

LA FISCALITÉ MUNICIPALE

Mémoire de l'IPAM en vue de l'adoption d'un statut spécial pour Montréal

Avril 2015

Canevas détaillé

1. SOMMAIRE

- L'Institut de politiques alternatives de Montréal (IPAM) a pour mission de contribuer à la planification urbaine durable, le développement économique et la démocratie locale dans la métropole.
- Préoccupé par les pratiques de gouvernance et de financement municipal à Montréal et au Québec, l'IPAM a décidé de produire ce mémoire pour participer aux discussions en cours présentement sur l'octroi de nouveaux pouvoirs pour Montréal.
- Les propositions se résument ainsi:
 - L'IPAM désire voir s'instaurer de meilleures pratiques de planification fiscale qui permettent de guider le développement des villes vers une vision commune à long terme;
 - De nouvelles mesures fiscales doivent être mises en place pour diversifier les sources de revenus de Montréal et lui accorder une plus grande autonomie;
 - Les nouvelles mesures fiscales doivent être mises en place dans une perspective régionale afin de diminuer les inégalités et de contribuer à la vitalité et au dynamisme de l'ensemble de la région métropolitaine;
 - Les nouvelles sources de revenus doivent permettre d'influencer les projets de développement et décourager les pratiques néfastes pour le développement durable telles que l'étalement urbain et le développement de grandes infrastructures de transport.

2. PRÉSENTATION DE L'IPAM

3. MISE EN CONTEXTE

- Table ronde du 3 février réalisée en raison de plusieurs questions importantes qui se présentent actuellement qui auront un impact considérable sur l'avenir de la ville.
- Négociations en ce moment pour accorder un statut spécial à Montréal en tant que métropole.
- Les regroupements de villes (UMQ, FQU), se prononcent en faveur d'une plus grande autonomie et de plus grands pouvoirs financiers pour les villes.
- Préoccupations de l'IPAM quant aux pratiques de bonne gouvernance et au développement futur de Montréal.
- Ce mémoire est un document rassemblant des propositions pour guider Montréal vers la ville que nous voulons.

4. LE FINANCEMENT MUNICIPAL AU QUÉBEC ET AILLEURS

- Difficulté de comparaison - multitude de modes de gouvernance locale, avec différents niveaux de responsabilités.
- Contrairement à l'Amérique du Nord, on note plusieurs gouvernements locaux en Europe qui prélèvent une taxe sur le revenu et une taxe sur la consommation.
- Les municipalités québécoises perçoivent 8 % des recettes fiscales du Canada.
- La structure de financement actuelle encourage l'étalement urbain et un développement urbain de mauvaise qualité.
- La dépendance par rapport à la taxe foncière est généralisée au Québec et au Canada.
- "La dépendance à la taxe foncière soulève des questions quant à l'influence qu'elle peut avoir sur les choix politiques des administrations municipales. (...) Ainsi, la dépendance des villes à la taxe foncière constitue un incitatif à adopter des pratiques d'"urbanisme fiscal", c'est-à-dire un type de développement visant d'abord à stimuler le marché de l'immobilier, à accroître la valeur foncière et, conséquemment, à maximiser les retombées fiscales que les pouvoirs municipaux peuvent en tirer." Pratiques ayant des retombées négatives importantes sur les conditions de vie des populations. (Rapport de l'IRIS)
- L'encadré 8 du livre blanc de l'UMQ résume bien les problèmes liés au régime fiscal actuel des municipalités québécoises:

ENCADRE 8**Les principales carences du régime fiscal municipal**

Les fondements du régime fiscal local proviennent de la réforme de 1980. Celle-ci venait consacrer une vision claire, partagée par le gouvernement du Québec et les unions municipales, s'articulant autour d'un principe politique : l'autonomie locale. En vertu de celui-ci, les municipalités ont eu accès à la quasi-exclusivité du champ d'imposition foncier, et ce, en remplacement des transferts gouvernementaux et d'autres sources dont elles dépendaient. Cette réforme visait un régime fiscal respectant les principes d'équité, de neutralité, de simplicité administrative et de rendement financier. Dans les faits, l'application s'est graduellement éloignée de ces principes durant trois décennies, des carences paraissent évidentes aujourd'hui.

Structure fiscale faiblement diversifiée

L'impôt foncier demeure le pilier du financement local, procurant une source autonome, prévisible et stable. Les faiblesses du régime fiscal municipal résident moins dans la nature de l'impôt foncier comme telle que dans la faiblesse des autres sources de financement local. Cette faible diversification prive les municipalités non seulement de ressources supplémentaires, mais aussi de leur effet bénéfique sur l'aménagement et le développement.

L'érosion du principe d'équité fiscale

Les responsabilités municipales ne se limitent plus aux services à la propriété qui justifiaient une répartition du fardeau fiscal sur la seule base des valeurs foncières des immeubles. Les services à la personne accaparent en effet une part importante des dépenses municipales aujourd'hui. Le recours à l'impôt foncier pour financer une gamme plus large de services à la personne fait porter le fardeau sur les seuls contribuables fonciers alors que les bénéfices ne sont ni liés à la propriété ni proportionnels à la valeur de celle-ci.

De plus, le mode de financement local est fondé sur la notion des bénéfices reçus. Ainsi, lorsqu'un usager assume un tarif pour bénéficier d'un service donné, il contribue directement à son financement de façon proportionnelle à sa consommation. Mais la tarification n'est pas toujours possible en raison de la nature publique des services municipaux. Le recours à l'impôt foncier se justifie tant et aussi longtemps que le fondement voulant que la valeur réelle des immeubles est considérée comme un indicateur acceptable des bénéfices reçus. Or, ce fondement est loin d'être valide lorsqu'on l'applique au financement des services à la personne par l'impôt foncier.

L'inadéquation avec l'aménagement durable

La grande dépendance des municipalités à l'égard de l'impôt foncier est difficilement compatible avec les pratiques d'aménagement durable du territoire. En effet, l'étalement urbain peut paraître rentable fiscalement pour les municipalités en raison de l'expansion de l'assiette foncière et le faible coût d'entretien assumé à court terme pour les nouveaux développements. Il est profitable du point de vue du marché puisque celui-ci ne tient pas compte – encore – des externalités. En revanche, ces dernières correspondent à des coûts à long terme en plus de réduire l'optimisation des infrastructures existantes. L'emprise de cette logique s'est solidement implantée et s'avère difficile à renverser sans notamment des modifications à la structure fiscale. Plus cohérente avec l'aménagement durable, elle favoriserait l'atteinte des objectifs poursuivis par la nouvelle génération de plans d'aménagement et de développement.

Le décrochage entre le foncier et la croissance économique

Alors que leur rôle est plus que jamais déterminant dans la compétitivité du territoire, dans l'attraction de la main-d'œuvre et le développement de l'économie du savoir dans tous les secteurs, les municipalités sont paradoxalement de plus en plus éloignées des retombées de la croissance économique.

En effet, l'écart grandissant entre la croissance du PIB et les valeurs foncières illustre le décrochage graduel entre l'économie et le foncier. Celui-ci s'explique par les mutations de l'économie où le capital immobilier n'a plus la même importance que par le passé relativement au capital humain et technologique. L'économie du savoir génère une part croissante de la création de richesse sans nécessiter autant de superficies de plancher que les secteurs manufacturier ou commercial. Dans ce contexte, l'impôt foncier arrive moins à capter les effets de la croissance de l'économie locale. Pourtant, les municipalités fournissent les services et consentent les investissements requis par cette croissance de l'activité économique.

- Colloque de la conférence annuelle de l'Institut d'études canadiennes de McGill "Les villes qu'il nous faut": Plaidoyer des villes canadiennes pour une plus grande autonomie et les ressources financières conséquentes.

- Lorsqu'on demande aux Canadiens le type de revenus que leur ville devrait collecter pour répondre à leurs besoins, 73 % d'entre eux soutiennent de nouveaux ou l'expansion de frais aux usagers, alors que 27 % seulement sont en faveur d'une augmentation de la taxe foncière (David Thompson)

- Absence de planification fiscale en aménagement - Un vide important à combler

5. ENJEUX POUR MONTRÉAL

- Montréal a des besoins particuliers, notamment par rapport au développement social (terre d'accueil d'immigrants de première génération, problématique d'itinérance, coûts accrus en service en raison de son statut de métropole et pôle d'emploi, etc.)

- Éléments structurants pour Montréal qui entraînent des coûts (géographie, valeur des terrains, désuétude des infrastructures, etc.)

- Financement des infrastructures de transport, situation qui désavantage Montréal au profit des banlieues.

6. RÉFLEXIONS EN VUE DE L'ADOPTION DU STATUT DE MONTRÉAL - PROPOSITIONS POUR LA VILLE QUE L'ON VEUT

Qu'est-ce que la ville que l'on veut?

Proposition 1: Pour une meilleure planification: élaborer des plans d'ensemble qui incluent des orientations fiscales et permettent de guider efficacement vers la réalisation d'une vision concrète pour le développement (à l'opposé d'une planification à la pièce et a posteriori)

Proposition 2: Pour une meilleure utilisation de nos outils fiscaux de manière à favoriser le développement désiré.

- Impôt foncier

-Avantages: Impôt stable, relativement progressif, difficile à éviter

- L'impôt foncier peut être appliqué de manière à encourager le développement de sites particuliers. En effet, l'évaluation foncière est basée sur deux éléments soit la valeur du terrain et la valeur de l'édifice et des améliorations sur l'édifice. En taxant uniquement, ou plus lourdement, la valeur du terrain, on encourage l'amélioration des bâtiments et des terrains sous-utilisés. L'imposition à taux variable en fonction de la localisation du terrain et de son utilisation peut également encourager certains types de développement tout en décourageant des projets aux conséquences néfastes.

Inconvénients: Ne tient pas compte du coût des infrastructures, forte prédominance dans l'assiette fiscale québécoise, encourage la fuite en avant de certains gouvernements locaux. Si appliqué avec un taux standard, l'impôt foncier ne permet pas de contrôler le type ou la qualité des projets.

- Si l'évaluation foncière taxe trop lourdement la valeur des bâtiments et de l'amélioration des bâtiments, décourage la construction de bâtiments de qualité et l'amélioration de sites sous-utilisés.

- "Despite their many virtues as a source of local revenues, property taxes restrict revenue flexibility, because no country seems to be able to raise more than 10 % of total tax revenues from the property tax. (...) Moreover, in most countries even a well-administered local property tax cannot finance major social expenditures (education, health, social assistance). Local governments financed primarily by property taxes must either confine their activities to providing such local services as street cleaning and garbage removal or depend heavily on transfers from senior levels of government (Enid Slack).

Proposition 3: Adapter l'évaluation foncière pour encourager/décourager certains comportements (comme la densification des quartiers centraux et le développement d'espaces vacants).

Proposition 4: Inclure le coût des infrastructures dans l'évaluation foncière.

- Article 9;4 de la Charte européenne de l'autonomie locale: Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

- "A mix of taxes allows cities to respond to local conditions such as changes in the economy, evolving demographics and expenditure needs, changes in the political climate and other factors" (Enid Slack).

Proposition 5: Pour une diversification des sources de revenus pour diminuer la dépendance des municipalités envers l'impôt foncier.

- Frais de développement et redevances.

Avantages: permet aux gouvernements d'influencer le type et la localisation des projets de développement grâce à des réductions ou des exemptions pour le développement de sites particuliers (ex. terrains vacants).

Inconvénients: Peut entraîner des inégalités (taux de taxation différents pour terrains de même valeur).

Proposition 6: Mettre en place des incitatifs pour encourager les comportements souhaités (ex. technologies d'économie d'eau diminuent la pression sur les infrastructures d'eau).

- Frais aux usagers

Avantages: Permet de recouvrer directement le coût lié à l'utilisation d'un bien ou d'un service. Peut être ajusté en fonction des variations de coûts (ex. une infrastructure d'aqueduc coûte plus cher dans les quartiers à faible densité)

Inconvénient: Considérés comme régressifs: Il faut assurer l'accessibilité aux biens et services municipaux aux ménages à faibles revenus.

- Impôts sur les revenus

Avantage: Permet aux villes de bénéficier de la prospérité locale. Davantage lié à la capacité de payer des citoyens (Rapport Stéphanie Gagnon-Laberge)

TD Bank, l'OCDE et la FCM, experts en fiscalité publique, prônent l'approche du partage des revenus et des taxes entre les gouvernements et les villes.

Inconvénients: Plus sensibles aux fluctuations économiques. Il serait surprenant que les paliers de gouvernement supérieurs acceptent de partager cette source de revenus.

Idée intéressante: Jusqu'en 1999, la ville de New York imposait un taux de 0,45 % sur les salaires des travailleurs non-résidents, qui utilisaient certains services municipaux mais ne contribuaient pas à leur financement pas l'impôt foncier. (FCM)

"A metropolitan income tax can be justified on the grounds that governments in large metropolitan areas are increasingly being called upon to address issues of poverty, crime, land use planning, regional transportation, and other region-wide needs. To the extent that large metropolitan areas are required to provide social services, an income tax is a more appropriate revenue source than a property tax, because it is more closely related to the ability to pay". (Enid Slack)

- Taxe de vente et taxes d'accise (taxes qui s'appliquent sur la consommation d'items précis, comme la taxe sur l'hôtellerie, taxe sur le divertissement et la taxe sur l'essence).

Avantages: Permet de pallier aux services utilisés par les visiteurs et les travailleurs non résidents et de profiter des retombées locales. Principe utilisateur-payeur

Inconvénient: Peut créer une compétition entre les villes.

Proposition 7: Permettre à Montréal d'imposer des taxes d'accise qui lui permettront de bénéficier de sa vitalité économique et culturelle

Proposition 8: Mise en place d'une vision régionale pour les taxes d'accise (ex. péages routiers, taxe sur l'essence, etc.).

- Transferts

Avantages: Transferts inconditionnels peuvent être utilisés à la discrétion des municipalités

Inconvénients: Sont généralement une sous-évaluation des frais réels que constituent le service subventionné. Les transferts conditionnels sont liés à des projets spécifiques qui ne correspondent pas nécessairement aux besoins réels des municipalités.

Proposition 9: Favoriser les transferts inconditionnels plutôt que conditionnels.

- Pratiques de bonne gouvernance:

- Critères d'Enid Slack, Munk Institute pour de meilleures pratiques en termes de gouvernance municipale:
 - Faible mobilité de la taxe;
 - Revenus suffisants aux besoins;
 - Administration efficace;
 - Payé par ceux qui en bénéficient;
 - Visibilité et responsabilité;
 - Juste envers les citoyens;
 - Stable et prévisible.

- Critères de l'IRIS:
 - Autonomie;
 - Solidarité intermunicipale;
 - Progressivité;
 - Décourager la spéculation;
 - Encourager certains comportements.

- Demande de Vivre en ville pour un Chantier sur la fiscalité responsable, dont les travaux seraient guidés par les principes suivants:
 - Assurer l'équilibre des finances publiques à long terme;
 - Assurer l'équité;
 - Internaliser les coûts du développement urbain;
 - Favoriser l'émergence de collectivités viables.

- UMQ: Vision pour la municipalité de demain - Principes
 - Imputabilité politique;
 - Intégrité et transparence;
 - Participation citoyenne;
 - Durabilité et équité;
 - Adaptation à la diversité territoriale;
 - Innovation et créativité.

Proposition 10: Réviser le mode de financement des villes en tenant compte de critères de bonne gouvernance et de justice sociale

- Article 72-2 de la Constitution française stipule que "tout nouveau transfert de compétences doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles consacrées à l'exercice de la compétence transférée par l'État.

- "Local fiscal autonomy is important because governments that raise their own revenues and set their own tax rates to meet local expenditure needs tend to be more responsible and more accountable to taxpayers. Local tax rate setting provides voters with some ability to decide on tax levels and thereby makes them more aware of public service outcomes" (Enid Slack)

Proposition 11: Si de nouveaux pouvoirs sont dévolus à Montréal ou aux municipalités en général, il faut qu'ils soient accompagnés des financement adéquats.

- Financement des infrastructures: Québec finance grandes infrastructures de transport vs frais de transport collectif assumés par les municipalités
- Différentes formes de péages peuvent être explorées. Il est cependant essentiel que les mesures choisies soient appliquées à l'échelle régionale pour ne pas pénaliser Montréal au profit de la périphérie.

Proposition 12: Rétablir l'équilibre en révisant le mode de financement du transport au Québec

7. ANNEXE: Compte rendu de la table ronde du 3 février 2015

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS

Proposition 1: Pour une meilleure planification: élaborer des plans d'ensemble qui incluent des orientations fiscales et permettent de guider efficacement vers la réalisation d'une vision concrète pour le développement (à l'opposé d'une planification à la pièce et a posteriori)

Proposition 2: Pour une meilleure utilisation de nos outils fiscaux de manière à favoriser le développement désiré.

Proposition 3: Adapter l'évaluation foncière pour encourager/décourager certains comportements (comme la densification des quartiers centraux et le développement d'espaces vacants).

Proposition 4: Inclure le coût des infrastructures dans l'évaluation foncière.

Proposition 5: Pour une diversification des sources de revenus pour diminuer la dépendance des municipalités envers l'impôt foncier.

Proposition 6: Mettre en place des incitatifs pour encourager les comportements souhaités (ex. technologies d'économie d'eau diminuent la pression sur les infrastructures d'eau).

Proposition 7: Permettre à Montréal d'imposer des taxes d'accise qui lui permettront de bénéficier de sa vitalité économique et culturelle

Proposition 8: Mise en place d'une vision régionale pour les taxes d'accise (ex. péages routiers, taxe sur l'essence, etc.).

Proposition 9: Favoriser les transferts inconditionnels plutôt que conditionnels.

Proposition 10: Réviser le mode de financement des villes en tenant compte de critères de bonne gouvernance et de justice sociale

Proposition 11: Si de nouveaux pouvoirs sont dévolus à Montréal ou aux municipalités en général, il faut qu'ils soient accompagnés des financement adéquats.

Proposition 12: Rétablir l'équilibre en révisant le mode de financement du transport au Québec