

Mai 2008

ISBN 978-2-550-52923-1 (imprimé)  
ISBN 978-2-550-52924-8 (PDF)



## sur les nouveaux pouvoirs des municipalités en matière de crédits de taxes à l'investissement et de mesures d'aide limitée

### ► **L'autonomie municipale : une priorité**

Les municipalités sont des piliers du développement au Québec. Le rôle qu'elles jouent dans la création de la richesse collective et dans le maintien de la haute qualité de vie de la population est d'une importance incontestable.

Aussi, accorder aux régions et aux municipalités du Québec une plus grande autonomie dans le développement de leur territoire est l'une des principales priorités du gouvernement. Les élus municipaux doivent disposer de moyens et d'outils leur permettant d'agir et de favoriser le plus efficacement possible le développement économique de leur région.

C'est dans cette perspective qu'en 2004 les Conférences régionales des élus ont été constituées. Au même moment, la responsabilité du développement local et du soutien à l'entrepreneuriat a été confiée aux municipalités régionales de comté (MRC). Depuis lors, les centres locaux de développement (CLD) relèvent directement des MRC pour leur mandat et leur financement. Puis, en 2006, toujours dans l'objectif d'accroître l'autonomie des acteurs locaux et de stimuler le développement local et régional, la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (2006, c. 31) a reconnu de nouveaux pouvoirs aux municipalités en matière de production d'énergie. Cette loi est également venue accorder à toutes les municipalités locales du Québec la possibilité de mettre en place des programmes de crédits de taxes à l'investissement et d'autres mesures d'aide, à certaines conditions.

Ces nouveaux pouvoirs en matière de développement économique peuvent être exercés sur une période de deux ans se terminant le 15 juin 2008, ceci afin de permettre l'examen de leur application et de déterminer s'il y a lieu de les rendre permanents. Cette échéance étant presque atteinte, il y a lieu maintenant d'analyser les applications qui en ont été faites. À cette fin, une vaste enquête a été réalisée auprès de l'ensemble des municipalités du Québec. L'importante collaboration du monde municipal à cette

enquête ne peut être passée sous silence. Plus de 750 municipalités ont répondu à l'appel. Cela traduit un intérêt indéniable à l'égard des nouveaux outils mis à leur disposition. Les principaux résultats de cette enquête sont présentés un peu plus loin dans le présent rapport. Mais d'abord, rappelons les motivations ayant mené à l'octroi de ces nouveaux pouvoirs ainsi que les dispositions qui encadrent leur exercice.

## » **Des outils pour toutes les municipalités**

Outre la volonté de reconnaître une plus grande marge de manœuvre aux municipalités en matière de développement économique, plusieurs éléments ont motivé l'adoption de ces nouvelles dispositions. Parmi ceux-ci, mentionnons le fait qu'au cours des dernières années, une quinzaine de municipalités ont été habilitées, en vertu de leur charte ou de lois d'intérêt privé, à mettre en place des mesures incitatives en faveur de l'investissement (crédits de taxes) ou des programmes de relance économique. Cette situation a donné lieu à une certaine iniquité entre les municipalités du Québec, chacune ne disposant pas des mêmes outils pour encourager le développement économique et susciter des investissements, locaux ou étrangers. C'est donc pour donner à l'ensemble des municipalités la possibilité de soutenir l'investissement et le développement économique, et pour leur permettre de faire face à une concurrence extérieure de plus en plus intense lorsqu'il s'agit d'attirer des investissements étrangers, que ces pouvoirs leur ont toutes été reconnus.

Par ailleurs, dans le contexte où les taxes foncières constituent des taxes sur une partie du capital des entreprises et qu'à ce titre elles peuvent être un frein à l'investissement, il est opportun de permettre à toutes les municipalités de lever ce frein, du moins pour une période déterminée. Il peut en effet être indiqué de consentir des crédits de taxes foncières pendant un certain temps aux entreprises qui s'engagent à réaliser de nouveaux investissements, alors que la productivité et les revenus tirés de ceux-ci ne sont généralement pas encore à leur maximum.

## » **Les programmes de crédits de taxes à l'investissement et les mesures d'aide limitée**

Les nouveaux pouvoirs en matière de crédits de taxes à l'investissement et de mesures d'aide limitée sont prévus aux articles 92.1 à 92.6 de la Loi sur les compétences municipales (L.R.Q., c. C-47.1). Ces dispositions ont été élaborées par le ministère des Affaires municipales et des Régions, en collaboration avec le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, ainsi que le ministère des Finances du Québec. Elles ont également fait l'objet de consultations auprès de l'Union des municipalités du Québec et de la Fédération québécoise des municipalités.

Ces dispositions permettent aux municipalités locales de consentir des crédits de taxes, dans le cadre de programmes qu'elles adoptent par règlement, à des entreprises privées

œuvrant dans des secteurs d'activités structurants pour l'économie et à haute valeur ajoutée, en particulier le secteur manufacturier, mais aussi dans différents secteurs de services (à l'exception, entre autres, du secteur commercial). Selon les objectifs visés par la municipalité, le programme peut prévoir diverses conditions d'admissibilité ou n'être destiné qu'à un sous-ensemble des secteurs admissibles.

Les crédits de taxes doivent stimuler l'investissement et ne peuvent que compenser *l'augmentation* des taxes municipales résultant notamment de la construction, de l'agrandissement ou de la modernisation d'un immeuble. Une entreprise qui ne réalise aucun investissement nouveau et qui ne contribue pas à l'accroissement de la richesse foncière de la municipalité ne peut avoir droit à des crédits de taxes, sauf dans des cas très particuliers et balisés.

Les municipalités locales peuvent également accorder une aide, sous forme de prêt, de subvention, de service rendu ou autre, à une entreprise du secteur privé. Toutefois, la valeur annuelle totale de l'aide versée à l'ensemble des bénéficiaires ne peut dépasser 25 000 \$. Cette possibilité donne notamment aux plus petites municipalités un levier pour soutenir des activités locales, non admissibles aux crédits de taxes ou ne justifiant pas la mise en place d'un programme, mais néanmoins importantes pour le dynamisme local (par exemple, l'unique épicerie d'un village).

## ►► **Le rapport d'enquête et les principaux constats**

Le ministère des Affaires municipales et des Régions a procédé à une vaste enquête auprès de l'ensemble des municipalités locales du Québec afin de tracer un portrait de la façon dont les municipalités se sont appropriées ces nouveaux pouvoirs et les ont appliqués dans leur communauté. Un rapport particulier a été préparé afin de présenter les résultats de cette enquête dont les principaux constats sont les suivants<sup>1</sup>.

- Les municipalités qui ont adopté un programme de crédits de taxes à l'investissement, ou qui comptent le faire d'ici le 15 juin 2008, sont relativement peu nombreuses. On n'en dénombre que 85 sur les 751 municipalités qui ont répondu au questionnaire. Ainsi, près de 90 % des municipalités répondantes n'ont pas adopté de programme et ne prévoient pas le faire à brève échéance, pour diverses raisons. Un nombre additionnel de programmes pourraient néanmoins être adoptés à plus long terme, plusieurs municipalités ayant mentionné ne pas avoir disposé d'assez de temps pour juger de l'opportunité d'y avoir recours.

---

1. *Rapport d'enquête sur les nouveaux pouvoirs des municipalités en matière de crédits de taxes à l'investissement et de mesures d'aide limitée*, MAMR, mai 2008.

- Les municipalités qui sont les plus enclines à adopter ce type de programme sont les plus peuplées. Cependant, des municipalités de toutes tailles ont recours à ces mesures pour relancer leur économie ou consolider leur base économique. Les municipalités adoptant de telles mesures se retrouvent par ailleurs dans toutes les régions du Québec, bien que leur nombre soit plus faible dans les régions plus éloignées.
- Environ la moitié des municipalités adoptent des programmes « ciblés » à des degrés variables. Ces programmes ne visent, par exemple, qu'une partie des secteurs admissibles en vertu de la Loi et imposent dans bien des cas des conditions d'admissibilité additionnelles aux entreprises (en sus de celles prévues par la Loi). Par ailleurs, les crédits de taxes offerts par les municipalités sont généralement plus limités, en valeur ou en durée, que ce qui est autorisé par la Loi.
- Quant au pouvoir d'accorder de l'aide à des entreprises privées, sous toutes formes, d'une valeur maximale de 25 000 \$, on constate que cette mesure n'est utilisée que par un nombre relativement restreint de municipalités (soit 17 % des municipalités ayant répondu à l'enquête). Dans bien des cas, ces municipalités sont souvent les mêmes que celles qui se dotent de programmes de crédits de taxes, et non pas les plus petites municipalités comme il était prévu.
- Enfin, les municipalités locales ont été appelées à se prononcer sur la possibilité de reconnaître aux municipalités régionales de comté (MRC) ce même pouvoir d'aide limitée, soit une demande formulée par la Fédération québécoise des municipalités. Les résultats de l'enquête indiquent qu'elles s'y opposent par une légère majorité. Rappelons à cet égard que les objectifs de ce pouvoir sont centrés d'abord et avant tout sur le soutien à des activités purement locales et que les MRC peuvent déjà prendre toute mesure pour favoriser le développement local et régional de même que le soutien à l'entrepreneuriat par l'intermédiaire de leur centre local de développement.

## ►► **La question de la concurrence intermunicipale**

Ces pouvoirs ont été reconnus à l'ensemble des municipalités, en dépit du fait qu'ils puissent contribuer à nourrir une certaine concurrence entre les municipalités pour attirer des investissements. À cet égard, il est à noter que les municipalités du Québec se livrent déjà une concurrence lorsqu'elles établissent leur taux général de la taxe foncière ou lorsqu'elles fixent un taux de taxe particulier pour le secteur non résidentiel. Les pouvoirs en matière de crédits de taxes ne font qu'ajouter un nouvel élément aux outils dont les municipalités disposent déjà pour définir leur politique fiscale.

Cela dit, l'analyse des résultats de l'enquête ne laisse pas entrevoir de dynamique susceptible de dégénérer en concurrence intermunicipale stérile ou en transfert indu du fardeau fiscal vers les autres contribuables. D'une part, le recours aux nouveaux pouvoirs

demeure le fait d'un nombre relativement restreint de municipalités, réparties d'ailleurs dans toutes les régions du Québec. D'autre part, les municipalités ne tendent pas en général à utiliser ces nouveaux pouvoirs d'une manière extensive, sans aucune cible. En fait, la perspective même que les municipalités puissent se faire concurrence par l'intermédiaire de crédits de taxes devrait, en soi, les amener à cibler davantage leurs programmes sur certains secteurs d'activités (en misant, par exemple, sur des créneaux d'excellence) ou à imposer des conditions particulières en fonction des objectifs qu'elles se donneront, afin d'éviter la concurrence.

Les résultats de l'enquête tendent plutôt à démontrer la vitalité et la proactivité d'un certain nombre de municipalités, qu'il importe de préserver et d'encourager. On ne saurait en effet trop insister sur l'importance du dynamisme des élus locaux pour assurer un développement économique durable dans l'ensemble des régions du Québec.

Par ailleurs, rappelons que ces pouvoirs ne visent pas uniquement à attirer de nouvelles entreprises ou des investissements étrangers. Ils permettent aussi, et surtout, de susciter des investissements de la part d'entreprises locales, déjà établies sur le territoire d'une municipalité, qui souhaitent moderniser ou agrandir leurs installations. Or, l'offre de crédits de taxes pour stimuler ce type de développement n'alimente aucunement la concurrence intermunicipale. Elle profite au contraire à l'ensemble des municipalités de la région et même au-delà. Mentionnons enfin que la Loi interdit à une municipalité de recourir à ces nouveaux pouvoirs pour inciter une entreprise déjà établie dans une autre municipalité à venir s'installer sur son territoire. En clair, le maraudage est interdit.

## » **Conclusions et recommandation**

Attendu :

- que les pouvoirs prévus aux articles 92.1 à 92.6 de la Loi sur les compétences municipales en matière de crédits de taxes à l'investissement et de mesures d'aide limitée permettent aux municipalités locales de favoriser l'établissement et le développement d'entreprises du secteur privé;
- que ces pouvoirs permettent à toutes les municipalités de susciter des investissements dans des secteurs moteurs de l'économie et de faire face à une concurrence extérieure de plus en plus intense lorsqu'il s'agit d'attirer des investissements étrangers;
- que, selon l'enquête menée auprès de l'ensemble des municipalités, les municipalités ayant recours à ces nouveaux pouvoirs sont relativement peu nombreuses, elles sont diversifiées et on les retrouve dans toutes les régions du Québec;
- que ces municipalités ne tendent pas à utiliser les pouvoirs en matière de crédits de taxes d'une manière extensive, sans aucune cible;

- que l'analyse des résultats de l'enquête ne laisse pas entrevoir de dynamique susceptible de dégénérer en concurrence intermunicipale stérile ou en transfert indu du fardeau fiscal vers les autres contribuables;
- que ces dispositions générales établissent des règles uniformes pour toutes les municipalités locales en matière de programme de crédits de taxes à l'investissement et de mesures d'aide limitée;
- qu'elles permettent de limiter l'adoption de lois d'intérêt privé qui donnent des pouvoirs du même type aux municipalités qui souhaitent relancer leur économie;
- que ces pouvoirs confèrent aux municipalités d'importants leviers pour accroître leur richesse foncière ainsi que leurs revenus à long terme, et par le fait même, la qualité des services offerts à l'ensemble des citoyens;
- qu'ils contribuent à la croissance économique de l'ensemble du Québec et à la qualité de vie de tous ses citoyens;
- que l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités demandent que les pouvoirs en matière de crédits de taxes à l'investissement et de mesures d'aide limitée deviennent permanents;

je recommande, à titre de ministre des Affaires municipales et des Régions, de modifier la Loi sur les compétences municipales afin de rendre permanents les pouvoirs prévus aux articles 92.1 à 92.6 de cette loi.

**Nathalie Normandeau**

Vice-première ministre  
et ministre des Affaires municipales et des Régions