
Assurer l'avenir des petites municipalités du Québec



Mémoire des municipalités de Colombier, Longue-Rive et Sainte-Anne-de-Portneuf au Premier ministre, aux ministres des Affaires municipales, du Développement économique et régional, des Finances et à la ministre déléguée au Développement régional

Le 9 janvier 2004

Table des matières

1. Contexte du mémoire	3
2. La réalité de Colombier, Longue-Rive et Sainte-Anne-de-Portneuf	5
3. Le financement municipal au Québec	11
4. Description de l'évolution de la situation financière des municipalités de Colombier, Longue-Rive et Sainte-Anne-de-Portneuf	13
5. Le résultat : une situation financière de plus en plus précaire	19
6. Des avenues de solutions	23
7. Conclusion	33

1. Contexte du mémoire

Les municipalités de Colombier, Longue-Rive et Sainte-Anne-de-Portneuf situées dans la MRC de la Haute-Côte-Nord, sont très inquiètes de leur situation financière. Leur taux de taxation est déjà élevé et les obligations imposées par les nouvelles normes de l'État font poindre à l'horizon des efforts financiers trop importants pour la capacité de payer de leurs contribuables. En fait, depuis la réforme introduite par le ministre Ryan il y a maintenant dix ans, Colombier, Longue-Rive et Sainte-Anne-de-Portneuf sont, à l'instar des autres petites municipalités du Québec, au prise avec une situation économique et financière difficile et elles ne voient pas la façon dont elles arriveront à respecter leurs obligations. Les élus municipaux de ces trois communautés ont donc décidé de se réunir, de rassembler les informations décrivant leur situation et de les fonder dans un même document.

Ce mémoire a été rédigé à l'intention du Premier ministre, des ministres des Affaires municipales, du Développement économique et régional, des Finances et à la ministre déléguée au Développement régional à la suite de l'annonce contenue dans le discours sur le budget du 12 juin 2003 « d'établir avec l'ensemble des municipalités une nouvelle approche qui visera à répondre à leurs besoins, par des politiques financières plus structurantes et plus responsabilisantes. » Les autorités des trois municipalités signataires de ce document accueillent cette déclaration avec satisfaction mais tiennent à mentionner que, contrairement à ce qui s'est fait jusqu'à maintenant, la nouvelle approche qui devrait surgir de cette démarche gouvernementale devra tenir compte de la réalité des petites communautés et non seulement de celles des grosses municipalités.

Depuis quelques années, le gouvernement du Québec s'est déchargé de responsabilités et les a transférées aux municipalités. Cette tendance a débuté avec la réforme de 1992 qui s'est traduite en plusieurs factures importantes pour les communautés de notre territoire. La voirie et la police sont devenues des postes budgétaires importants et ont provoqué des hausses appréciables du fardeau des contribuables. Cela sans parler des nouvelles normes adoptées par le même gouvernement qui ont aussi exercé une pression à la hausse sur les budgets et détérioré davantage la situation financière des municipalités. Nous verrons que certaines de ces normes ont propulsé à 2,20\$ le taux de taxation à Colombier. Autre exemple pertinent à mentionner, celui des schémas de couverture de risque en matière de sécurité civile et de sécurité publique qui sont actuellement en préparation et qui s'annoncent très coûteux pour nos communautés.

Pendant ce temps, les gouvernements, qui ont éliminé leur déficit en exigeant même une participation directe des municipalités, ont vu leurs revenus augmenter considérablement. Que ce soit par les impôts et les taxes qui furent particulièrement performantes en terme de revenus, par l'imposition et l'augmentation de différents tarifs, les gouvernements ont pu améliorer sensiblement leur situation financière à la fois sur le dos des contribuables mais aussi sur celui des administrations locales.

Durant la dernière décennie, le gouvernement a signé plusieurs ententes avec les unions municipales dont l'objectif était d'établir un cadre de financement et de favoriser l'autonomie de gestion des municipalités québécoises.

Ces ententes ont d'abord été conclues avec les dirigeants des grandes villes et elles n'ont pas donné de bons résultats pour les petites municipalités. En fait, les petites municipalités ont été abandonnées, ces ententes signifiant la fin de la TGE dans quelques années et une baisse constante de la péréquation, des éléments essentiels du financement municipal en région. Les effets positifs de ces ententes se font encore attendre. À titre d'exemple, la bonification issue du dernier pacte fiscal n'a donné que 7 014\$ en 2003 à la municipalité de Sainte-Anne-de-Portneuf.

Si dans les grandes villes les sources de financement sont plus diversifiées, ce n'est pas le cas dans les régions et les petites municipalités souffrent maintenant d'un sous financement évident par rapport aux responsabilités qui leurs incombent.

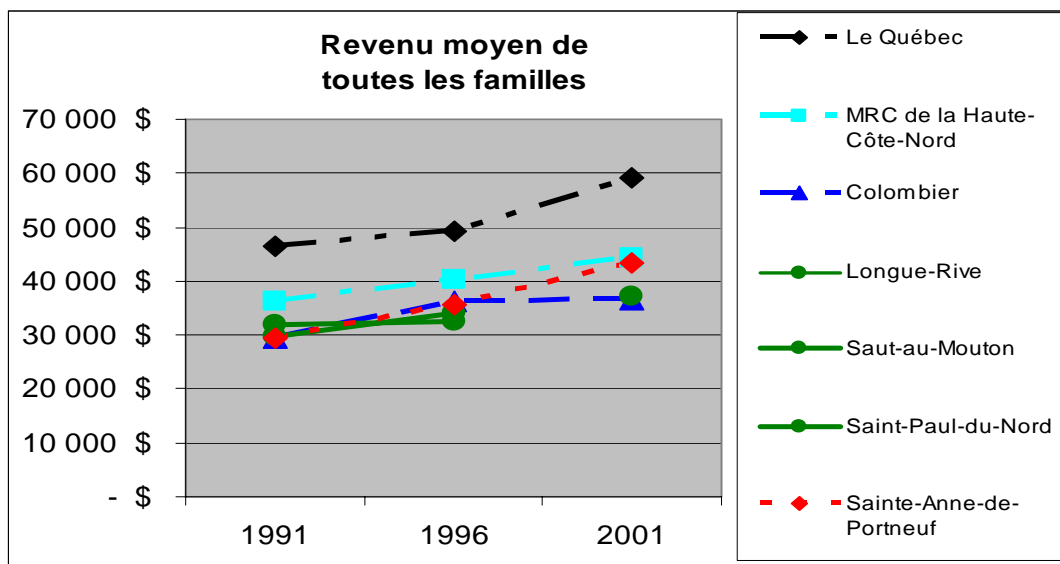
La situation est grave et ce mémoire se veut un cri du cœur des élus municipaux qui demandent au nouveau gouvernement de veiller à l'avenir des petites municipalités, en particulier celles en région éloignée, qui tentent désespérément de développer le vaste territoire québécois.

2. La réalité de Colombier, Longue-Rive et Sainte-Anne-de-Portneuf

□ Le revenu moyen de toutes les familles

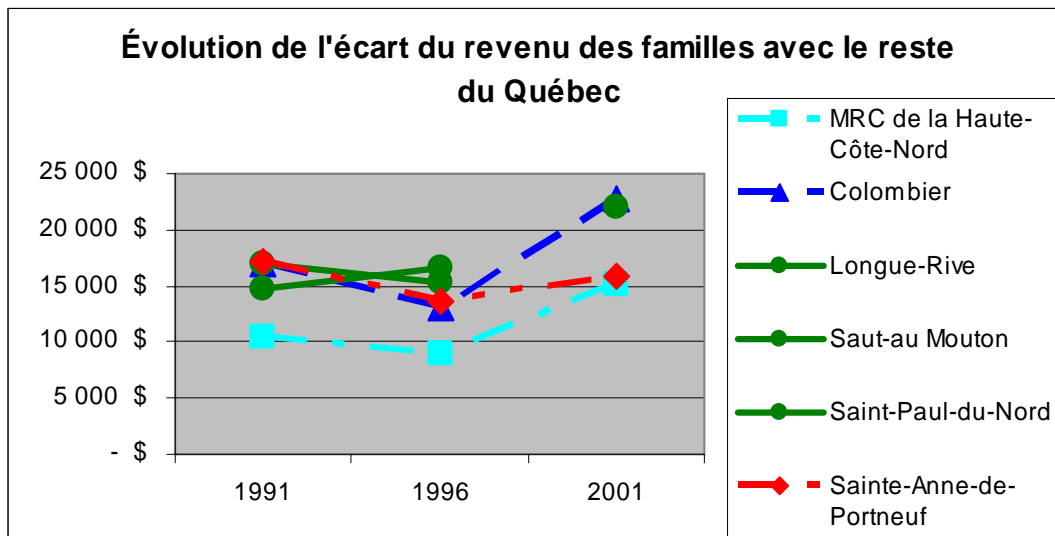
Depuis de nombreuses années, on parle de la décroissance des régions du Québec, on se demande comment arrêter leur déclin et comment stopper l'exode. Ces difficultés sont particulièrement présentes en Haute-Côte-Nord. À partir des données recueillies lors des recensements de Statistique Canada, le diagnostic établi jusqu'à maintenant s'est plus que jamais confirmé. Si le revenu moyen de toutes les familles québécoises a augmenté sensiblement au cours de dernières années, celui des familles de Colombier, Longue-Rive et de Sainte-Anne-de-Portneuf a connu la même tendance mais à une vitesse beaucoup moins grande. Le graphique intitulé *Revenu moyen de toutes les familles* démontre la grande différence entre les revenus enregistrés en Haute-Côte-Nord et ceux des familles établissant la moyenne québécoise.

Une note importante concernant les données exposées dans les graphiques : les municipalités de Saint-Paul-du-Nord et de Saut-au-Mouton se sont fusionnées en 1997 pour donner naissance à la municipalité de Longue-Rive. Comme les données fusionnées d'avant 1997 ne sont pas disponibles, nous avons conservé celles des deux municipalités de façon distincte. Pour le bénéfice du lecteur, nous avons conservé la même couleur ainsi que la même forme pour l'aider à suivre l'évolution.



En 2001, si le revenu moyen était de 59 297\$ au Québec, il était de 44 197\$ dans la MRC de la Haute-Côte-Nord, de 37 219\$ à Longue-Rive, de 36 572\$ à Colombier et de 43 493\$ à Sainte-Anne-de-Portneuf. La différence est notable surtout lorsqu'on l'établit en pourcentage. Ainsi, les familles de la MRC ont eu accès en 2001 à des revenus 25,5% inférieurs à ceux de la province, cette différence s'établissait à 26,7% à Sainte-Anne-de-Portneuf, à 37,2% à Longue-Rive et à 38,3% à Colombier.

Un coup d'œil sur l'évolution de l'écart entre le revenu moyen des familles de ces trois municipalités par rapport à celui des familles québécoises est tout aussi probant.



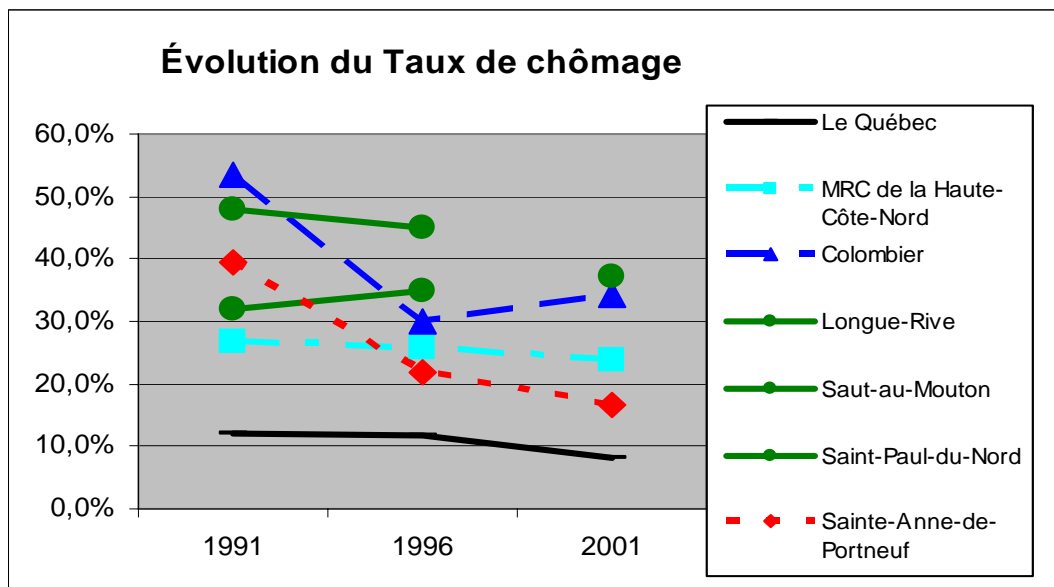
S'il a légèrement diminué au milieu de la décennie des années 1990, la tendance vers un écart plus important s'est accentuée dans les dernières années. Par exemple, la famille moyenne de Colombier avait en 1996 un revenu inférieur de 12 976\$ à celui de la famille québécoise moyenne. Cela représentait 26,34% de moins. En 2001, cet écart est passé à 22 725\$ soit une différence en pourcentage de 38,32%. Ces variations sont de même nature dans le cas de Longue-Rive et de Sainte-Anne-de-Portneuf.

Ainsi, à l'instar des observations effectuées par les observateurs des régions, tous ne profitent pas de la même façon de l'actuelle période de prospérité et l'augmentation du revenu des familles des trois municipalités est nettement en deçà de celle observée dans les grands centres québécois.

□ L'évolution du taux de chômage

Le taux de chômage est un autre indicateur significatif de la vitalité économique d'un milieu. Cela est bien connu, il permet de constater la force et la tendance d'une économie. Par extension, il permet d'évaluer la capacité d'une communauté de prendre en charge de nouvelles initiatives ou de nouvelles dépenses. L'équation est simple ; plus les gens travaillent, plus ils investissent et plus la municipalité est capable de générer des revenus et d'investir dans la communauté.

Pour nos trois municipalités, le portrait n'est pas différent de ce que nous observons avec le revenu moyen des familles. Dans le prochain graphique, il est possible de constater que si le taux de chômage québécois est descendu en flèche depuis dix ans, la réalité est tout autre en Haute-Côte-Nord. À l'exception de Sainte-Anne-de-Portneuf qui a profité de l'arrivée d'une usine de transformation de poisson sur son territoire, le chômage a même augmenté en certains endroits de 1991 à 2001 comme notamment sur le territoire de Saint-Paul-du-Nord, maintenant partie de la municipalité de Longue-Rive.



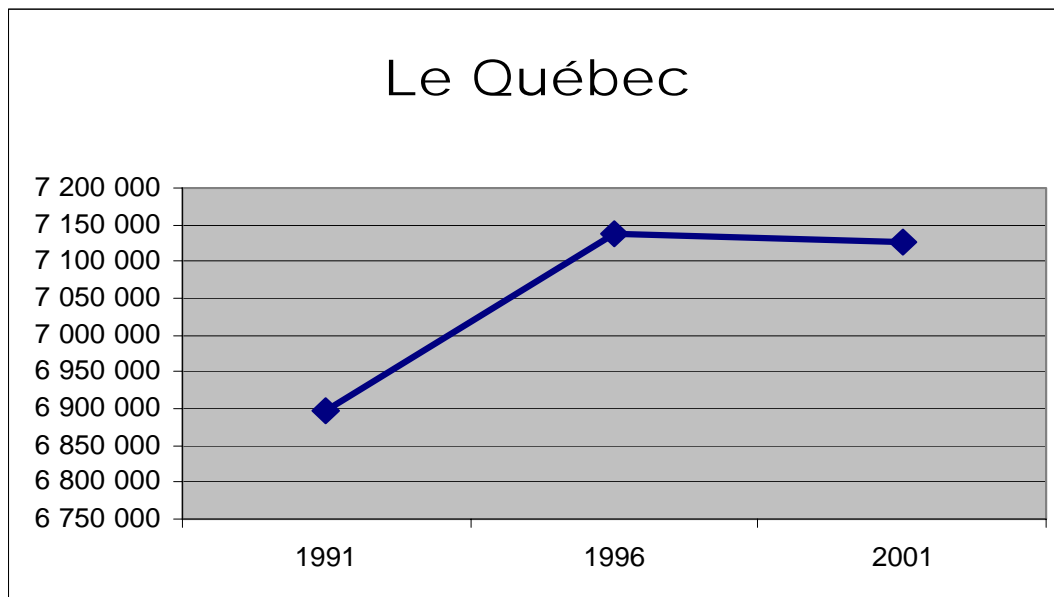
Il est à noter que les pertes d'emplois à la scierie Kruger de Longue-Rive constituera un coup dur à l'économie locale et n'améliorera pas le taux de chômage de la région. Comme une partie des activités de la scierie ont été définitivement relocalisées à Forestville et à Ragueneau, ce choc aura des répercussions sur l'ensemble des municipalités de la région tant au niveau des emplois que des revenus disponibles.

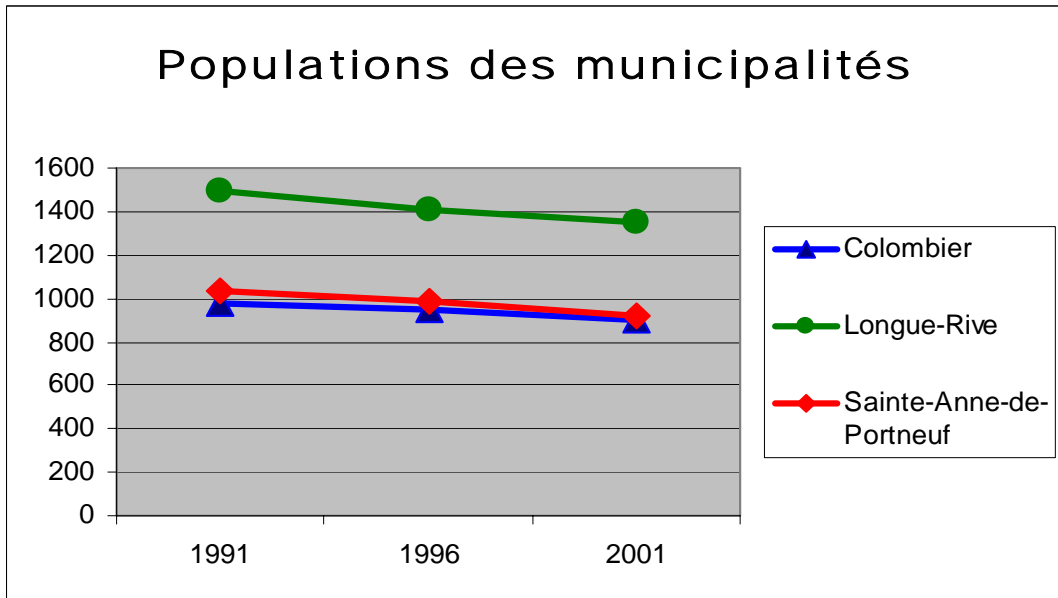
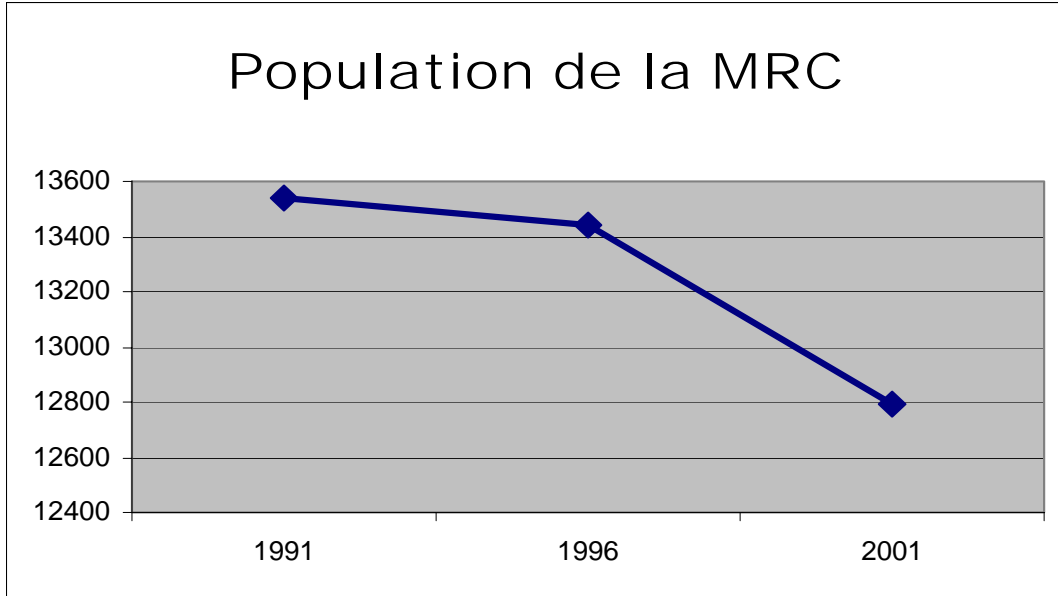
La différence entre les taux de chômage observés au Québec et dans cette région est énorme. Au moment où l'on parle de taux de 6% dans la région de Québec, les taux sont de 34,3% à Colombier et de 37,3% à Longue-Rive. La

situation de Sainte-Anne-de-Portneuf peut paraître meilleure en raison de l'usine de transformation de poisson et de la demande de travailleurs sur un important chantier d'Hydro-Québec mais il demeure que là aussi, les pertes d'emplois chez Kruger plus tôt cette année détérioreront sensiblement la situation. De plus, comme le chantier d'Hydro-Québec sera terminé dans quelques années, s'il n'est pas remplacé par un autre projet majeur créateur d'emplois, le taux de chômage de cette municipalité sera aussi projeté vers des niveaux rarement atteints.

□ La population de la MRC et des municipalités

La situation économique des régions a une influence directe sur la population des municipalités locales et régionales. On parle souvent de déclin et les recensements de Statistiques Canada viennent confirmer cet état de fait. Depuis 1991, si la population du Québec a cru de près de 300 000 personnes, celle de la MRC de la Haute-Côte-Nord a diminué de 5,5%. On enregistra une baisse de 7,5% à Colombier, de 9,5% à Longue-Rive et de 10,9% à Sainte-Anne-de-Portneuf. Voici les données :





Il s'agit donc d'une situation de réel déclin et il est difficile de croire en la capacité d'investir et de financer des projets dans ce genre de situation. Le vieillissement de la population vécu plus intensément en région accentue ce phénomène et plusieurs élus se demandent maintenant comment ils pourront faire face à la situation.

Les municipalités de Colombier, Longue-Rive et Sainte-Anne-de-Portneuf connaissent des situations financières très précaires. Si, dans le passé, leur situation était plus avantageuse, cette réalité s'est diamétralement transformée au fil du temps et surtout en fonction des nombreuses modifications apportées au mode de financement des municipalités locales au Québec. Pour les petites municipalités, ce constat est d'autant plus grave que leurs possibilités de financement ne sont pas aussi variées que dans les grandes villes et que les citoyens ne peuvent absorber une hausse additionnelle de leur fardeau fiscal local.

3. Le financement municipal au Québec

La Loi constitutionnelle de 1867 accorde les pleins pouvoirs à l'Assemblée nationale quant à l'organisation municipale sur le territoire. Depuis ce temps, plusieurs lois ont été adoptées et ont produit un système complexe en perpétuel changement. En fait, chaque année marque son lot de modifications législatives et on ne compte plus le nombre de réformes et de pactes qui ont complexifié la vie des élus et des administrateurs municipaux.

Les sources de revenus municipaux sont de quatre ordres. En premier lieu, la taxation des propriétés de la municipalité constitue la principale source. Les impôts fonciers généraux et sectoriels, prélevés sur la valeur des immeubles résidentiels et non résidentiels, représentent en moyenne près de 70% des revenus des municipalités. Cette proportion s'établit à seulement 50,7% pour la municipalité de Sainte-Anne-de-Portneuf que l'on retiendra d'ailleurs comme exemple principal dans ce mémoire. D'ailleurs, cette faible proportion démontre bien la faible capacité de financement de cette municipalité malgré le taux de 1,80\$ du cent dollars d'évaluation.

La seconde source de revenus est constituée des paiements tenant lieu de taxes. Si cette source est importante pour les villes qui accueillent les différentes institutions de l'État, ces paiements sont peu significatifs pour les petites municipalités. En effet, en continuant avec le cas de Sainte-Anne-de-Portneuf, les paiements tenant lieu de taxes ne représentent que 3% de ses revenus. Ainsi, comme les pactes et les ententes signés ces dernières années avec le gouvernement privilégient ce type de paiement, cela va donc à l'encontre des petites municipalités québécoises qui accueillent très peu d'édifices et d'équipements publics et gouvernementaux.

La troisième source de revenus des municipalités est constituée des revenus pour les services tarifés et de ceux tirés des droits et des prélèvements. Tel que mentionné précédemment, si ces revenus peuvent être significatifs dans les grandes villes, cela n'est pas le cas des petites communautés qui généralement, ne sont pas en mesure d'offrir beaucoup de services à leurs citoyens. À Sainte-Anne-de-Portneuf, le conseil a choisi de tarifer tout ce qu'il pouvait et ces revenus ne représentent que 15,6% des revenus de la municipalité.

La quatrième source de financement municipal vient des transferts gouvernementaux versés à titre inconditionnel telle la péréquation. Nous verrons dans ce mémoire que ces transferts diminuent comme neige au soleil et ne constituent plus un financement assuré pour les municipalités. Toujours à Sainte-Anne-de-Portneuf, ces revenus constituent actuellement 21% des

sources de financement de la municipalité. Cette proportion est en baisse année après année et force la municipalité à prendre une partie de son surplus accumulé pour boucler son budget.

La source principale du financement municipal provient donc de l'impôt foncier. Lors la réforme fiscale du début des années 80, ce champ avait été presque entièrement réservé aux municipalités, les commissions scolaires ayant été plafonnées à une ponction maximale de 25¢ du 100\$ d'évaluation. Le gouvernement de M. Bourassa a fait passer ce plafond à 35¢ diminuant pour autant la capacité de taxer des municipalités. Cette réalité a un impact direct sur les taxes des citoyens puisque la commission scolaire de l'Estuaire charge le 35¢ permis depuis plusieurs années.

Le financement municipal au Québec est donc de plus en plus complexe et ne favorise plus l'amélioration des services offerts par les administrations locales en région. Le fait que Sainte-Anne-de-Portneuf, avec un taux de taxation qui s'apparente à ceux des grands centres, arrive à peine à couvrir 50% de ses dépenses à partir de sa taxe foncière, démontre la fragilité de ses finances. Nous verrons que cette situation a des impacts importants dans les communautés et que si l'État québécois désire donner une chance aux régions de se développer, il devra revoir et améliorer ce financement.

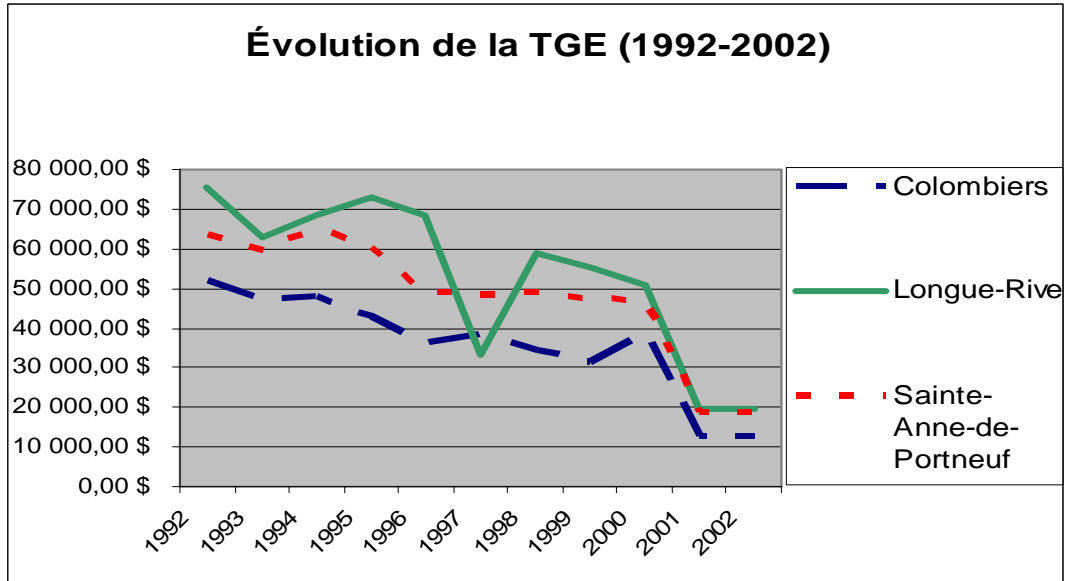
4. Description de l'évolution de la situation financière des municipalités de Colombier, Longue-Rive et de Sainte-Anne-de-Portneuf

Nous l'avons déjà indiqué en introduction, la situation financière des municipalités de petite taille a déjà été plus intéressante. Pour appuyer cette affirmation, nous vous proposons quelques indicateurs qui démontreront, à notre avis, la précarité de leur situation financière, que les revenus ont baissés et que les dépenses, en particulier les nouvelles charges imposées par le gouvernement québécois, ont considérablement augmentées depuis maintenant dix ans.

□ La diminution des revenus

Premier exemple, l'évolution de la TGE.

Lors de la réforme de la fiscalité municipale adoptée par le gouvernement du Québec au début des années 80, il avait été convenu que les revenus de taxation des immeubles non portés au rôle d'évaluation, les plus importants étant ceux des réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité, appelée TGE, allaient être versés aux municipalités soit sous forme de compensation directe ou à travers le système de péréquation. Source intéressante de financement, les administrations municipales pouvaient compter sur la TGE pour financer des activités courantes de leur milieu. En 1992, la compensation ou TGE représentait 52 037\$ pour Colombier, 75 658\$ pour Sault-au-Mouton et Saint-Paul-du Nord qui allaient former Longue-Rive en 1997 et 63 520\$ pour Sainte-Anne-de-Portneuf. Ces montants allaient chuter de 70% dix ans plus tard tel que le démontre le graphique suivant.



Nous rappelons que la municipalité de Longue-Rive a été créée en 1997 et qu'elle a profité de programmes favorables durant quelques années pour connaître à partir de l'an 2000, une situation semblable à ses voisines.

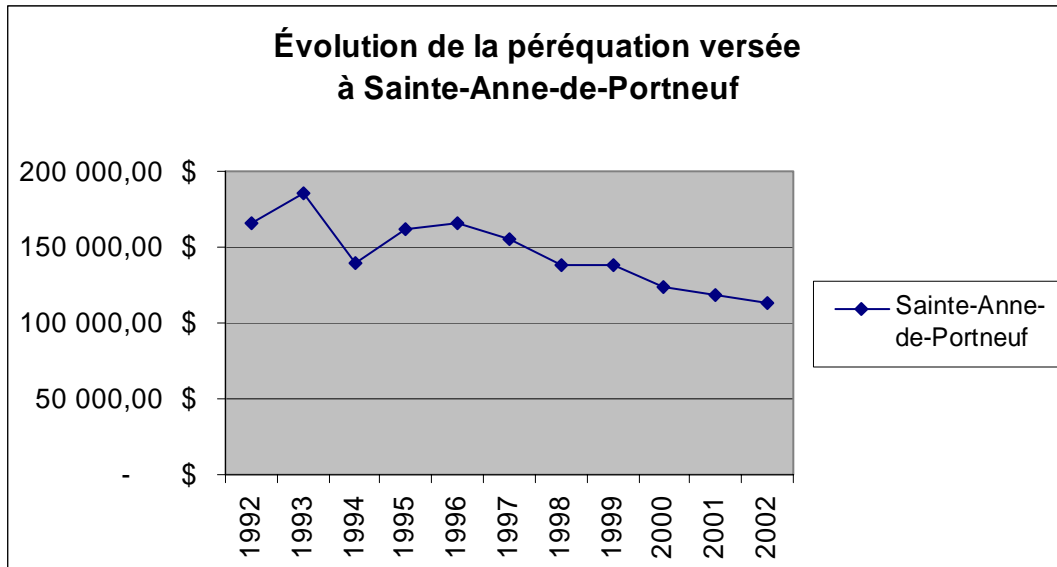
Si la TGE a représenté des revenus de 191 215\$ en 1992 pour les trois entités municipales, cette somme n'était plus que de 50 818\$ soit une baisse réelle de 73%. Ainsi, contrairement aux revenus des gouvernements supérieurs qui ont augmenté considérablement durant la même période, les municipalités ont vu leur réalité se dégrader. Cette réalité est d'autant plus difficile à accepter que les revenus de la TGE seront entièrement conservés par le gouvernement du Québec à partir de 2005 pour le financement de ces propres opérations. Ainsi, Sainte-Anne-de-Portneuf recevra 18 409\$ en 2004 et plus rien en 2005. Voilà une mesure qui n'aidera pas les petites municipalités qui utilisent les revenus de cette taxe pour financer des services de base à la population.

Un second exemple : la péréquation

À l'origine, la péréquation a été mise en place pour soutenir les municipalités moins bien nanties tant au niveau des revenus que de la capacité de payer des contribuables. Véritable système de répartition de la richesse, la péréquation apportait également une aide précieuse aux petites municipalités souvent au prise avec d'importants frais de gestion dus à leur immense territoire.

Tout comme la TGE, les revenus de péréquation ont diminués depuis plusieurs années. Pour démontrer cette tendance, la situation de la municipalité de Sainte-Anne-de-Portneuf est évidente à cet égard. Nous avons conservé seulement l'exemple de cette municipalité étant donné qu'aucun événement comme une fusion n'est venu modifier sa réalité. Ainsi, tel que le démontre le graphique suivant, Sainte-Anne-de-Portneuf a vu le montant qu'elle reçoit à titre

de péréquation diminuer de 32% au cours des dix dernières années. De 165 752\$ en 1992, la municipalité ne recevait que 112 679\$ dix ans plus tard. Pourtant, nous avons déjà démontré que les revenus réels des habitants de la municipalité n'ont pas suivi la moyenne québécoise et il résulte que cette municipalité est beaucoup moins nantie au début du second millénaire qu'elle ne l'était au début des années 90.

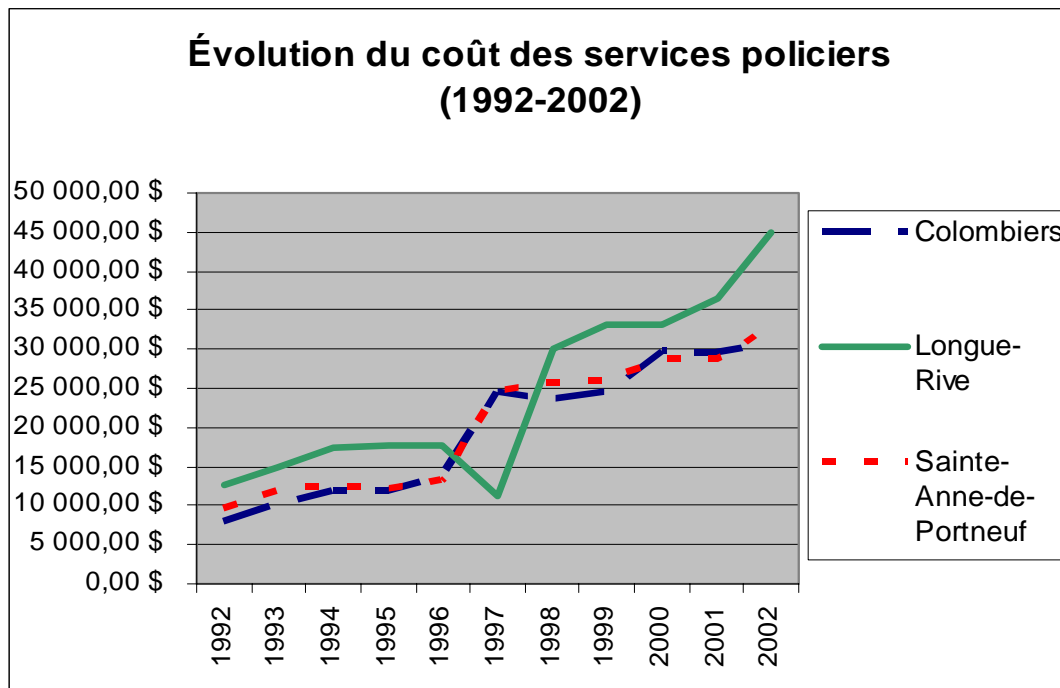


Malgré l'objectif de répartition de la richesse qui devrait définir la péréquation, la courbe démontre qu'on a réduit la capacité d'action de la municipalité. Les revenus de transfert ont diminué considérablement au cours des dernières années et les municipalités de Colombier et de Longue-Rive vivent la même réalité.

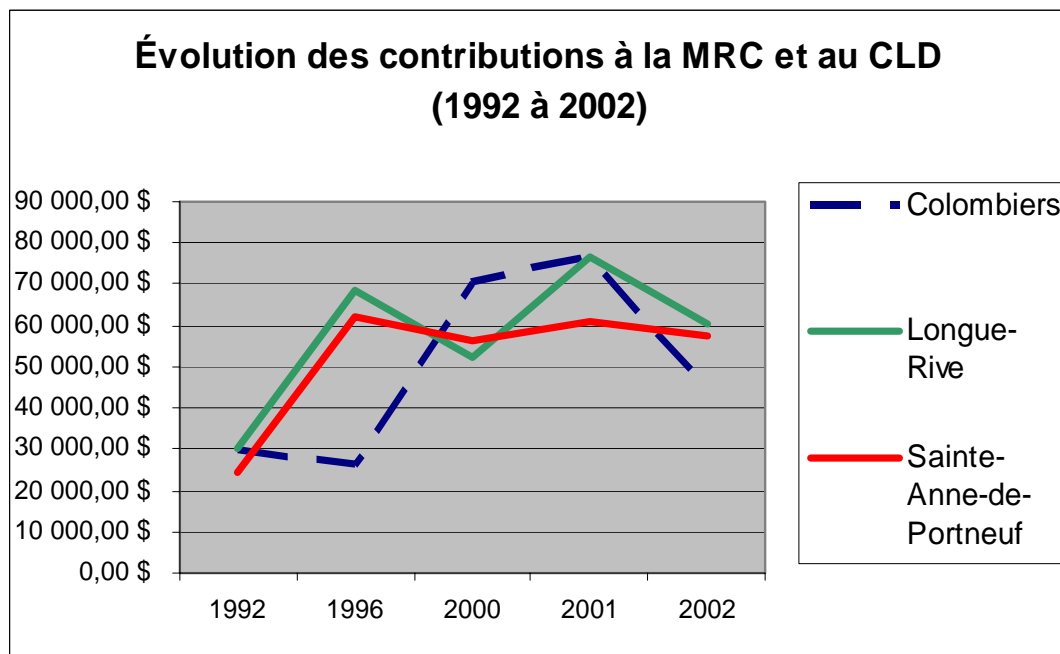
□ La progression des coûts

Si les revenus ont fondus au fil des années, les coûts d'opération ont par contre connu une courbe inverse mais tout aussi prononcée. Souvent le résultat de décisions imposées par le gouvernement du Québec, ces nouvelles dépenses ont pesé très lourd sur les budgets municipaux. Pour donner une idée de l'ampleur de celles-ci, nous proposons les graphiques suivants qui parlent d'eux-mêmes :

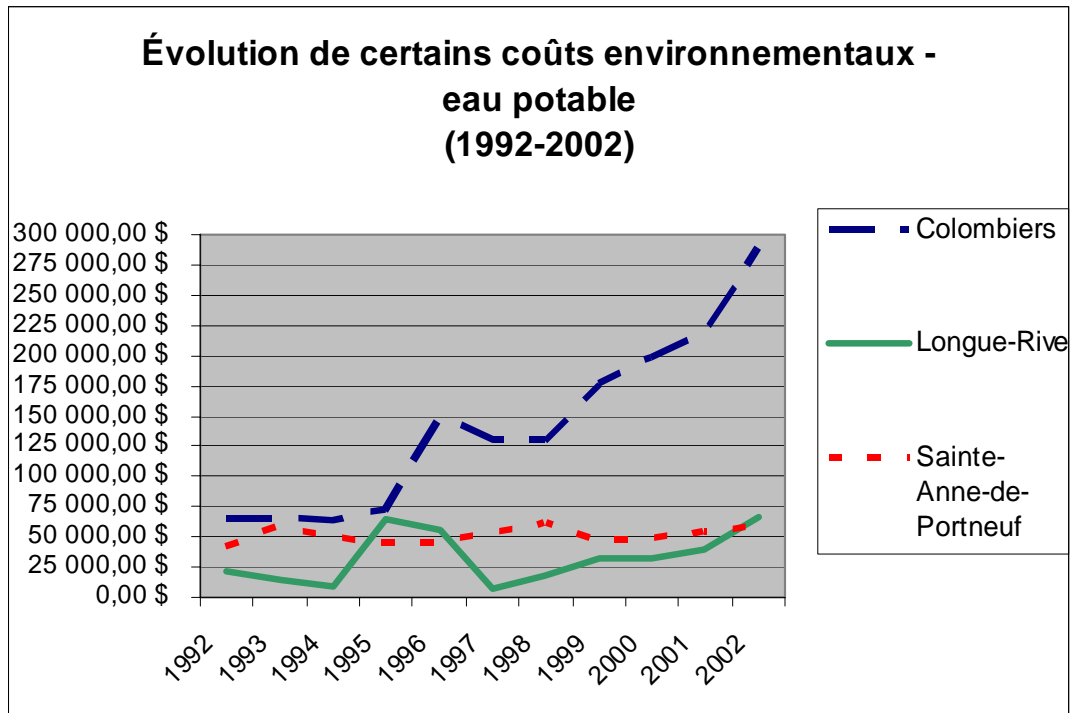
Les services policiers



Le coût de la MRC et du CLD



Le coût de certains services environnementaux comme l'eau potable



Concernant le graphique sur les coûts de certains services environnementaux, il est à noter que la différence notable au niveau des augmentations est principalement due aux conditions exceptionnelles de l'approvisionnement en eau potable. Ainsi, la municipalité de Sainte-Anne-de-Portneuf jouit de puits qui offrent une eau d'une qualité exceptionnelle satisfaisant les normes les plus sévères, ce qui lui évite des investissements importants. La situation est à l'opposé à Colombier dont l'approvisionnement en eau constitue un problème de premier ordre, les exigences imposées par le dernier règlement adopté par le gouvernement du Québec en cette matière ayant amplifié cette dure réalité. Pour Colombier, les coûts environnementaux ont donc été multipliés par quatre au cours des dix dernières années. Pour une communauté de moins de 1000 personnes, passer d'un budget de 65 000\$ à 289 000\$ en dix ans représente une facture annuelle difficile à supporter.

Les autres coûts exposés par ces graphiques sont tout aussi significatifs. Les services policiers constituent un exemple patent des transferts de responsabilités aux municipalités locales effectués sans les ressources financières correspondantes. On se souviendra que cette facture avait été vigoureusement dénoncée par les représentants du monde municipal mais jamais personne n'aurait imaginé à cette époque qu'elle aurait tripler après dix ans. Une municipalité comme Longue-Rive a vu sa facture passer de 12 773\$ en 1992 à 44 966\$ en 2002. La fusion de Sault-au-Mouton et de Saint-Paul-du-Nord, qui aura permis à Longue-Rive d'économiser quelques milliers de dollars durant

quelques années, n'aura finalement pas empêché celle-ci, au bout du compte, d'être affectée par le même niveau de facturation de la part du gouvernement du Québec. Pour Colombier et Sainte-Anne-de-Portneuf, cette facture est passée d'un montant de moins de 10 000\$ à plus de 30 000\$ durant la même période. Il est important de rappeler qu'aucun nouveau service n'a été ajouté avec l'augmentation de cette facture.

Pour ce qui est du coût de la MRC et du CLD, la charge des municipalités est tout aussi importante. Bien qu'ils s'agissent d'organismes oeuvrant et rendant des services au milieu, ce sont les municipalités locales avec leurs faibles capacités de financement qui doivent en supporter majoritairement les activités. Encore une fois, le coût des services du CLD et de la MRC a plus que doublé sur notre période d'étude soit de 1992 à 2002. À Longue-Rive, on est passé d'une contribution de 29 967\$ en 1992 à 69 356\$ en 2002 et pour Sainte-Anne-de-Portneuf, la facture a augmenté de 250%.

□ La contribution municipale au déficit « 0 »

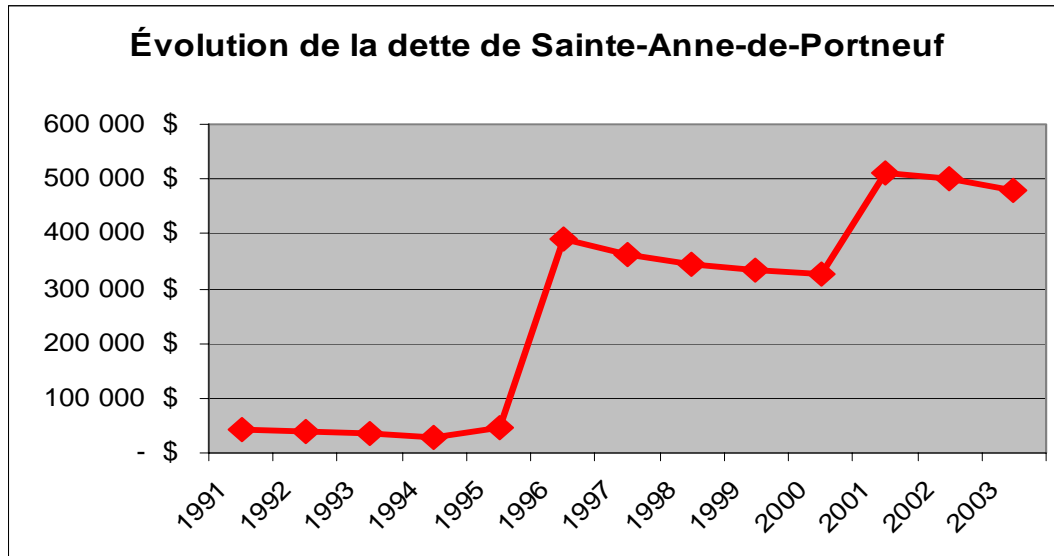
La contribution imposée par l'État pour l'atteinte du déficit « 0 » constitue une autre facture que les municipalités ont dû assumer. Par exemple, pour la municipalité de Sainte-Anne-de-Portneuf, le total de cette contribution fut de 83 220\$ étalé sur trois ans : 34 195\$ en 1999 et en 2000 et 14 830\$ en 2001. Cette dernière tranche fut réduite par l'atteinte plus rapide du déficit zéro. Malgré cette réduction et la nécessité de régler le déficit budgétaire de l'État, il n'en demeure pas moins que cette obligation imposée aux municipalités est venue gruger encore une fois, les budgets de la municipalité. Dans le cas de Sainte-Anne-de-Portneuf, ces montants ont été prélevés directement sur le surplus accumulé et ont ainsi diminué pour autant la réserve de la communauté devant servir à la réalisation de projets.

5. Le résultat : une situation financière de plus en plus précaire

Un facteur déterminant dans l'établissement de la capacité des municipalités à rendre des services et faire face à leurs obligations réside dans le niveau réel de richesse de leur communauté. Ce niveau peut être mesuré avec l'aide de certains indicateurs comme par exemple les revenus des ménages et le taux d'emploi ainsi que par l'établissement d'une comparaison avec le Québec en général. Nous avons vu que la situation des municipalités de Colombier, Longue-Rive et Sainte-Anne-de-Portneuf est difficile et qu'un soutien est nécessaire si le gouvernement veut conserver une certaine vitalité dans ces différentes communautés.

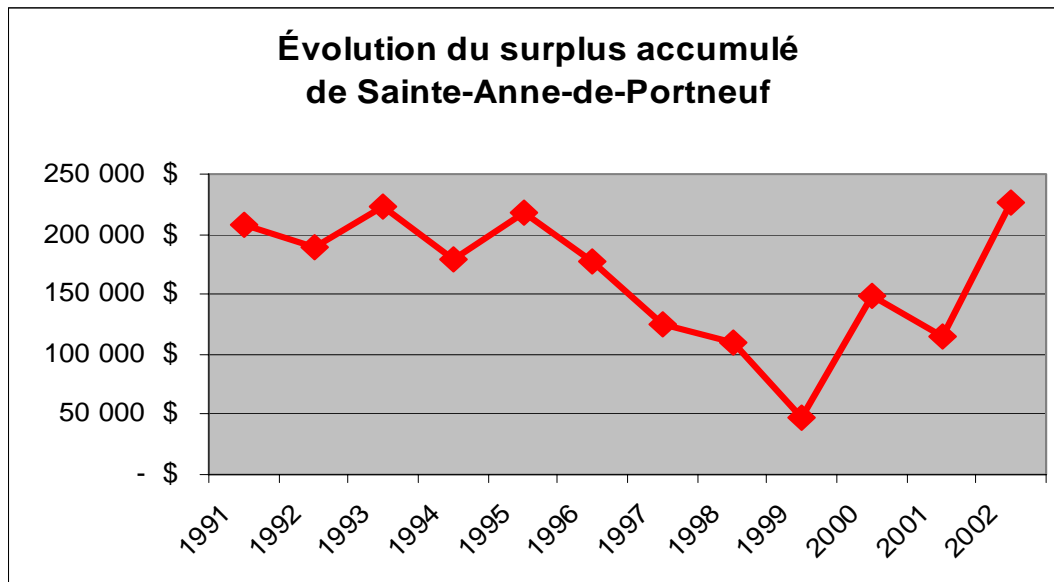
De plus, l'augmentation des coûts causée par des décisions gouvernementales et la baisse des revenus de transfert ont contribué à déstabiliser sérieusement les finances des municipalités de Colombier, Longue-Rive et Sainte-Anne-de-Portneuf. La description de la réalité socio-économique et du contexte financier a dressé un portrait sombre de la situation et d'autres indicateurs viennent confirmer ce triste constat.

En premier lieu, il est intéressant de s'arrêter à l'évolution de la dette des municipalités. Si pendant longtemps la dette était quasi inexistante et les municipalités arrivaient à financer leurs investissements, toutes connaissent maintenant une hausse de leur endettement. Il a même atteint un niveau inquiétant puisqu'il a égalé et même dépassé les revenus autonomes des municipalités. Par exemple, les revenus autonomes de Sainte-Anne-de-Portneuf en 2002 s'élevaient à 472 688\$ tandis que sa dette dépassait le demi million de dollars pour s'établir à 501 100\$. Pour une municipalité dont la richesse foncière était à 17 M\$ et n'a pas augmenté depuis, la dette constitue maintenant un problème à surveiller. Le graphique suivant expose la situation de la municipalité au chapitre de la dette :



Il est à noter que l'augmentation de la dette correspond au début des effets des transferts de factures du gouvernement du Québec, une fois les réserves et surplus épuisés. Soulignons également que Sainte-Anne-de-Portneuf et le gouvernement du Québec s'appêtent à investir plusieurs millions de dollars dans des projets essentiels d'assainissement des eaux usées et de réaménagement de la route 138, ce qui viendra encore accroître sensiblement le niveau de la dette municipale. Par ailleurs, une étude récente effectuée par le *Conference Board du Canada* effectuée pour le compte de l'Union des municipalités du Québec, prévoit une augmentation spectaculaire de l'endettement des municipalités.

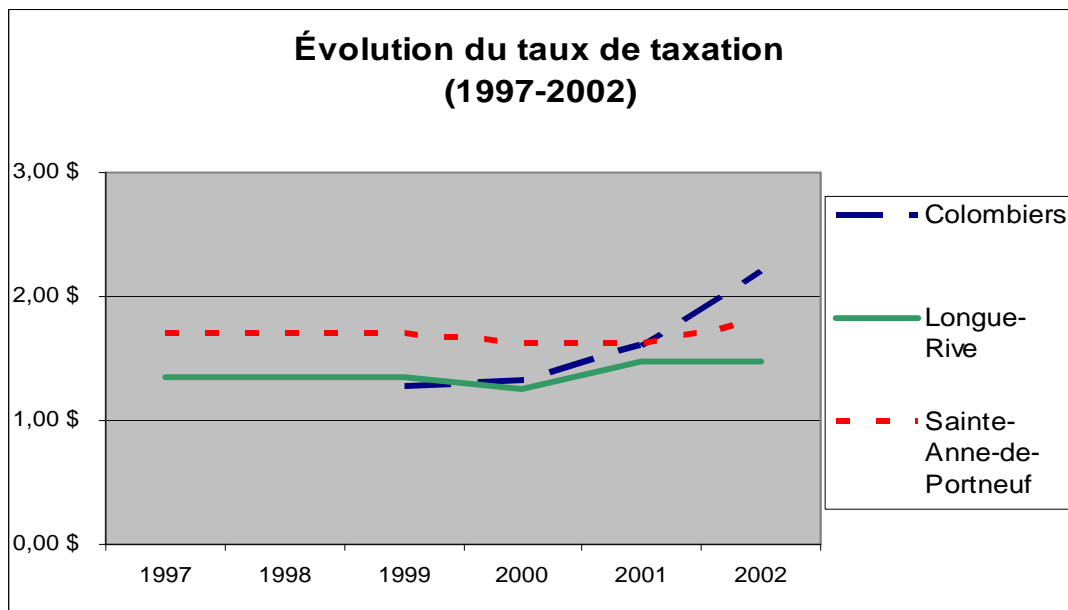
Au niveau du surplus accumulé, la situation n'est guère plus reluisante. Si un projet annulé en 2000 et le versement par Hydro-Québec d'une compensation de 100 000\$ pour la réalisation d'un projet dans la région ont permis de le ramener au niveau de 1991, la réalité structurelle des finances de Sainte-Anne-de-Portneuf provoquera à terme une baisse marquée de ce surplus ce qui constituera un véritable problème pour les élus. Le graphique suivant expose l'évolution du surplus et la hausse conjoncturelle de celui-ci depuis le début du présent millénaire.



Aux dires des observateurs de la scène municipale, il est de plus en plus difficile de gérer les municipalités et ce, surtout depuis la réforme implantée par le ministre Ryan au début des années 90. Si le leitmotiv de l'époque était de rééquilibrer l'effort fiscal des citoyens de toutes les régions, les objectifs gouvernementaux ont été plus qu'atteints. On se souviendra à l'époque que les porte-parole des grandes villes avaient convaincu le gouvernement que les petites municipalités ne taxaient pas suffisamment leurs citoyens et que cette situation devait être corrigée. Il en a résulté les factures et les nouveaux coûts évoqués précédemment.

Tout cela a eu un impact considérable et certains taux de taxes en région sont maintenant supérieurs à ce qui se paient à Montréal ou à Québec. Si l'on considère que les trois municipalités qui sont l'objet du présent mémoire auront à réaliser des projets importants de nouvelles infrastructures essentielles (traitement des eaux usées, eau potable, réseau routier, etc.) dans les prochaines années, l'effort demandé aux citoyens de ces municipalités n'ira qu'en augmentant. Et cela sans parler des infrastructures actuelles comme les rues et des bâtiments municipaux qui demandent des réparations urgentes, ce qui est impossible de faire dans l'état actuel des choses.

Voici l'évolution des taux de taxation au cours des dernières années.



Le taux de taxation a franchi le cap des deux dollars à Colombier, il est en nette progression dans les deux autres municipalités et les revenus demeurent insuffisants en raison de la faible valeur des propriétés. Après dix années de factures gouvernementales et de réduction des transferts, il en résulte une situation où les municipalités n'arrivent plus à financer leurs activités essentielles. C'est la quadrature du cercle, la limite est atteinte voire dépassée, nos citoyens ne peuvent payer davantage et une question s'impose : que reste-t-il à une communauté si les finances de leur municipalité ont été autant fragilisées par l'État ?

6. Des avenues de solutions

Le nouveau gouvernement du Québec a annoncé sa volonté d'élargir le financement des municipalités québécoises et de procéder à un nouvel exercice de décentralisation. Certains évoquent un transfert de points d'impôt et un retour de la taxe de vente, d'autres parlent plutôt d'un partage différent des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles et il y a encore des fervents supporteurs d'une décentralisation massive de services vers les régions. D'ailleurs, la nouvelle Conférence régionale des élus devrait obtenir le mandat de définir les pouvoirs et les responsabilités en région des différents intervenants dans un éventuel exercice de décentralisation.

Cette section du mémoire proposera une première exploration des pistes de solutions dont on discute actuellement et reviendra sur des éléments fondamentaux du financement municipal québécois. Ainsi, même si l'on est constamment à la recherche d'idées nouvelles, il demeure que les périodes où le financement des petites municipalités québécoises fut suffisant étaient caractérisées par des mécanismes efficaces de péréquation qui assuraient à toutes des capacités d'intervention correspondant aux responsabilités qui leur incombaient. Aussi, pour que le système fonctionne, nous croyons fondamentalement qu'on ne pourra pas réinventer la roue et qu'une remise à niveau du système de péréquation s'imposera. Les données présentées dans ce mémoire le démontrent, les besoins n'ont jamais été aussi criants.

□ Une volonté gouvernementale à saisir

Lors de sa nomination à titre de ministre des Affaires municipales, M. Jean-Marc Fournier a évoqué deux pistes de solutions pour le financement des municipalités québécoises. La première est un accès aux revenus de la taxe de vente prélevée sur le territoire de la municipalité et la seconde est un partage des revenus des ressources naturelles. Avant d'élaborer sur ces deux propositions, il est nécessaire de revenir sur certains éléments qui ont été abordés dans ce mémoire, c'est-à-dire la péréquation et les subventions versées à titre inconditionnel telle la TGE. Nous l'avons vu, la source de revenus TGE disparaîtra des livres de nos trois municipalités dès 2005 et la péréquation aura continué de fondre comme neige au soleil. Aucune augmentation de subvention prévue dans le dernier pacte fiscal ne sera suffisante pour palier la situation financière déjà difficile des petites municipalités locales du Québec.

Nous croyons que le nouveau gouvernement désire véritablement assurer l'avenir des petites municipalités des régions du Québec. Toutefois, s'il veut passer de la parole aux actes, la réalité l'obligera à poser des gestes courageux dont modifier la perception trop longtemps colportée à l'effet que les petites municipalités ne taxent pas suffisamment leurs citoyens. En fait, quel que soit la mesure qu'il voudra adopter, les disparités entre les différentes régions l'obligeront à corriger cette erreur qui s'est graduellement commise au cours des dix dernières années qui consistait à réduire l'appui aux petites collectivités sur la base que l'effort demandé aux citoyens était trop bas. Plusieurs, dont les dirigeants des grandes villes et certains hauts fonctionnaires se sont fait les apôtres de cette opinion en invoquant une hypothétique iniquité par rapport à la charge aux citoyens des grandes agglomérations.

L'application de cette approche a eu des retombées dramatiques, la sérieuse dégradation des finances des municipalités de Colombier, de Longue-Rive et de Sainte-Anne-de-Portneuf au cours de cette période en est une évidente démonstration. Nous avons également pu constater que les données issues du recensement ne permettent pas de percevoir le moment où les élus locaux pourront envisager l'arrêt de cette dégradation tant qu'aucun support supplémentaire ne viendra insuffler un peu d'oxygène dans les finances de leur municipalité. D'ailleurs, des données provenant des recensements et de différents ministères démontrent que si le gouvernement désire assurer l'avenir des petites municipalités locales du Québec, il devra faire des choix et rétablir le financement des petites collectivités.

□ Des municipalités toujours en moins bonne position

Nous avons vu que la signature des derniers pactes fiscaux a eu des effets négatifs sur les trois municipalités faisant l'objet de ce mémoire. La position désavantageuse des petites municipalités peut également être décrite d'une autre façon soit à partir de données du ministère des Finances démontrant que quelque soit la solution avancée, un programme de péréquation sera nécessaire pour niveler les chances.

Au Québec, le nombre total de contribuables s'élevait en 2000 à 5 504 021. Leurs revenus totaux furent de 152 581 653 000\$ pour un revenu total de 27 722\$ par contribuables québécois. Toujours en 2000, les impôts versés au gouvernement du Québec s'établirent à 16 981 788 000\$ soit un montant de 3 085\$ par contribuable québécois. Cette moyenne québécoise est le fruit des différentes situations du territoire. À titre d'exemple, lorsqu'à Laval, le revenu total par contribuable s'établissait à 29 730\$ et que l'impôt à payer par ce même contribuable montait à 3 471\$, ces données étaient en Haute-Côte-Nord de 21 783\$ pour le revenu et de 1 952\$ pour l'impôt. Il est aussi à noter que des disparités existent entre les différentes municipalités de la MRC de la Haute-Côte-Nord ce qui fait que les revenus et les impôts payés par contribuable sont

probablement moins importants dans certaines communautés par rapport à d'autres. Nous avons ajouté quelques autres cas de villes-centres et de MRC aux tableaux pour démontrer les différentes réalités présentes au Québec. Ces données sont issues du ministère des Finances du Québec.

Nombre total de contribuables, revenu total et impôt à payer en 2000

Nom des territoires	Nombre de contribuables	Revenu Total	Impôt à payer	Revenu total Par contribuable	Impôt à payer par contribuable
La ville de Québec	398 234	11 501 899 000	1 308 656 000	28 882	3 286
La ville de Montréal	1 362 226	39 794 730 000	4 750 194 000	29 213	3 487
La ville de Laval	257 938	7 668 611 000	895 218 000	29 730	3 471
La ville de Longueuil	237 699	7 191 137 000	862 349 000	30 253	3 628
MRC Thérèse-De Blainville	92 466	3 152 129 000	394 757 000	34 090	4 269
MRC Lajemmerais	74 475	2 739 700 000	356 750 000	36 787	4 790
MRC La Jacques-Cartier	19 250	592 672 000	68 793 000	30 788	3 574
MRC La Haute-Côte-Nord	9 949	216 721 000	19 422 000	21 783	1 952
MRC Minganie	5 118	122 870 000	11 359 000	24 007	2 219
MRC Manicouagan	25 709	753 618 000	87 816 000	29 313	3 416
MRC La Matapédia	15 027	296 794 000	22 831 000	19 751	1 519
MRC Rimouski-Neigette	40 824	1 048 251 000	108 836 000	25 677	2 666
MRC Les Basques	7 841	147 449 000	10 940 000	18 805	1 395
MRC Rivière-du-Loup	24 914	592 428 000	57 049 000	23 779	2 290
MRC Témiscouata	17 189	344 567 000	27 643 000	20 046	1 608
MRC Kamouraska	17 344	376 369 000	31 732 000	21 700	1 830
MRC Bonaventure	14 621	305 343 000	26 437 000	20 884	1 808
MRC Avignon	11 610	236 199 000	19 070 000	20 344	1 643
Le Québec	5 504 021	152 581 653 000	16 981 788 000	27 722	3 085

Source: ministère des finances, statistiques fiscales des particuliers

Dans le second tableau, pour des fins de la comparaison, le revenu total et les impôts à payer par contribuable au niveau québécois ont été fixé à 100. Les données du premier tableau ont donc été ramenées à cette échelle simplifiant ainsi la comparaison entre les régions et illustrant mieux les disparités qui les caractérisent.

Nom des territoires	Revenu total par contribuable Québec= 100,00	Impôt à payer Par contribuable Québec= 100,00
La ville de Québec	104,19	106,51
La ville de Montréal	105,38	113,02
La ville de Laval	107,25	112,49
La ville de Longueuil	109,13	117,59
MRC Thérèse-De Blainville	122,97	138,37
MRC Lajemmerais	132,70	155,26
MRC La Jacques-Cartier	111,06	115,83
MRC La Haute-Côte-Nord	78,58	63,27
MRC Minganie	86,60	71,93
MRC Manicouagan	105,74	110,71
MRC La Matapédia	71,25	49,24
MRC Rimouski-Neigette	92,62	86,41
MRC Les Basques	67,83	45,22
MRC Rivière-du-Loup	85,78	74,22
MRC Témiscouata	72,31	52,12
MRC Kamouraska	78,28	59,30
MRC Bonaventure	75,33	58,60
MRC Avignon	73,39	53,24

Voilà maintenant plus de dix ans, un conseil consultatif du gouvernement du Québec publiait le document *Deux Québec dans un*. Ces tableaux constituent une démonstration supplémentaire de cette réalité et surtout du fait qu'elle n'a pas changé, bien au contraire. Si nous savions qu'il existe des disparités énormes au niveau des revenus entre les résidents des différentes régions, ces tableaux confirment que les différences sont encore plus marquées au niveau des impôts et des revenus gouvernementaux provenant de ces mêmes régions. À l'instar de l'impôt foncier qui, malgré des taux très élevés, arrive à peine à générer la moitié des revenus dans les petites municipalités du Québec, ces petites municipalités génèrent moins d'impôts pour les gouvernements supérieurs.

Voilà la base même du problème, un dollar de revenu gagné en région génère moins d'impôt qu'un dollar gagné en ville. Nous avons vu que cette réalité se reflète également dans les finances des municipalités. En fait, les données présentées dans les derniers tableaux démontrent que l'effort demandé aux résidents des régions est le même voire parfois supérieur à celui des habitants des grandes villes mais que les revenus ne sont pas aussi importants en raison de la situation économique et des caractéristiques de la population. Les frais non remboursés pour l'accès aux services de santé et d'éducation qui sont le lot des citoyens des régions pourraient aussi être ajoutés à ces tableaux, ce qui modifierait davantage le portrait décrit.

Les données présentées dans ces tableaux sont plus importantes encore car elles pourraient avoir un impact majeur sur toute politique à venir du gouvernement en matière de financement municipal. Depuis la réforme introduite par le ministre Ryan il y a maintenant plus de dix ans, l'approche de travail était toujours la même : transférer des responsabilités aux municipalités en considérant que l'effort fiscal demandé aux contribuables municipaux est insuffisant, surtout dans les petites municipalités. La réforme Ryan fut marquée par la facture pour les services policiers et le transfert de la responsabilité de la voirie locale. Les réformes qui ont suivi se sont également inspirées de la même approche, les mesures adoptées n'ayant jamais été suivies par les sources suffisantes de financement. Les effets ont été décrits dans ce document.

Lors de discussions sur le financement municipal, plusieurs hypothèses sont habituellement émises ; il y a celles du ministre Fournier concernant la taxe de vente et les ressources naturelles et les observateurs s'entendent également sur un éventuel transfert de point d'impôts en faveur des municipalités locales. La levée de nouvelles taxes comme celle sur le stationnement sont aussi l'objet d'échange mais ne concernent que les grandes agglomérations québécoises. Les membres des conseils de Colombier, Longue-Rive et de Sainte-Anne-de-Portneuf proposent quelques avenues afin d'alimenter les débats.

- La première solution : peut-être des points d'impôt mais avant tout rétablir la péréquation

Le gouvernement envisage de procéder à un nouvel exercice de décentralisation et il s'est engagé à ce que ce transfert soit accompagné des ressources financières suffisantes. Cet engagement devra absolument être respecté considérant la réalité budgétaire actuelle des municipalités ainsi que les investissements qu'elles devront notamment consentir au niveau de leurs infrastructures. Une hypothèse qui est souvent évoqué pour ce faire est le transfert de revenus via des points d'impôts. Or, si à première vue cette idée semble intéressante, le tableau présenté plus haut démontre que les municipalités de la Haute-Côte-Nord seraient désavantagées par rapport aux grands centres et que le transfert de point d'impôts ne ferait qu'amplifier l'écart qui est à l'avantage des grands centres. Étant donné la qualité des emplois et le niveau de salaire que l'on retrouve dans les agglomérations, choisir d'augmenter les transferts aux municipalités sur la base des revenus que génèrent leurs citoyens équivaldrait à une mort lente pour les petites municipalités locales du Québec.

Nous l'avons déjà mentionné, les impôts fonciers génèrent 70% des revenus des grands centres et à peine 50% dans une municipalité comme Sainte-Anne-de-Portneuf. Comment alors peut-on penser investir dans la collectivité si les sources de revenus sont si peu performantes ? Cela constitue le meilleur argument à tout gouvernement qui désire soutenir les petites municipalité et souligne avec force la nécessité de rétablir la péréquation à un niveau comparable à ce qui était avant la réforme Ryan.

Il est nécessaire de rétablir la capacité d'action des petites municipalités pour leur permettre de relever leurs défi et les conseils de Colombiers, Longue-Rive et Sainte-Anne-de-Portneuf considère qu'avant toute chose, le rétablissement de la péréquation constitue une obligation pour tout gouvernement qui déclare croire aux régions et au collectivités qui occupent le territoire. C'est de l'avenir des régions dont il est question. Comment peut-on espérer développer le territoire si les municipalités ne sont plus en mesure d'offrir les services de base à la population ? Comment pourrions-nous garder nos jeunes dans nos communautés et offrir des perspectives d'avenir si nous n'arrivons plus à financer les éléments fondamentaux du fonctionnement même de la collectivité ? Si le gouvernement désire des régions vivantes, il devra débiter par assurer le financement des petites municipalités du territoire en bonifiant la péréquation.

□ Le transfert de certains revenus de la taxe de vente

La seconde piste qui est souvent envisagée est un accès aux revenus de la taxe de vente. Cela consisterait à retourner à la municipalité une partie des revenus générés par les activités commerciales sur leur territoire. En fait, il faut se rappeler que certaines municipalités profitaient de cet avantage que leur procurait leur statut de ville. Le résultat était inéquitable ; il existait deux classes de municipalités au Québec : celles qui accueillait les commerces et celles qui en n'avaient pas. Les premières étaient prospères et se dotaient d'importantes infrastructures et les secondes connaissaient des difficultés à générer des revenus. L'iniquité était à ce point importante que le législateur décida de corriger la situation lors de la réforme de la fiscalité municipale du début des années 80. Ce principe n'a jamais été remis en question à ce jour, à l'exception des porte-parole des municipalités où l'on retrouve la majorité des commerces.

Pour les municipalités de Colombiers, Longue-Rive et Sainte-Anne-de-Portneuf, réintroduire ce type de financement viendrait à recréer la même situation d'iniquité. En Haute-Côte-Nord, les revenus supplémentaires seraient concentrés dans les municipalités de Forestville, Les Escoumins et de Tadoussac. Les autres, qui n'ont que des commerces de proximité sur leur territoire, n'auraient accès à presque rien.

Nous mettons en garde le gouvernement de procéder de cette façon car, encore une fois, cela serait la démonstration que la fiscalité municipale est faite seulement pour les principales agglomérations. Toutefois, s'il décidait de maintenir son idée de procéder en ce sens, le gouvernement devra prévoir l'établissement de mécanisme de partage sur la base de la MRC ou d'une forme de rééquilibrage via le système de péréquation. Les collectivités qui entourent ces municipalités de services constituent le marché naturel pour les commerces qu'elles accueillent et il serait injuste que seules ces dernières puissent avoir accès à des revenus additionnels. Il serait incorrect que les collectivités qui fournissent les clients financent les opérations des municipalités de services et qu'elles ne reçoivent rien en retour pour satisfaire leurs propres obligations. La péréquation ou un partage régional deviennent alors des pistes à explorer.

□ Le partage des ressources naturelles

Une autre des avenues de solutions est constituée d'un partage des revenus des ressources naturelles et constitue certainement une voie des plus intéressantes à explorer. Souvent revendiquée de la part des leaders de plusieurs régions, cette idée a été à l'origine de la *Commission d'étude sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources* qui a fait le tour du Québec durant l'hiver 2003. Nous attendons toujours les retombées concrètes de cette large consultation dont une des conclusions étaient justement un accès des régions aux revenus que génèrent l'exploitation des ressources naturelles sur leur territoire.

Pour la MRC de la Haute-Côte-Nord, les principaux revenus proviennent de l'exploitation de la forêt. En 2002-2003, les redevances forestières pour la MRC s'élèvent à 7 907 283\$ et une fois les crédits en paiement des droits enlevés, les redevances nettes s'élèvent à 4 104 440\$. Des crédits sont accordés aux entreprises forestières pour des travaux sylvicoles et ont représentés 3 802 843\$ en 2002-2003.

Le gouvernement enregistre donc un surplus d'au moins 4 000 000\$ par année des activités sur le territoire de la MRC. Un partage équitable de cette somme constituerait donc une idée intéressante à explorer. Toutefois, ce partage devrait d'abord viser à assurer l'avenir des communautés qui forment la MRC, surtout celles qui ont moins de ressources pour se développer. Les élus des trois municipalités sont d'accord pour entamer des discussions sur la base de cette approche.

□ Une participation à des projets de mise en valeur des ressources

Lors des derniers travaux effectués par Hydro-Québec dans notre région, la société d'État a versé des compensations à certaines municipalités et aux MRC pour l'utilisation du territoire. Ces sommes ont servi à réaliser des projets et à créer du développement.

Nous considérons que cette approche devrait être généralisée à tout projet qui viendrait modifier invariablement les caractéristiques naturelles de notre territoire. Le dossier des mini-centrales refait actuellement surface et nous croyons, à l'instar d'Hydro-Québec que le gouvernement devrait imposer une participation de la communauté aux profits générés par ces activités.

De plus, dans la foulée de la Paix des Braves signées avec la nation cris, nous considérons que nos communautés pourraient obtenir le droit de recevoir des redevances en fonction du niveau d'activité créé sur le territoire.

Si les cris peuvent investir et recevoir des redevances et des droits directs de l'activité économique créée sur leur territoire, nous considérons que le même principe pourrait s'appliquer à nos collectivités dans la mesure où leur implication sera déterminante à la croissance de l'économie de la région.

En ce sens, nous joignons en copie le mémoire du CLD de la Haute-Côte-Nord déposé à la Commission d'étude sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources en février 2003 qui expose différents modèles de participation de nos communautés au développement des activités liées aux ressources naturelles de notre territoire. Le gouvernement pourra y puiser des idées et s'inspirer des expériences étrangères qui connaissent certains succès et qui permettent aux coins les plus éloignés de connaître des succès économiques d'importance.

□ Revoir à la hausse les subventions pour la voirie locale

C'est bien connu, l'accès au territoire constitue la base du développement économique et de la mise en valeur du territoire. Là il n'y a pas de route, il n'y a pas d'activité et pas de revenus. Le gouvernement a réduit considérablement son soutien à la voirie locale et les effets se font directement sentir. En plus de fragiliser les finances des municipalités, la situation actuelle risque de rendre plus difficile l'accès au territoire et de freiner l'activité économique. Le fait aussi qu'une municipalité comme Colombier qui, avec un vaste territoire, doit s'occuper de plusieurs kilomètres de routes sans avoir les capacités financières correspondantes amplifie le problème.

Pour ce faire, le gouvernement devra revoir à la hausse son soutien aux municipalités en révisant à la fois son niveau d'aide à l'entretien et en mettant en place un programme permanent à la réfection. Sans cette nouvelle approche, c'est tout un réseau de voirie locale qui est en danger.

6. Conclusion

Nous croyons que notre mémoire a su démontrer que dans l'état actuel des choses, un exercice supplémentaire de décentralisation de responsabilités fragiliserait davantage les municipalités locales de notre région. Les transferts précédents ont été en réalité des transferts de factures et nos milieux sont incapables d'en prendre plus. En fait, il est évident que toute nouvelle politique de décentralisation signifierait de nouvelles charges pour nos contribuables et cela est impensable. Nos économies locales sont incapables de financer de nouvelles dépenses, nous ne savons même pas encore de quelle façon nous allons nous acquitter d'obligations comme la mise en place de système de traitement de nos eaux usées ou encore respecter les nouvelles normes imposées par le gouvernement, surtout en matière d'eau potable. Il est donc évident qu'avant de procéder à tout exercice de décentralisation, le gouvernement devra rétablir le financement des petites municipalités et bonifier le système de péréquation municipale afin de leur permettre d'assumer leurs responsabilités actuelles.

La situation est grave et demande des gestes concrets. Le gouvernement a mis des pistes de solutions sur la table et il doit procéder rapidement. Pour ce faire et à la lumière de l'histoire récente en matière de financement de nos municipalités, nous demandons au gouvernement du Québec de mettre sur pied un groupe de travail sur le financement des petites municipalités dont l'échéance du mandat devra être la plus rapprochée possible. Les petites municipalités ont souvent été oubliées dans le jeu des grandes négociations de la Table Québec-municipalités et il est temps de procéder autrement si on veut que les petites communautés qui forment le Québec des régions aient un véritable avenir.