolition de la contribution au FSFAL... Mais les municipalités n'ont-elles pas obtenu 1,5 milliard de dollars de plus ? Certes, mais par rapport à 1999. Par rapport à 1996, elles perdent.

Résumons. Dans un premier temps, en 1997, les municipalités perdent 375 millions de dollars annuellement. En 2000, elles n'ont plus à payer la contribution au FSFAL mais elles perdent la taxe TGE qui leur rapportait un peu plus : avec la fin de la contribution et la perte de la TGE, elles sont toujours perdantes d'au moins 375 millions, non ? Mais, en 2000 toujours, le gouvernement leur consent divers transferts pour un montant annuel d'environ 250 millions. Total net : les municipalités ont probablement perdu aux alentours de 125M \$ par rapport à 1996. Ce constat est bien indiqué dans un certain nombre de budgets municipaux – où telle ou telle municipalité explique à ses contribuables que, l'un dans l'autre, elle est encore perdante²⁷ ; exceptionnellement, la municipalité peut s'en sortir légèrement gagnante²⁸ ; mais les unions municipales qui persistent à présenter l'opération comme un pacte...

Le Québec est loin de s'engager vers une réelle décentralisation, à tout le moins si on s'en tient à observer ce qui se passe en matière de fiscalité. Mais, après tout, il n'est peut-être pas souhaitable que le Québec emprunte cette voie si c'est pour faire comme en Ontario.

Le Québec est loin de s'engager vers une réelle décentralisation, à tout le moins si on s'en tient à observer ce qui se passe en matière de fiscalité. Mais, après tout, il n'est peut-être pas souhaitable que le Québec emprunte cette voie si c'est pour faire comme en Ontario : en donnant aux gouvernements locaux des responsabilités en matière d'éducation, de santé et d'affaires sociales et en leur laissant tout le loisir de payer le coût de ces nouveaux mandats, ou d'au moins une partie de ceux-ci, à même une palette fiscale étriquée, ce serait assujettir des actions de solidarité à la capacité de payer du milieu. On pourrait déceler certains mouvements en ce sens au Québec : les municipalités ont été obligées de contribuer au développement économique en finançant partiellement les Centres locaux de développement ; on les oblige également à assumer une plus grande part du financement du transport en commun et de l'habitation sociale...

Seuls des transferts inconditionnels fermement ancrés dans la durée ou, mieux, un partage d'impôts nationaux, permettraient d'éviter ce qui se vit ailleurs en Amérique du Nord : la dévolution de mandats sans que ceux-ci ne soient accompagnés des ressources afférentes. Mais, dans le contexte constitutionnel que nous connaissons, est-il avantageux que le gouvernement du Québec se départisse d'une partie de ses responsabilités et de ses pouvoirs, même au profit de ses créatures municipales ? ■

Notes et Références

- 1 Pierre J. Hamel est professeur à l'INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- 2 Le présent texte reprend, actualise et développe certains éléments présentés ailleurs, voir notamment : HAMEL, P. J. (1987). « La commission d'étude sur les municipalités. Services publics à la carte », *Relations*, n° 530 (mai), p. 125-126 ; HAMEL, P. J. (1990). « "Deffence et illustration" de l'impôt foncier assis sur la valeur marchande », dans R. Morin et al. (dir.), *Gestion locale et nouvelles problématiques urbaines au tournant des années 1990*, coll. « Études urbaines », Montréal, Département d'études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal, p. 37-45 ; HAMEL, P. J. (1992). « System of Canadian Local Finance ; the case of Québec Municipalities », (Colloque international intitulé « Regional Planning and Decentralization », *Journal of the Korean Regional Development Association*, vol. 4, n° 2, p. 205-219 ; HAMEL, P. J. (2001). « Changements socio-démographiques et fiscalité », dans J. Véron, S. Pennec, J. Légaré et Marie Digoix (dir.), *Le contrat social à l'épreuve des changements démographiques – The Social Contract in the Face of Demographic Change*, actes du colloque tenu dans le cadre des Deuxièmes Rencontres Sauvy et des Treizièmes Entretiens Jacques Cartier, Montréal (octobre 2000), collection « Dossiers et recherches », n° 104, Paris, INED, p. 323-344.
- 3 BLANC, J. (1997). « Apparences et réalités de la décentralisation financière dans les États de l'Union Européenne », dans

- Ph. Valletoux (dir.). *Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne*, Bruxelles et Paris, Dexia, 283 p., à la page 14.
- 4 TD Economics. (2002). « Un choix entre investir dans les villes canadiennes et désinvestir dans l'avenir du Canada », *Special Report*, 4 p., résumé traduit du rapport : « A choice between investing in Canada's cities or disinvesting in Canada's future », *Special Report*, Toronto, TD Bank Financial Group, 25 p., http://www.td.com/economics/special/db_cities0402fr.html
- 5 FOUGÈRES, D. (1997). « Les services urbains sous surveillance politique : le pouvoir municipal et l'établissement du service de transport en commun à Montréal, 1860-1880 », *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, vol. XXVI, n° 1 (octobre), p. 18-31.
- 6 COLLIN, J.-P. (1994). « Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine : le cas de la Ville de Montréal entre 1910 et 1965 », *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, vol. XXIII, n° 1 (novembre), p. 19-31.
- 7 LE GALÈS, P. (1990). « La réforme du système fiscal local en Grande-Bretagne », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 48 (octobre), p. 108-119.
- 8 *Ibid.*, p. 108.
- 9 COLLIN, J.-P. (1994). *Op. cit.*, note 6, p. 23-26.
- 10 *Ibid.*, p. 26.
- 11 *Ibid.*, p. 24.
- 12 VALLETOUX, Ph. (dir.) (1997). *Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne*, Bruxelles et Paris, Dexia, 283 p., à la page 54.
- 13 PFEIFFER, K. et L. WEBER (1990). « Péréquation fiscale horizontale : le cas du partage de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques dans le canton de Genève », *Politiques et management public*, vol. 8, n° 2 (juin), p. 87-113.
- 14 COLLIN, J.-P. (1994). *Op. cit.*, note 6, p. 23-27.
- 15 À cette époque, la taxe fédérale de vente n'est pas encore la TPS et elle est prélevée au niveau du grossiste et de l'importateur, loin en amont du consommateur final.
- 16 COLLIN, J.-P. (1994). *Op. cit.*, note 6, p. 31.
- 17 *Ibid.*, p. 31.
- 18 DOSIERE, R. et F. GIQUEL (1982). *La commune, son budget, ses comptes. Guide pratique d'analyse financière*, Coll. « Pouvoir local », Paris, Éditions ouvrières, p. 94-98.
- 19 *Ibid.*, p. 98 ; nous soulignons.
- 20 COLLIN, J.-P. (1994). *Op. cit.*, note 6, p. 30.
- 21 NASPL (2002). *Lottery History*, North American Association of State and Provincial Lotteries, <http://www.naspl.org/history.html> ; Ville de Montréal, *La taxe volontaire*. Fonds du Service du greffe (VM6), Dossiers de coupures de presse, D401.12, Taxe volontaire. Fonds du Conseil de ville (VM1), Dossiers de résolution, 4^e série, n° 908. <http://www2.ville.montreal.qc.ca/archives/faq/taxevol.htm>
- 22 PARIZEAU, J. (1986). *Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités*, Montréal, Union des municipalités du Québec, xv et 292 p., à la page 103.
- 23 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Ministère des Affaires municipales. (1990). *Diverses mesures financières et fiscales. Proposition gouvernementale*, document déposé le 14 décembre à la Table Québec-Municipalités, 22 p., à la page 5.
- 24 COLLIN, J.-P. (1994). *Op. cit.*, note 6, p. 21.
- 25 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Ministère des Affaires municipales. (1990). *Op. cit.*, note 23, p. 9 (nous soulignons).
- 26 Notre estimation, sur la base des prévisions budgétaires pour 2000. Gouvernement du Québec. *Prévisions budgétaires des organismes municipaux*, publication annuelle du Ministère des Affaires municipales, publication qui a partiellement pris la relève de ce qui s'intitulait *Analyse budgétaire des municipalités* et qui était publiée par le Bureau de la Statistique du Québec.
- 27 Par exemple : DUBÉ, G. (2000). Le mot du maire. Rapport du maire sur la situation financière de la Ville d'Otterburn Park au 31 décembre 2000, Municipalité d'Otterburn Park <http://ville.otterburnpark.qc.ca/> ; Lapointe, D. (2000). *Prévisions budgétaires 2001. Discours du maire*, Municipalité de Salaberry-de-Valleyfield, http://www.ville.valleyfield.qc.ca/budget_previsions_2001.htm#D'année
- 28 CHAREST, J.-G. (2000). *Rapport sur la situation financière de la municipalité de Kamouraska*, séance ordinaire du Conseil du 6 novembre, <http://iquebec.ifrance.com/kamouraska/>