

**COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC**

**PORTRAIT DES MUNICIPALITÉS
DE MOINS DE 100 000 HABITANTS**

DÉCEMBRE 2019





Ce document a été réalisé par la Commission municipale du Québec.

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.cmq.gouv.qc.ca.
ISBN : 978-2-550-85544-6 (PDF)

© Gouvernement du Québec, Commission municipale du Québec, 2019.

Mot du président

Au printemps 2018, des changements majeurs sont survenus quant aux responsabilités assumées par la Commission municipale du Québec. En effet, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec* (L.Q., 2018, chap. 8), sanctionnée en avril 2018 et bien connue sous l'appellation PL155, a notamment confié à la Commission un tout nouveau mandat en matière de vérification municipale, qui concerne notamment les municipalités de moins de 100 000 habitants.

Pour assumer cette responsabilité importante, la Vice-présidence à la vérification a été créée à l'été 2018. Des efforts importants et soutenus y ont été consacrés afin que l'équipe puisse entreprendre rapidement ses premiers audits de performance (vérification de l'optimisation des ressources).

Au moment où débutent les premières missions d'audit, la Commission publie un premier rapport *Portrait des municipalités de moins de 100 000 habitants*. La Commission souhaite ainsi fournir une description des municipalités et des organismes municipaux qui sont inclus dans son champ de compétence et dans lesquels elle exercera ses nouvelles responsabilités par l'entremise de sa Vice-présidence à la vérification.

Cet exercice essentiel s'articule autour de trois grands axes. Il permet au lecteur d'approfondir sa connaissance du système municipal, de saisir la portée de processus municipaux importants et, enfin, d'obtenir un éclairage sur des informations financières liées aux municipalités et sur des indicateurs clés qui sont présentés. Par conséquent, le rapport permet d'entrevoir des tendances et des zones potentielles d'optimisation. Ainsi élaboré, ce rapport met la table pour les futurs audits en répondant à trois grandes questions : Qui sera audité ? Qu'est-ce qui sera audité ? Pourquoi réaliser des audits ?

Par ailleurs, le rapport inclut des éléments portant sur la conformité de certains aspects importants pour les municipalités assujetties au nouveau mandat de la Commission. En outre, il fournit des points d'intérêt permettant la comparaison des municipalités de moins de 100 000 habitants. Ce rapport constitue assurément une contribution pertinente pour la saine gestion municipale.

Je vous souhaite une excellente lecture,

Le président,



Jean-Philippe Marois, avocat
Québec, décembre 2019



Mot de la vice-présidente à la vérification

Depuis mon entrée en fonction, le 1^{er} août 2018, mes efforts se sont concentrés sur la mise en œuvre des moyens pour remplir le tout nouveau mandat de vérification confié à la Commission municipale du Québec par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*. La première étape consistait à monter une équipe compétente, composée de personnes enthousiastes à l'idée de relever ce défi.

D'autre part, nous avons entrepris des travaux importants pour élaborer une méthodologie s'appliquant aux audits de performance et aux audits de conformité ainsi qu'un manuel d'assurance-qualité. Ces deux documents, qui sont basés sur les normes publiées par les Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), sont primordiaux. En effet, ils établissent la façon dont nos travaux d'audit sont réalisés. Un code de déontologie pour le personnel de la Vice-présidence à la vérification a aussi été adopté et mis en vigueur.

La fonction de vérification pour les municipalités québécoises de 100 000 habitants et plus existe depuis plus d'une quinzaine d'années, soit depuis 2003. Notre rôle s'inscrit dans la continuité de celui des vérificateurs généraux de ces villes. Toutefois, pour les municipalités de moins de 100 000 habitants, les municipalités régionales de comté (MRC), les communautés métropolitaines et les autres organismes qui sont inclus dans notre champ de compétence, il s'agit d'une toute nouvelle réalité. Pour bien expliquer nos responsabilités et susciter la collaboration des municipalités, nous avons fait plusieurs présentations durant divers événements organisés par le milieu municipal. Le *Guide à l'intention des municipalités et des organismes municipaux audités* a également été publié. Celui-ci se veut un outil visant à résumer, en des termes simples, ce qu'englobe un audit et la façon dont il se déroule. Par ailleurs, la loi prévoit que, pour les municipalités dont la population est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants, un auditeur indépendant (vérificateur externe) doit se charger de l'audit de performance. Cependant, une municipalité peut décider de confier ce mandat à la Commission, par l'adoption d'un règlement. En vertu de la loi, un tel choix est irrévocable. Déjà, une vingtaine de municipalités, soit plus de 20 %, ont confié leur audit de performance à la Commission.



La Vice-présidence à la vérification, c'est une équipe multidisciplinaire, constituée de professionnels issus de domaines diversifiés, tels que l'audit, la comptabilité municipale, l'aménagement du territoire, le droit, l'économie, le développement durable. Nous nous sommes rapidement mis à l'œuvre pour remplir notre mandat. Au cours des prochains mois, l'équipe continuera de s'agrandir par l'entremise de notre nouveau bureau à Saint-Hyacinthe, en Montérégie. De surcroît, j'ai formé, dès le début de mes travaux, un comité consultatif de haut niveau, qui est composé d'experts en audit et du domaine municipal. Ce comité a pour but de nous conseiller dans nos décisions relatives à différentes orientations stratégiques et opérationnelles.

Dans un autre ordre d'idées, pour mon équipe et moi, être moderne signifie faire preuve d'une grande agilité organisationnelle; il faut que nous soyons capables d'évoluer dans un environnement sociodémographique en constant changement. Nous trouvons également important de réaliser des audits de qualité, qui sont cohérents avec les principes de développement durable. Notre but ultime est de susciter des changements durables et à valeur ajoutée, et ce, au bénéfice des citoyennes et des citoyens du Québec.

Somme toute, ce rapport se veut un portrait des municipalités de moins de 100 000 habitants où y sont décrites plusieurs dimensions pertinentes. Celui-ci a permis à mon équipe de s'immerger dans le monde municipal et de se familiariser avec notre champ de compétence. Il s'agit d'un environnement complexe dans lequel les acteurs sont nombreux; de plus, les lois qui le régissent sont multiples. Les travaux ayant conduit à ce portrait ont permis de dégager des enjeux importants pour les municipalités, des zones de risque, des améliorations possibles. Bref, nous mettons la table pour les audits à venir.

C'est donc avec une grande fierté que je vous présente ce premier rapport,

La vice-présidente à la vérification,



Vicky Lizotte, CPA auditrice, CA

Québec, décembre 2019

▲ Portrait des municipalités de moins de 100 000 habitants



Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Mot du président | 3 |
| Mot de la vice-présidente à la vérification | 4 |
| Avant-propos | 8 |
| 1 / Introduction | 9 |
| 2 / Système municipal | 10 |
| 2.1 Évolution | 10 |
| 2.2 Environnement légal | 11 |
| 2.3 Organisation | 12 |
| 3 / Processus liés aux activités des municipalités | 20 |
| 3.1 Aménagement du territoire et urbanisme | 21 |
| 3.2 Gestion des infrastructures | 24 |
| 3.3 Évaluation foncière | 26 |
| 3.4 Gestion financière | 27 |
| 4 / Indicateurs et informations financières | 31 |
| 4.1 Revenus et charges de fonctionnement | 32 |
| 4.2 Endettement des municipalités | 35 |
| 4.3 Actifs en immobilisations | 37 |
| 4.4 Excédents (déficits) accumulés de fonctionnement | 39 |
| 4.5 Facteurs influençant les revenus de taxes | 41 |
| 4.6 Vitalité économique et effort fiscal | 43 |
| 5 / Conclusion | 47 |
| Annexes | 48 |

Sigles

ETNLT Endettement total net à long terme

ISQ Institut de la statistique du Québec

MAMH Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

MRC Municipalité régionale de comté

OMRÉ Organisme municipal responsable de l'évaluation

PQI Plan québécois des infrastructures

PTI Programme triennal d'immobilisations

RCI Règlement de contrôle intérimaire

RFU Richesse foncière uniformisée

SAD Schéma d'aménagement et de développement

TGTu Taux global de taxation uniformisé

Dans le présent portrait, le genre masculin est utilisé uniquement dans le but d'alléger le texte.

Avant-propos

Sauf si nous le mentionnons expressément, les informations présentées portent sur les municipalités québécoises de moins de 100 000 habitants. Les données présentées sont basées sur l'année 2018 (1^{er} janvier au 31 décembre) et les informations financières utilisées sont celles de l'administration municipale disponibles au 1^{er} octobre 2019. Les données des autres organismes municipaux dont la municipalité est responsable, directement ou indirectement, ne sont pas prises en compte.

Aux fins de ce portrait, le terme « municipalités » désigne les municipalités locales régies par le *Code municipal du Québec* ou par la *Loi sur les cités et villes*. Sont donc exclues les municipalités régionales de comté (MRC), les communautés métropolitaines de même que les villages nordiques, les villages cris et le village naskapi ainsi que l'Administration régionale Kativik et le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James.

Les renseignements contenus dans ce portrait proviennent essentiellement de données publiques. Le cas échéant, les définitions utilisées sont celles employées par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). Des guides et manuels de référence sont publiés à cet égard sur le site du ministère (www.mamh.gouv.qc.ca), plus particulièrement en ce qui a trait aux aspects liés à l'information financière.

Le présent portrait n'étant pas le résultat d'une mission d'audit, il ne fournit pas d'opinion sur les objectifs propres à une telle mission. Nos travaux s'inspirent toutefois des normes canadiennes de missions de certification (NCCM) publiées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

01

Introduction

1. En 2018, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec* a donné à la Commission municipale du Québec le mandat de réaliser, par l'intermédiaire de la Vice-présidence à la vérification, des audits de performance et des audits de conformité auprès de certaines municipalités, des MRC, des communautés métropolitaines et de certains organismes municipaux. Afin de mener à bien ce mandat, nous avons voulu jeter les bases à l'appui des travaux à venir. Par conséquent, il nous est apparu pertinent de brosser un portrait des municipalités visées par le champ de compétence de la Vice-présidence à la vérification, soit celles de moins de 100 000 habitants, et de leur environnement.
2. Ce portrait présente le monde municipal sous une variété d'angles, afin d'en favoriser la compréhension et de fournir une image éclairante sur la situation actuelle. Cependant, la nature évolutive et la complexité du sujet rendent ardue, voire hasardeuse, toute tentative d'en faire une description exhaustive. Nous avons donc articulé nos travaux autour de trois axes, soit une description du système municipal, une analyse de certains processus structurants communs au fonctionnement de toute municipalité et, enfin, une présentation d'indicateurs financiers qui caractérisent ces municipalités. Au fur et à mesure que l'on cheminera dans la lecture de ce portrait, les sujets seront de plus en plus complexes et s'adresseront davantage à un lecteur averti.
3. L'objectif est de permettre au lecteur d'approfondir ses connaissances sur le système municipal québécois, particulièrement sur les municipalités de moins de 100 000 habitants, et d'enrichir sa réflexion à partir de tendances, de comparaisons et de mise en relation de certains indices. Tout cela vise à susciter un intérêt, voire des questionnements, sur les défis qui sont liés au milieu municipal.

02

Système municipal

4. Cette section vise à mieux faire comprendre la structure et le fonctionnement actuel du système municipal québécois. Nous fournissons d'abord un bref aperçu de son histoire. Ensuite, nous présentons son encadrement légal ainsi qu'une description sommaire de son organisation et des principaux acteurs qui y interviennent.

2.1 Évolution

5. À travers les époques, les rôles et les responsabilités des intervenants du monde municipal ont connu plusieurs transformations. Avec des fonctions plus limitées au départ, les municipalités ont vu leurs compétences évoluer et augmenter progressivement au fil du temps, en plus d'être influencées par de nouvelles préoccupations sociétales. Plusieurs événements marquants ont façonné le système municipal, de la création des municipalités à leur reconnaissance actuelle comme gouvernements de proximité. Pour saisir l'ampleur de ces changements, nous présentons sommairement certains faits historiques qui caractérisent son évolution.

Création du système municipal

6. Le système municipal trouve ses origines notamment à la suite du dépôt, en 1839, du rapport de Lord Durham, *Report on the Affairs of British North America*. Ce rapport constate l'absence d'administrations et d'institutions locales donnant aux populations une certaine autorité sur leurs affaires. Toutefois, il faut attendre jusqu'en 1855, soit l'année de la sanction de l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada*, pour voir apparaître les fondements du système municipal actuel.

7. Le premier code municipal au Québec est sanctionné en 1870. Vient ensuite, en 1876, la sanction de l'*Acte des clauses générales des corporations de ville* qui précède la *Loi concernant les cités et villes* (1903). Ces piliers de la législation municipale ont alors pour objectif d'encadrer et de normaliser respectivement le fonctionnement des municipalités rurales et celui des municipalités urbaines ayant le statut de ville.

Développement de structures

8. En 1918, le gouvernement du Québec crée, à la demande des municipalités, le premier « ministère » des Affaires municipales. Il est chargé de soutenir les municipalités, mais aussi de surveiller leur gestion et de faire appliquer les lois. La grande dépression de 1929 entraîne la mise sur pied, trois ans plus tard, de la Commission municipale du Québec pour surveiller et contrôler la gestion financière des administrations locales. En 1967, à la suite de la crise majeure du logement, la Société d'habitation du Québec est créée afin de soutenir les citoyens dans leurs besoins en matière d'habitation.

Premier système municipal

Ce système est composé de municipalités et de corporations de comté. Il constitue la base du régime actuel.

Antérieurement, sous le Régime français (1534-1759), la paroisse, érigée par décret canonique, était la première forme d'organisation locale, qui a persisté jusqu'au XIX^e siècle.

Réformes et réorganisations

9. Une vaste réflexion sur la réorganisation territoriale s’amorce au début des années 60, laquelle est notamment liée au nombre important de municipalités; s’enchaînent ensuite plusieurs réformes et réorganisations. Celles-ci créent, entre autres, de nouvelles structures supralocales pour favoriser la coordination intermunicipale par des actions et une planification collectives. Des années 1965 au début des années 2000, plusieurs gestes sont posés soit pour inciter les municipalités à se regrouper, soit pour effectuer leur regroupement (fusions municipales). Toutefois, à la suite de cette restructuration territoriale, un processus de défusion s’opère de 2003 à 2006 et certaines municipalités regroupées sont reconstituées.

10. Parmi les lois structurantes ayant un impact important sur l’administration municipale, l’on peut mentionner la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme* (1979), la *Loi sur la fiscalité municipale* (1979), la *Loi sur l’organisation territoriale municipale* (1988) et la *Loi sur les compétences municipales* (2005). Cette dernière simplifie et regroupe les dispositions légales traitant des principaux domaines d’intervention des municipalités.

Évolution des relations

11. Les relations entre le gouvernement du Québec et les municipalités ont évolué au fil du temps. Plusieurs actions vont avoir pour effet de redéfinir ces relations, le but étant d’accroître l’autonomie des municipalités et de les reconnaître en tant que gouvernements de proximité. Ces changements se traduisent aussi par la signature d’ententes de partenariat ou de pactes fiscaux qui portent, entre autres, sur des transferts financiers aux municipalités.

12. En juin 2017, la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* (projet de loi n° 122) est sanctionnée. En plus de reconnaître leur statut de gouvernements de proximité, cette loi donne aux municipalités un rôle accru et davantage de latitude dans plusieurs domaines, comme la gouvernance, le développement économique et l’aménagement du territoire. Elle accorde aussi une plus grande importance à la transparence des décisions prises.

13. En avril 2018, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d’habitation du Québec* (projet de loi n° 155) est sanctionnée. Cette loi propose plusieurs modifications, dont l’ajout de mécanismes de vérification, élargit certains pouvoirs des municipalités, tout en accroissant leur responsabilisation.

2.2 Environnement légal

14. L’environnement légal applicable au monde municipal est vaste et complexe, le but étant de répondre aux besoins des citoyens qui sont divers et évolutifs. L’Assemblée nationale du Québec adopte des lois qui attribuent aux municipalités certains pouvoirs de sa compétence ou qui les partagent avec elles. Les compétences de celles-ci sont donc essentiellement des pouvoirs délégués qui leur donnent les moyens et les responsabilités nécessaires pour agir.

15. En plus du *Code municipal du Québec* et de la *Loi sur les cités et villes*, près de 40 lois, dont l’application relève directement du ministre responsable des affaires municipales, régissent les activités du monde municipal. C’est le cas, par exemple, de la *Loi sur l’éthique et la déontologie en matière municipale*, de la *Loi sur les dettes et les emprunts municipaux* ou de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. L’annexe 1 présente sommairement certaines de ces lois.

Structures supralocales

Elles sont aujourd’hui composées des MRC et des communautés métropolitaines (voir la section 2.3 pour une description plus complète).

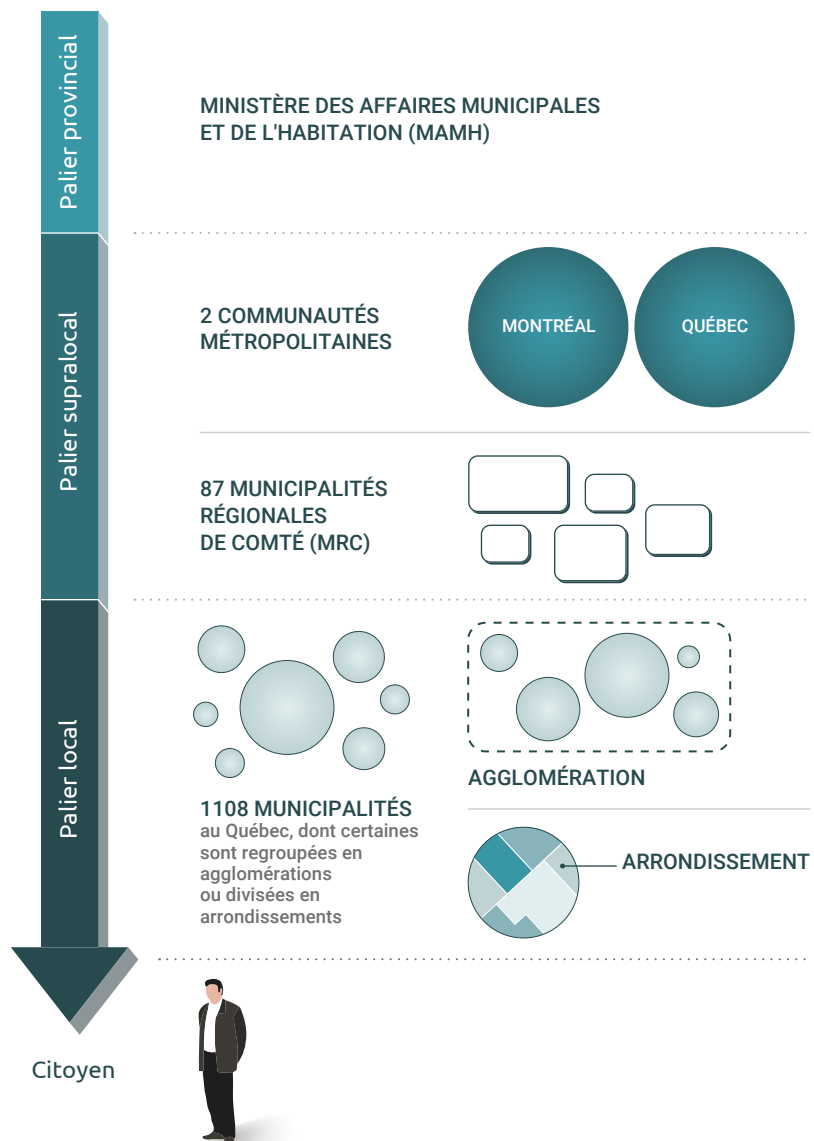
16. Les municipalités sont également assujetties à plusieurs autres lois qui sont du ressort d'autres ministres. À ce titre, les champs d'activités sont multiples et portent sur des sujets variés, comme la sécurité incendie, la qualité de l'environnement, la sécurité routière, le patrimoine culturel. Enfin, les municipalités sont également régies par le *Code civil du Québec*.

2.3 Organisation

17. De nombreux acteurs gravitent dans le monde municipal. Ceux-ci sont impliqués à différents niveaux et ils ont des pouvoirs d'intervention et des obligations dans des domaines très variés. Conformément au cadre législatif, leurs compétences peuvent être distinctes, interreliées ou complémentaires.

18. Le système municipal québécois repose sur une structure organisée selon trois paliers ayant chacun leurs rôles et leurs responsabilités quant aux besoins de la population (figure 1).

Figure 1 Système municipal québécois



Palier provincial

19. À l'échelle provinciale, la responsabilité de veiller à la bonne administration du système municipal revient au MAMH. Entre autres, il surveille l'administration et l'exécution des lois le concernant, élabore des politiques, favorise la coordination et la concertation des différents acteurs et s'assure de la saine gestion des fonds publics qui lui sont attribués. Il soutient également l'administration municipale ainsi que l'aménagement, le développement et l'occupation durables du territoire au bénéfice des citoyens.

Palier supralocal

20. Le palier supralocal est composé des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec ainsi que des MRC. Il permet de regrouper plusieurs municipalités et de faciliter ainsi la mise en commun des services et la gestion des décisions régionales qui les concernent. Par exemple, ces structures assurent la planification, la coordination et la gestion du territoire.

Palier local

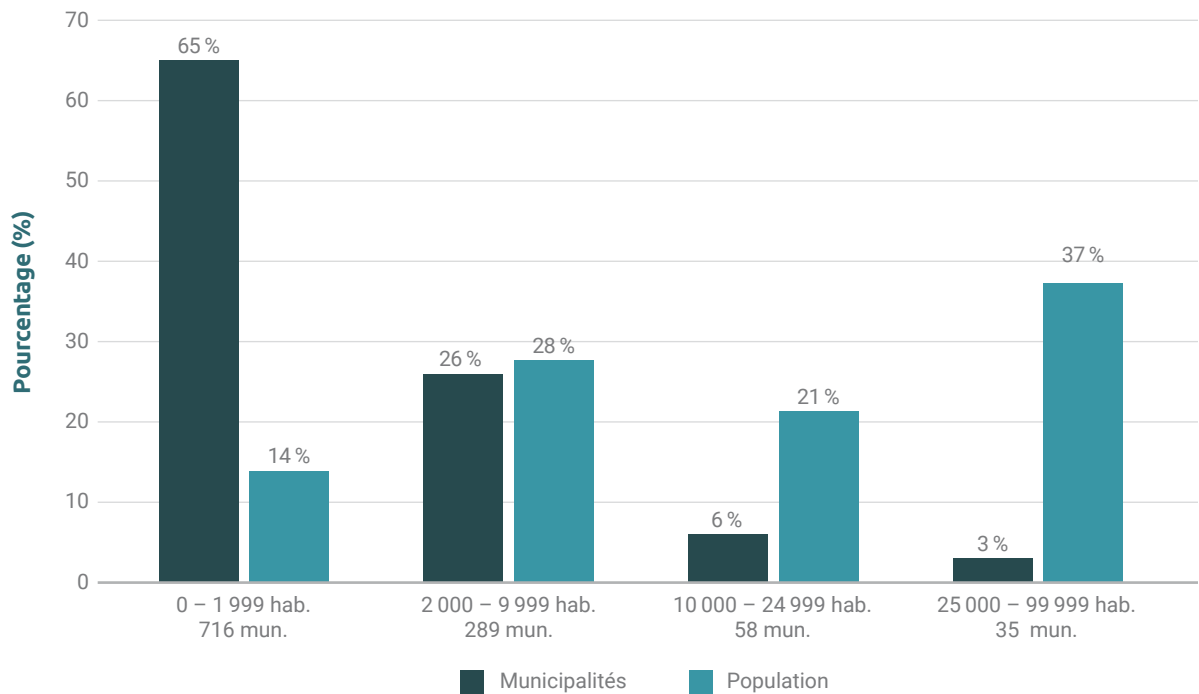
21. Le palier local représente le niveau le plus près des citoyens. Les municipalités contribuent, par exemple par la prestation de services de proximité ou l'élaboration d'outils de planification, à la mise en place et au maintien d'un milieu de vie adapté aux besoins de la population. De même, le territoire de certaines municipalités peut être regroupé dans celui d'une agglomération, sur lequel une municipalité centrale exerce des compétences d'intérêt commun. Les municipalités peuvent également comprendre des arrondissements pour administrer plus localement certains services.

Principaux acteurs

Municipalités

22. Le Québec compte environ 8,4 millions d'habitants qui sont répartis dans 17 régions administratives. Près de la moitié de la population est concentrée dans 10 grandes villes de 100 000 habitants et plus : Montréal, Québec, Laval, Gatineau, Longueuil, Sherbrooke, Lévis, Saguenay, Trois-Rivières et Terrebonne.

23. Les municipalités comportant moins de 100 000 habitants sont au nombre de 1 098 et elles totalisent ensemble un peu plus de 4,3 millions d'habitants. Ces municipalités, lorsqu'elles sont regroupées en fonction de leur nombre d'habitants (classe de population), présentent des particularités. Par exemple, comme l'illustre la figure 2, 65 % des municipalités de moins de 100 000 habitants ont une population inférieure à 2 000 personnes. Cependant, les municipalités de cette classe de population ne représentent que 14 % des citoyens résidant dans une municipalité de moins de 100 000 habitants. À l'opposé, les 35 municipalités qui recensent de 25 000 à 99 999 habitants comprennent un peu plus de 37 % de ces citoyens.

Figure 2 Répartition des municipalités par classe de population pour l'année 2018

Source : Décret de la population.

24. Notons que la densité de la population est très variable d'une municipalité à l'autre. Par exemple, pour les municipalités dénombrant de 2 000 à 9 999 habitants, certaines sont densément peuplées (4 210 habitants par km²), alors que d'autres affichent une densité de population très faible (moins de 1 habitant par km²). On observe d'ailleurs cette situation pour les municipalités de toutes les classes de population.

25. Le tableau 1 montre une grande diversité entre les classes de population quant au nombre moyen d'effectifs par catégorie d'emploi. Par exemple, en 2018, les municipalités de moins de 2 000 habitants avaient, en moyenne, moins de 10 employés pour gérer leur territoire et administrer la municipalité. Par comparaison, celles comptant de 2 000 à 9 999 habitants avaient une trentaine d'employés. Pour les municipalités de chacune des classes de population, le nombre moyen d'employés de niveau professionnel est plus faible par rapport aux employés des autres catégories d'emploi.

Tableau 1 Nombre moyen d'effectifs¹ pour l'année 2018

| Catégorie d'emploi | Classe de population | | | |
|--|----------------------|--------------------|----------------------|----------------------|
| | 0 – 1 999 hab. | 2 000 – 9 999 hab. | 10 000 – 24 999 hab. | 25 000 – 99 999 hab. |
| Cadres et contremaîtres² | 1,6 | 6,4 | 23,4 | 59,2 |
| Professionnels | 0,2 | 0,6 | 3,6 | 3,9 |
| Cols blancs³ | 2,1 | 9,6 | 45,2 | 124,1 |
| Cols bleus⁴ | 4,4 | 15,5 | 46,5 | 107,8 |
| Total | 8,3 | 32,1 | 118,7 | 295,0 |

1. Le nombre d'effectifs correspond au nombre d'employés convertis en employés à temps plein.

2. La catégorie d'emploi Cadres et contremaîtres comprend le directeur général.

3. La catégorie d'emploi Cols blancs comprend le personnel de bureau et les techniciens.

4. La catégorie d'emploi Cols bleus comprend principalement les personnes dont les fonctions sont reliées à des tâches manuelles (ex. : ouvriers, conducteurs).

Source : Rapports financiers – Données non auditées.

26. Une municipalité est dirigée par un conseil municipal composé d'un maire et de conseillers élus pour un mandat de quatre ans. Le rôle principal du conseil est de représenter les citoyens et de veiller à ce que les services offerts répondent aux besoins de la population. Il prend donc des décisions sur les orientations et les priorités de la municipalité. Le maire, en tant que chef du conseil, exerce une surveillance et un contrôle sur les affaires de la municipalité. Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité et il est le responsable administratif de l'ensemble des activités de celle-ci. Il est un employé de la municipalité et il agit en tant que principal intermédiaire entre le conseil municipal (le politique) et l'organisation (l'administratif).

27. Les différentes lois confèrent aux municipalités des pouvoirs qui leur permettent d'intervenir dans plusieurs domaines, comme l'aménagement et l'urbanisme, le développement économique, communautaire et culturel, les loisirs, le transport, l'approvisionnement en eau potable et la sécurité publique. Pour ce faire, elles peuvent, entre autres, adopter des règlements, imposer des taxes, conclure des ententes, engager des dépenses, délivrer des permis et acquérir des immeubles.

28. Les municipalités ont également des obligations légales. Elles doivent, par exemple, préparer et adopter un budget annuel, produire un rapport financier, établir un programme triennal d'immobilisations ainsi qu'un plan d'urbanisme. Elles doivent aussi informer et consulter la population sur différents sujets. Enfin, les taxes foncières constituent la principale source de revenus des municipalités.

Municipalités régionales de comté (MRC)

29. Le Québec compte 87 MRC. De plus, 14 villes, dont 5 de moins de 100 000 habitants, exercent aussi des compétences de MRC. La MRC regroupe toutes les municipalités de son territoire, soit 12 en moyenne. Parmi les MRC, 35 administrent également un ou des territoires non organisés situés à l'extérieur des limites des municipalités qu'elles englobent, et pour lesquels elles exercent les compétences d'une municipalité locale. Selon la situation, une MRC peut couvrir un territoire variant de 195 à 65 000 km².

30. Selon les données de l'année 2018, le nombre moyen d'effectifs pour une MRC est de 29 employés. Parmi ceux-ci, 7,6 sont des employés de niveau professionnel, ce qui représente une proportion plus importante que celle des municipalités.

31. La MRC est dirigée par un conseil dont les membres sont les maires des municipalités qui la composent et, parfois, d'autres élus. Le préfet est le chef du conseil et, de façon générale, il est élu pour un mandat de deux ans par les membres, qui sont des maires. Certaines MRC ont pour leur part pris la décision de faire élire le préfet par les citoyens de la MRC. Les décisions du conseil se prennent à la double majorité, soit celle des voix et celle de la population, de manière à assurer un équilibre entre les municipalités. C'est pourquoi le nombre de voix dont dispose le représentant d'une municipalité est aussi déterminé en fonction du nombre d'habitants que celle-ci comprend. Toutefois, une municipalité ne peut pas à elle seule détenir la majorité des voix.

32. Contrairement aux municipalités, la MRC n'a pas de pouvoir de taxation. Elle se finance principalement par des quotes-parts provenant des municipalités, dont le montant est établi en fonction de critères et selon la nature des dépenses. Les deux autres sources de revenus les plus importantes sont les transferts gouvernementaux et la tarification de services rendus.

33. Les lois prévoient que les MRC doivent exercer des compétences obligatoires, alors que d'autres sont facultatives. L'une des principales responsabilités des MRC est de planifier l'aménagement et le développement de leur territoire. Parmi leurs autres obligations, elles doivent, par exemple, préparer les rôles d'évaluation foncière de certaines municipalités, prévoir un plan de gestion des matières résiduelles ainsi qu'un schéma de couverture de risques fixant les objectifs de protection contre les incendies.

Communautés métropolitaines de Montréal et de Québec

34. Les communautés métropolitaines ont été créées pour faciliter la coordination des services municipaux et la planification concertée à l'échelle des régions métropolitaines de Montréal et de Québec. La Communauté métropolitaine de Montréal compte 82 municipalités et près de 4 millions d'habitants, alors que la Communauté métropolitaine de Québec dénombre 28 municipalités et un peu plus de 800 000 habitants. De plus, 13 MRC sont situées, en tout ou en partie, sur le territoire de l'une ou l'autre des communautés métropolitaines et des règles spécifiques sont applicables à ces MRC.

35. Chaque communauté métropolitaine est dirigée par un conseil composé d'élus des municipalités faisant partie de son territoire et la présidence du conseil est assumée soit par le maire de Montréal, soit par celui de Québec. Un directeur général est également nommé par le conseil afin d'administrer la communauté métropolitaine et de diriger le personnel sous son autorité.

36. Tout comme les MRC, les communautés métropolitaines n'ont aucun pouvoir de taxation foncière. Elles se financent en presque totalité par le versement de quotes-parts des municipalités constituantes, dont les modalités sont établies par règlement, et par des revenus provenant de transferts du gouvernement.

37. Les communautés métropolitaines sont des organismes de planification, de coordination et de financement. Elles possèdent des compétences qui leur sont communes, que ce soit en aménagement du territoire, en développement économique et culturel, en transport métropolitain ou en planification de la gestion des matières résiduelles et des équipements métropolitains. Elles présentent cependant chacune leurs spécificités pour tenir compte des particularités de leur région. Ainsi, la Communauté métropolitaine de Montréal possède des pouvoirs spécifiques en matière de logement social et d'assainissement de l'atmosphère et de l'eau, tandis que la Communauté métropolitaine de Québec peut intervenir dans la planification de la promotion et du développement touristiques.

Ententes intermunicipales

38. Les municipalités ayant des compétences diversifiées, des mécanismes ont été mis en place pour qu’elles puissent offrir des services de proximité, tout en réduisant les coûts et en optimisant l’utilisation des ressources. Les municipalités peuvent donc conclure des ententes entre elles ou avec une MRC, généralement pour mettre en commun des équipements ou des services ou pour réaliser conjointement des travaux. La coopération intermunicipale peut fonctionner selon trois modes.

| | |
|------------------------------------|---|
| Régie intermunicipale | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Il s’agit d’une entente qui crée, par décret du gouvernement, une entité distincte ayant ses propres employés, pour la gestion commune d’un service sur le territoire des municipalités qu’elle représente. ◆ Le conseil d’administration, formé de représentants de chaque municipalité faisant partie de l’entente, est investi des pouvoirs nécessaires pour assurer la prestation des services. ◆ Il existe actuellement près de 150 régies actives, qui touchent un peu plus de 520 municipalités et environ une trentaine de MRC. La protection incendie et la sécurité publique, l’hygiène du milieu ainsi que la gestion de l’eau potable et des eaux usées sont les principaux secteurs d’activités visés par la mise en commun de services. |
| Fourniture de services | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Il s’agit d’une entente qui attribue à une municipalité le mandat de fournir un service à une ou à plusieurs autres municipalités, comme le traitement des eaux usées. ◆ La municipalité qui fournit le service assume la responsabilité de son organisation et de son fonctionnement. |
| Délégation d’une compétence | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Il s’agit d’une entente par laquelle une municipalité transfère à une autre municipalité ou à la MRC de son territoire tous les pouvoirs pour la mise en oeuvre et pour la gestion de l’objet de l’entente, par exemple pour la protection contre les incendies. ◆ La municipalité qui délègue sa compétence n’a plus le pouvoir d’intervenir sur son territoire relativement à l’objet de l’entente. |

39. Lorsqu’une régie intermunicipale est créée, l’approbation du ministre responsable des affaires municipales est requise et la nouvelle entité doit déposer annuellement des états financiers. De plus, peu importe le mode de fonctionnement, lorsqu’une entente concerne la prestation de services policiers, le ministre responsable de la sécurité publique doit l’approuver.

40. De manière générale, les municipalités déterminent, entre elles, les modalités de répartition des coûts liés à une entente. Dans tous les cas, peu importe le mode de coopération intermunicipale retenu, chaque municipalité demeure responsable de la façon dont elle pourvoit au paiement de sa contribution financière et elle conserve ses pouvoirs de taxation et de réglementation sur son territoire.

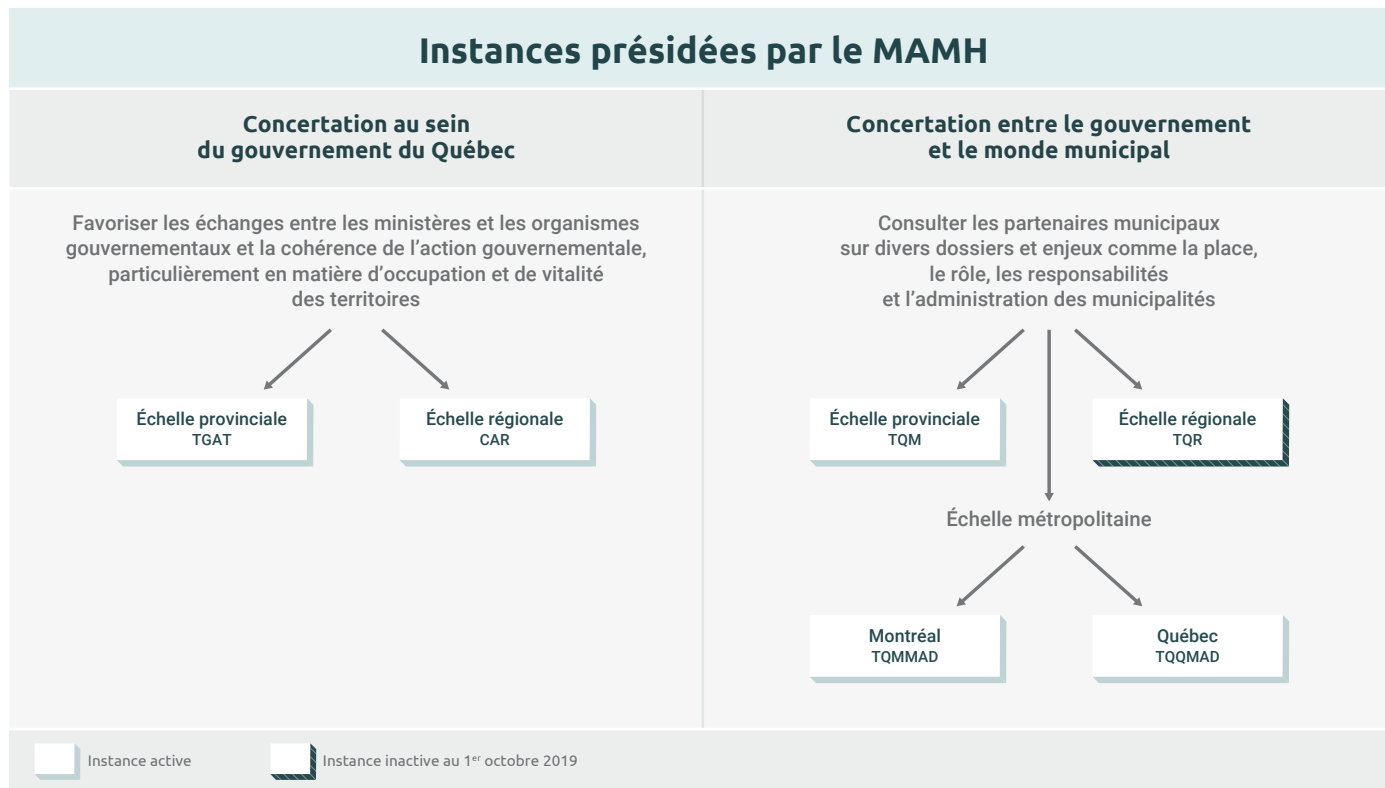
Instances de concertation

41. La *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l’Occupation du territoire* prévoit la création d’instances de concertation à l’échelle provinciale, régionale et métropolitaine. Le principal objectif est de favoriser les échanges et la cohérence de l’action gouvernementale. Cette concertation est effectuée au sein même du gouvernement du Québec, et aussi entre le gouvernement et divers intervenants liés au monde municipal. Les instances agissent par l’intermédiaire de différentes tables ou de conférences qui sont présidées par le ministre responsable des affaires municipales ou des représentants de son ministère. La figure 3 présente la structure et le niveau d’intervention des instances de concertation prévues dans cette loi et l’annexe 2 décrit leur composition.

Autres intervenants

Parmi les intervenants liés au monde municipal, on trouve notamment l’Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM), qui sont des associations d’élus municipaux.

Figure 3 Instances de concertation liées au monde municipal



TGAT Table gouvernementale aux affaires territoriales
 CAR Conférence administrative régionale
 TQM Table Québec-municipalités
 TQR Table Québec-régions

TQMMAD Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement
 TQQMAD Table Québec-Québec métropolitain pour l'aménagement et le développement

Autres acteurs gouvernementaux

42. En tant que gouvernements de proximité, les municipalités jouissent d'une plus grande autonomie pour exercer leurs pouvoirs et les compétences qui leur sont dévolues. Cette responsabilisation va de pair avec l'imputabilité dont elles doivent faire preuve. En plus du MAMH, d'autres acteurs agissent à l'égard de la surveillance et du contrôle des pratiques de gestion des municipalités. Chaque intervenant a sa propre mission, ses fonctions et ses pouvoirs d'intervention, qui sont régis par des lois. Son rôle peut aller de l'accompagnement jusqu'à la lutte contre la corruption. Afin de mieux situer leur champ d'intervention dans le monde municipal, nous présentons de manière succincte dans la figure 4 le rôle de certains de ces acteurs.

Figure 4 Principaux rôles d'acteurs gouvernementaux interagissant avec le monde municipal

Protecteur du citoyen

Assure le respect des droits des citoyens dans leurs relations avec les organismes publics. Au niveau municipal, il traite de la divulgation d'actes répréhensibles, dont l'objet ne relève pas du ministre responsable des affaires municipales

AMP

Autorité des marchés publics

Surveille les marchés publics et l'application des lois et règlements encadrant les contrats publics

MAMH

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Veille à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyens

CIME

Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes

Traite la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des municipalités et des organismes municipaux et les plaintes en cas de représailles, lorsque leur objet relève du ministre responsable des affaires municipales

Autres fonctions

Réalise d'autres volets de sa mission liés aux infrastructures, aux finances municipales, aux politiques ainsi qu'à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire

DR

Directions régionales

Informent, soutiennent et accompagnent notamment les municipalités et les MRC en matière de gestion municipale, d'aménagement du territoire et de développement local et régional, d'application des lois, des politiques et des orientations. Elles coordonnent l'action gouvernementale en matière d'occupation et de vitalité des territoires

DCSSAM

Direction des conseils et du soutien spécialisé en administration municipale

Produit des analyses, établit des diagnostics de municipalités en difficulté et intervient pour offrir un soutien spécialisé en matière d'administration municipale et de gestion contractuelle

Commissaire au lobbyisme du Québec

Surveille et contrôle les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques (élus et fonctionnaires) et en assure le sain exercice. Il offre également de la formation afin de favoriser la connaissance de la loi et la transparence des activités de lobbyisme

UPAC

Unité permanente anticorruption

Lutte contre la corruption dans le secteur public par des actions de prévention, par la vérification de l'intégrité des entreprises et par des enquêtes

Élections Québec

Appuie l'organisation des scrutins municipaux et veille à l'intégrité du système électoral, notamment l'application des règles sur le financement politique et le contrôle des dépenses électorales

CMQ

Commission municipale du Québec

Intervient dans la gestion et la gouvernance des municipalités

DCE

Direction du contentieux et des enquêtes

Enquête sur des manquements éthiques et déontologiques commis par les élus municipaux et initie des poursuites, le cas échéant

Membres et juges administratifs

Rôle administratif

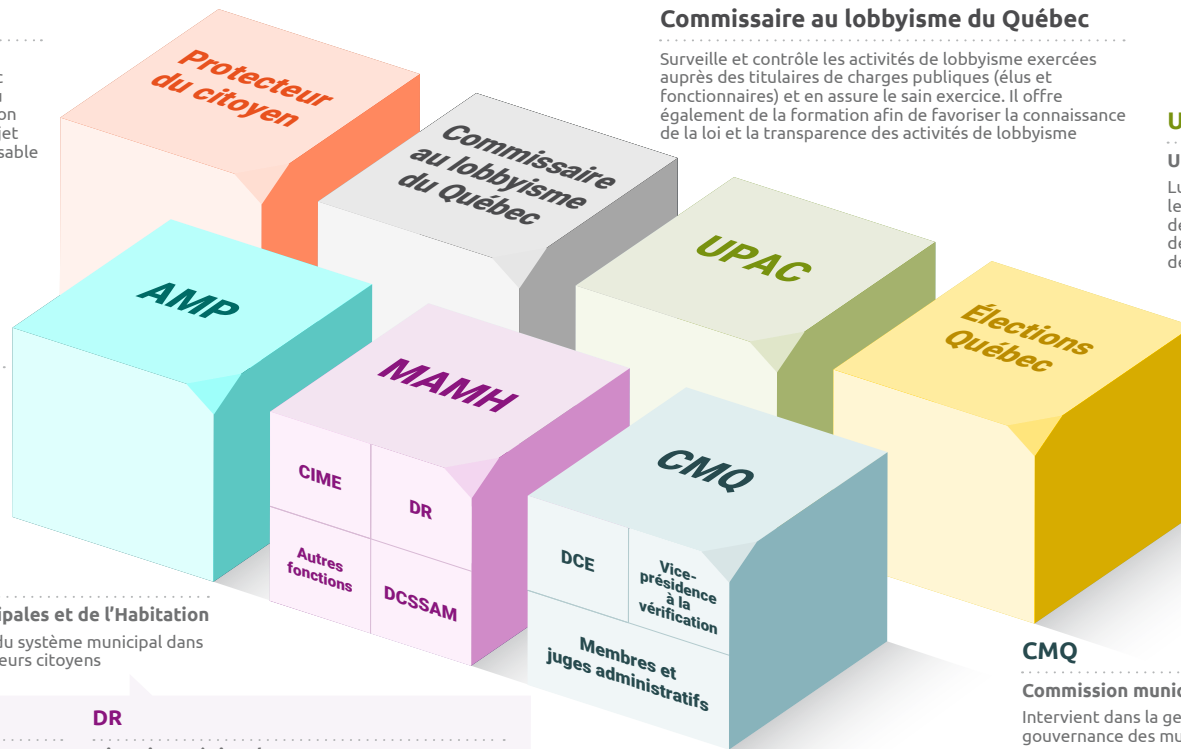
Administrent provisoirement les municipalités ou peuvent en être les tuteurs, accompagnent les municipalités aux prises avec un conflit qui perdure et mènent des enquêtes publiques

Vice-présidence à la vérification

Vérifie la conformité des activités et des opérations ainsi que l'optimisation des ressources des municipalités et organismes municipaux de son champ de compétence

Rôle juridictionnel

Rendent des décisions en matière d'éthique et de déontologie municipales, arbitrent des conflits municipaux, exemptent de taxes des organismes à but non lucratif



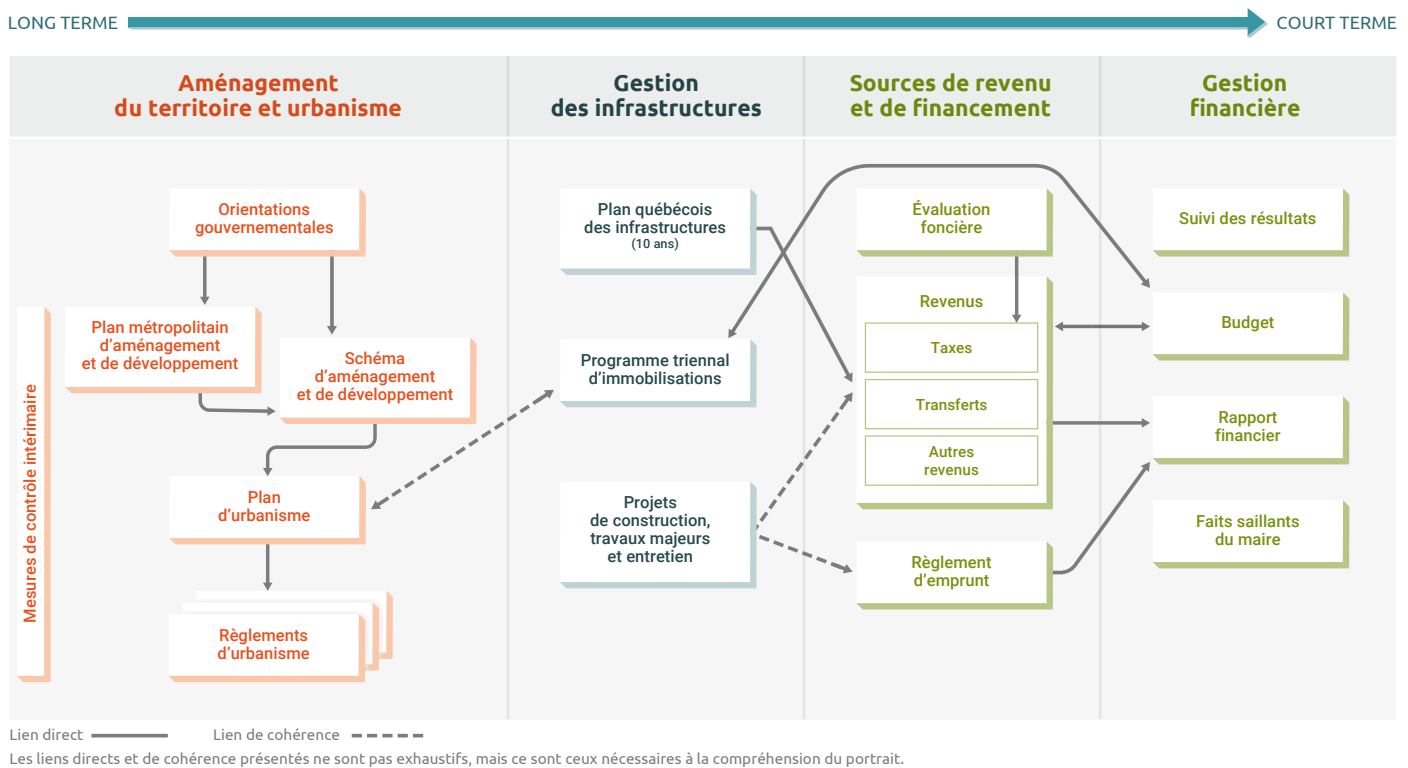
03

Processus liés aux activités des municipalités

43. Cette section présente certains processus liés aux activités des municipalités, lesquels ont un caractère structurant sur leur fonctionnement. Ces processus s’inscrivent d’ailleurs dans un contexte plus étendu où les municipalités doivent exercer les fonctions liées à leurs compétences, afin de jouer pleinement leur rôle et assumer leurs responsabilités.

44. Les processus que nous avons sélectionnés sont encadrés par des lois et des règlements, des outils administratifs et des guides de bonnes pratiques. Certains visent une planification à long terme, alors que d’autres sont relatifs aux activités à plus court terme. Ces processus, qui ont un impact sur les services offerts aux citoyens, s’articulent autour de quatre thèmes : l’aménagement du territoire et l’urbanisme, la gestion des infrastructures, les sources de revenus et de financement et, plus particulièrement, le processus d’évaluation foncière ainsi que la gestion financière (figure 5).

Figure 5 Processus liés aux activités des municipalités



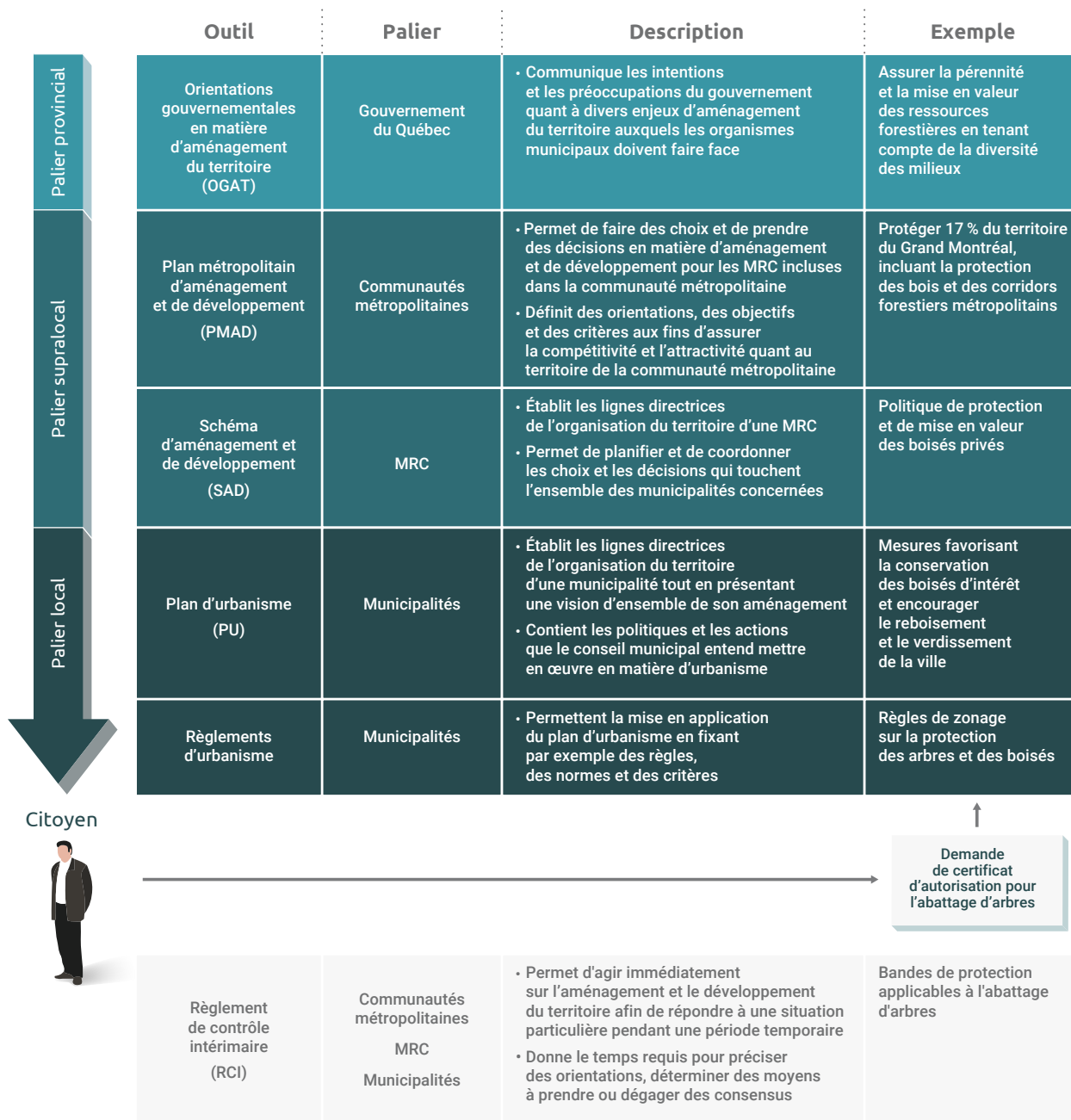
3.1 Aménagement du territoire et urbanisme

45. La planification territoriale cherche à développer une vision globale du territoire, et ce, dans tous ses aspects. Cette vision s'accompagne aussi d'une harmonisation des différents usages du territoire. Au Québec, cette planification est définie et encadrée par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Les responsabilités qui en découlent sont partagées entre différents paliers, soit le gouvernement du Québec, les communautés métropolitaines, les MRC et les municipalités.

46. Le cadre général de cette approche est composé d'outils de planification et de réglementation qui visent un développement durable, cohérent et nécessaire du territoire. Chacun de ces outils doit être défini de manière à ce que les objectifs et les projets qui s'y rattachent soient conformes aux lignes directrices du palier de l'échelle supérieure. Le but est de répondre aux besoins des collectivités et aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. La figure 6 présente de façon succincte divers outils utilisés pour mettre en place le cadre général.



Figure 6 Cadre général d'aménagement du territoire et d'urbanisme



47. Le principal document d'orientations gouvernementales a été publié en 1994, puis il a été complété et enrichi au fil du temps. Aujourd'hui, on compte deux plans métropolitains d'aménagement et de développement respectivement pour les communautés métropolitaines de Québec et de Montréal. Les 87 MRC ainsi que les 14 municipalités exerçant certaines compétences de MRC ont, quant à elles, élaboré 101 schémas d'aménagement et de développement (SAD). Ces outils n'ont pas été conçus pour être des documents statiques. D'une part, les conseils de ces organismes peuvent décider de modifier les SAD par exemple pour prendre en considération des changements qui influent sur le territoire ou pour répondre aux besoins des citoyens. D'autre part, la loi exige que les SAD fassent l'objet d'une révision périodique qui doit s'amorcer au plus tard cinq ans après la date d'entrée en vigueur.

48. Comme nous le présentons dans le tableau 2, il existe actuellement jusqu'à trois générations de SAD, selon que le schéma d'origine a fait l'objet d'une ou de deux révisions par la MRC. En avril 2019, l'âge moyen des SAD était de 14,4 ans et 17 d'entre eux étaient de la première génération. Toutefois, pour la majorité des MRC, le schéma de deuxième génération s'applique. En général, les MRC sont intervenues au moins une fois au cours des 12 derniers mois pour continuer la mise à jour de leur schéma; cependant, le processus permettant l'entrée en vigueur d'un SAD révisé tarde à se finaliser pour plusieurs d'entre elles.

Tableau 2 Portrait global des SAD au 30 avril 2019

| Génération ¹ | N ^{bre} de MRC ² | Âge moyen (années) |
|------------------------------|--------------------------------------|--------------------|
| Première (1985-1989) | 17 | 28,3 |
| Deuxième (1996-2018) | 79 | 12,1 |
| Troisième (à partir de 2012) | 5 | 2,9 |
| Total | 101 | 14,4 |

1. Sauf exception, la période indique l'intervalle de temps à l'intérieur duquel les SAD de cette génération sont entrés en vigueur.

2. Ce chiffre inclut les MRC ainsi que les 14 municipalités exerçant certaines compétences de MRC.

Source : MAMH.

49. Parallèlement à l'élaboration, à la modification ou à la révision des outils de planification, des RCI peuvent aussi être adoptés pour répondre à des situations particulières et temporaires. Certains portent sur des sujets très précis (ex. : zonage d'un secteur), alors que d'autres ont une portée plus large (ex. : cohabitation des usages en milieu agricole). En avril 2019, près de 450 RCI s'appliquaient dans 95 MRC et municipalités exerçant certaines compétences de MRC.

50. Chaque municipalité faisant partie du territoire de la MRC doit prendre en compte les lignes directrices établies dans le SAD mis à jour. Les municipalités sont donc tenues d'adopter un plan et des règlements d'urbanisme conformes aux objectifs du schéma dans les 24 mois suivant son entrée en vigueur. Cependant, les travaux de révision du plan d'urbanisme et de ses règlements d'application peuvent être différés à cause de la révision en cours du SAD à la MRC. Après l'entrée en vigueur d'un SAD révisé, des contraintes administratives de la municipalité peuvent également causer des retards. Si la révision tarde, il y a un risque que le plan d'urbanisme de la municipalité et les règlements applicables aux citoyens ne soient pas en phase avec le contexte actuel dans lequel elle évolue ou avec les orientations gouvernementales.

51. Ainsi, la concordance entre les outils de planification et le temps nécessaire pour amorcer et achever leur processus de révision peut avoir des répercussions sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, lesquelles ont une incidence sur certaines collectivités.

3.2 Gestion des infrastructures

52. La construction, l'exploitation et l'entretien des infrastructures sont des actions fondamentales qui permettent aux municipalités d'assumer leur responsabilité première, à savoir offrir des services de proximité aux citoyens. La nature des services qui nécessitent des infrastructures est très diversifiée. En voici des exemples :

- ◆ approvisionnement et traitement en eau potable (ex. : usine de traitement, réservoirs et conduites);
- ◆ traitement des eaux usées (ex. : usine et bassin d'épuration, égouts);
- ◆ transport (ex. : rues, routes et trottoirs, ponts, éclairage des rues);
- ◆ loisirs et culture (ex. : parcs, piscine, aréna, bibliothèque, centre communautaire);
- ◆ sécurité publique (ex. : caserne de pompiers);
- ◆ vie démocratique et activités administratives (ex. : hôtel de ville).

Valeur comptable nette

Cette valeur correspond au coût initial de l'immobilisation (montant pour acheter, construire, développer, mettre en valeur ou améliorer une immobilisation) moins l'amortissement cumulé et toute autre réduction de valeur. L'amortissement correspond quant à lui à la répartition du coût sur la durée de vie utile de l'actif. Il s'agit donc d'une valeur historique qui n'équivaut pas nécessairement à la valeur de remplacement ou à la valeur réelle de l'immobilisation.

53. Pour les municipalités de moins de 100 000 habitants, l'ensemble de ces infrastructures représente des actifs d'une valeur comptable nette de plus de 27,4 milliards de dollars pour l'année 2018. Au cours de cette année, leurs acquisitions en matière d'immobilisations se sont élevées à 2,5 milliards. Le tableau 3 présente la valeur comptable nette moyenne des immobilisations ainsi que les dépenses moyennes en acquisitions.

Tableau 3 Valeur moyenne des immobilisations et des acquisitions pour l'année 2018 (en millions de dollars)

| Classe de population | Valeur comptable nette | | Dépenses en acquisition d'immobilisations | |
|----------------------|------------------------|--------------------------|---|--------------------------|
| | Total | Moyenne par municipalité | Total | Moyenne par municipalité |
| 0 – 1 999 hab. | 4 156 | 6,1 | 391 | 0,6 |
| 2 000 – 9 999 hab. | 7 631 | 27,5 | 732 | 2,6 |
| 10 000 – 24 999 hab. | 5 473 | 96,0 | 460 | 8,1 |
| 25 000 – 99 999 hab. | 10 159 | 290,3 | 926 | 26,5 |
| Total | 27 419 | | 2 509 | |

Source : Rapports financiers.

54. Le gouvernement du Québec, dans le Plan québécois des infrastructures (PQI) 2019-2029, prévoit également des investissements de plus de 7,2 milliards de dollars dans les infrastructures municipales pour les 10 prochaines années. Ces investissements permettront, d'une part, de maintenir ou de remplacer les immobilisations actuelles afin d'assurer la continuité des services fournis à la population (87 %) et, d'autre part, de réaliser des travaux d'infrastructures pour augmenter le niveau de services offerts (13 %). Ces sommes sont transférées aux municipalités par l'entremise de différents programmes d'aide financière gérés par le MAMH.

55. De plus, des investissements prévus par d'autres ministères dans le PQI peuvent également faire l'objet de transferts aux municipalités. Il s'agit par exemple d'investissements qui concernent le réseau routier, le transport en commun et les infrastructures sportives, culturelles, touristiques ou de loisir.

Plan québécois des infrastructures

Il s'agit d'un des outils importants du gouvernement du Québec pour planifier et prioriser ses investissements en matière d'infrastructures.

Outils de planification

56. Certains principes doivent être pris en considération par les municipalités pour gérer de manière efficace et efficiente les immobilisations dont elles ont la responsabilité. Concrètement, cela se traduit par les actions suivantes :

- ◆ déterminer les besoins à court, moyen et long terme en fonction du niveau de service convenu et attendu;
- ◆ dresser un inventaire des actifs en matière d'immobilisations et collecter les données nécessaires pour évaluer leur état;
- ◆ définir les priorités d'action en fonction, entre autres, du niveau de service souhaité, de l'état des immobilisations, des coûts, de la complexité d'exécution, des enjeux de développement durable;
- ◆ analyser les coûts d'un projet en tenant compte des investissements requis ainsi que des coûts d'exploitation et d'entretien, et ce, pour le cycle de vie complet de l'actif considéré.

57. Parallèlement à ces principes de saine gestion, le *Code municipal du Québec* et la *Loi sur les cités et villes* exigent que les municipalités adoptent un programme triennal d'immobilisations (PTI) au plus tard le 31 décembre de chaque année. Le PTI de la municipalité a les objectifs suivants :

- ◆ fournir un outil de planification des investissements qui tient compte des priorités de développement et des ressources financières dont la municipalité dispose;
- ◆ permettre d'évaluer l'incidence financière des projets sur les budgets annuels futurs;
- ◆ permettre d'élaborer le calendrier de réalisation des règlements d'emprunts, tout en aidant la municipalité à connaître ses besoins de financement.

58. Le PTI est indissociable du processus de prévisions budgétaires de la municipalité. À ce titre, il représente un outil de planification indispensable à une saine administration et constitue l'un des éléments importants du plan de développement local. D'autre part, il devrait également être compatible avec le plan d'urbanisme de la municipalité et, conséquemment, avec le SAD à l'échelle supralocale.

59. Nous avons sélectionné de façon aléatoire 146 municipalités afin de savoir si elles avaient un PTI. Pour 35 (24 %), nous n'avons trouvé aucune information publique portant sur l'adoption du PTI. Nous n'avons donc pas été en mesure de savoir si ces municipalités avaient un tel programme et s'il était accessible aux citoyens. Parmi les 111 municipalités restantes, 97 % avaient adopté leur PTI 2019-2021 avant la date butoir prescrite par la loi, soit le 31 décembre 2018. Pour les autres municipalités, le PTI a été adopté en janvier 2019. Toutefois, la qualité et la conformité de son contenu n'ont pas fait l'objet d'une appréciation dans ce portrait.

3.3 Évaluation foncière

60. Pour assurer aux citoyens des services de proximité ainsi que le développement et la protection de leur territoire, les municipalités doivent disposer de revenus. Leur principale source de revenus de fonctionnement provient de la taxe foncière.

61. La taxe foncière s'applique aux propriétés présentes sur le territoire d'une municipalité sur la base de leur valeur. L'utilité première du rôle d'évaluation foncière est d'indiquer la valeur réelle de chaque propriété établie à une date donnée, c'est-à-dire sa valeur d'échange sur un marché concurrentiel. Il a aussi pour fonction de partager la charge fiscale entre les propriétaires fonciers d'une municipalité de façon transparente et uniforme.

62. Les données de l'évaluation foncière pour l'année 2018 montrent que les municipalités de moins de 100 000 habitants comptent quelque 2,3 millions d'unités d'évaluation, et ces dernières représentent une valeur totale de 570 milliards de dollars. De ce montant, 92 % sont attribuables à des propriétés imposables par les municipalités et 8 %, à des propriétés non imposables.

63. En matière de fiscalité municipale, notamment en ce qui a trait à la taxe foncière, les responsabilités dans ce domaine sont partagées :

- ◆ Organismes municipaux responsables de l'évaluation (OMRÉ)
 - confectionner et tenir à jour le rôle d'évaluation foncière.
- ◆ Municipalités
 - transmettre à chaque dépôt d'un rôle d'évaluation foncière, soit tous les trois ans, un avis d'évaluation aux propriétaires (citoyens ou entreprises);
 - établir les taux de taxation en tenant compte des prévisions budgétaires de la municipalité;
 - produire annuellement le rôle de perception et le compte de taxes, ce dernier étant transmis à chaque propriétaire.

64. L'actualisation des valeurs inscrites au rôle d'évaluation foncière doit s'effectuer tous les trois ans. Dans le cas des municipalités de moins de 5 000 habitants, les valeurs inscrites au rôle peuvent être reconduites pour un deuxième cycle de trois ans. Selon les données disponibles, la quasi-totalité des municipalités actualisent leur rôle d'évaluation selon la fréquence prescrite par la loi.

Propriétés non imposables

Ces propriétés sont exemptées de taxes foncières municipales. Toutefois, selon les situations, une contrepartie à titre de compensation tenant lieu de taxes peut être versée, comme c'est le cas pour les immeubles appartenant au gouvernement.

OMRÉ

Il s'agit d'organismes municipaux constitués de MRC et de municipalités, ces dernières étant surtout des villes plus peuplées.

65. Pour établir la valeur foncière d'un immeuble, il est nécessaire de disposer de renseignements qui sont généralement recueillis au moyen d'une inspection. L'exactitude de ces renseignements doit être vérifiée au moins tous les neuf ans pour chaque propriété inscrite au rôle. Selon les données disponibles, la vérification des renseignements qui permettent d'établir l'évaluation foncière remonte à plus de huit ans pour 13 % des 2,3 millions d'unités d'évaluation présentes dans les municipalités. Pour ces unités, il y a donc un risque que la vérification dépasse le délai de neuf ans.

66. En somme, sur la base du sommaire du rôle d'évaluation foncière et, notamment, à partir des besoins financiers planifiés lors de l'élaboration du budget, la municipalité est en mesure d'établir les taux de taxes pour chacune des catégories d'immeubles par voie de règlement. En plus de la taxe foncière pour chaque immeuble, le compte de taxes peut comprendre d'autres modes de tarification, par exemple pour les services d'aqueduc, d'égout et de gestion des matières résiduelles.

67. Le rôle d'évaluation foncière et son sommaire sont donc les outils de gestion qui sont à la base de la source de revenus la plus importante pour les municipalités. Ils sont également des outils de planification, car ils permettent aux municipalités d'avoir des données pertinentes concernant le parc immobilier sur leur territoire.

Renseignements sur la propriété

Les renseignements obtenus portent notamment sur la superficie du terrain, les dimensions du bâtiment, ses caractéristiques physiques et son âge apparent.

3.4 Gestion financière

68. Dans son expression la plus simple, la gestion financière d'une municipalité comporte quatre grandes étapes :

- ◆ suivi des résultats préalable à l'adoption du budget;
- ◆ adoption du budget annuel;
- ◆ dépôt du rapport financier, qui inclut les états financiers audités;
- ◆ communication par le maire des faits saillants aux citoyens.

69. Il s'avère important que la reddition de comptes financière requise soit rendue publique au moment prescrit par la loi puisque tout délai peut notamment nuire aux citoyens à l'égard de l'accès à l'information. Une telle situation peut également être perçue négativement par les marchés financiers.

Budget annuel

70. Pour effectuer une saine gestion de leurs activités, les municipalités ont besoin de connaître, entre autres, le montant prévu des revenus et des dépenses au cours de la prochaine année.

71. Au moins quatre semaines avant la séance d'adoption du budget annuel, deux états comparatifs doivent être déposés au conseil municipal. Le premier état compare les revenus et les dépenses atteints pour l'année en cours avec ceux de l'année précédente pour la même période. Le deuxième état compare les revenus et les dépenses de l'année en cours avec le budget courant. L'objectif de ces états comparatifs est de permettre un suivi des résultats avant l'adoption du budget pour l'année suivante.

72. Le budget annuel adopté par le conseil municipal permet d'établir les prévisions de revenus et de dépenses pour l'exercice financier suivant, lequel concerne la période du 1^{er} janvier au 31 décembre. L'adoption de ce budget doit se faire durant la période allant du 15 novembre au 31 décembre, sauf lorsqu'il s'agit d'une année d'élections générales pour la municipalité. Lorsque le budget n'a pas été adopté au 1^{er} janvier, la loi prévoit que le 1/12 du budget de l'année précédente est réputé adopté, ce qui permet ainsi à la municipalité de poursuivre ses activités. Il en est de même au début de chaque mois subséquent si à ce moment le budget n'est toujours pas adopté par la municipalité.

73. Selon les données publiées dans les rapports financiers, 92 % des municipalités se sont conformées au délai spécifié par le *Code municipal du Québec* et la *Loi sur les cités et villes* quant à l'adoption de leur budget de l'année 2019. La majorité des autres municipalités l'ont adopté en janvier 2019.

Gestion des déficits

74. Le budget d'une municipalité doit prévoir des revenus au moins égaux aux dépenses qui y figurent (équilibre budgétaire). Toutefois, lorsque la situation se présente, le *Code municipal du Québec* et la *Loi sur les cités et villes* prescrivent trois options pour que la municipalité résorbe son déficit. Le conseil de la municipalité peut adopter un budget supplémentaire au cours de l'année pour le résorber. Si le conseil décide de ne pas utiliser cette option, il doit porter le déficit dans le budget de l'année suivante ou encore le consolider par un règlement d'emprunt. Cette dernière option est habituellement celle privilégiée par les municipalités.

Période couverte pour l'analyse de la gestion des déficits

L'analyse effectuée s'est limitée à la période se terminant le 31 décembre 2017 puisque les données disponibles, au moment de la publication de ce portrait, ne permettaient pas d'avoir une image complète de la situation pour l'année 2018.

75. De 2015 à 2017, nous observons que, globalement, les déficits accumulés de fonctionnement pour les municipalités, de moins de 100 000 habitants montrent une tendance à la baisse. Le montant total de ces déficits est passé de 10 millions de dollars en 2015 à 4,4 millions en 2017, ce qui représente une baisse de 56 % sur trois ans. Parallèlement, le nombre de municipalités présentant un déficit accumulé de fonctionnement est passé de 47 en 2015 à 35 en 2017, soit une baisse de 26 %. L'importance du déficit peut être évaluée par rapport aux revenus de fonctionnement de la municipalité, ce qu'on peut appeler un taux de déficit. En 2017, pour les 35 municipalités présentant un déficit accumulé de fonctionnement, le taux de déficit a été inférieur à 5 % pour 13 municipalités, de 5 à 15 % pour 20 d'entre elles et supérieur à 15 % uniquement pour 2 municipalités. Enfin, le déficit accumulé de fonctionnement moyen a été de 125 000 dollars pour cette période.

76. Pour les 35 municipalités ayant terminé l'année 2017 avec un déficit accumulé de fonctionnement, 13 (37 %) ont mis en place l'une des options prévues dans la loi afin de le résorber. Pour les 22 autres municipalités, bien qu'elles n'aient pas résorbé leur déficit au moyen de l'une des options prévues, leur situation a été régularisée subséquentement dans certains cas. Ainsi, 12 d'entre elles ne présentaient plus de déficit accumulé de fonctionnement au 31 décembre 2018. Le tableau 4 détaille la répartition et l'importance des déficits accumulés de fonctionnement par ces municipalités.

Tableau 4 Répartition des déficits accumulés de fonctionnement en 2017

| Classe de population | N ^{bre} de municipalités ayant un déficit accumulé | Total des déficits accumulés (en milliers \$) | Déficit accumulé moyen (en milliers \$) |
|----------------------|---|---|---|
| 0 – 1 999 hab. | 28 | 2 716 | 97 |
| 2 000 – 9 999 hab. | 7 | 1 671 | 239 |
| 10 000 – 24 999 hab. | – | – | – |
| 25 000 – 99 999 hab. | – | – | – |
| Total | 35 | 4 387 | 125 |

Source : Rapports financiers.

77. Outre le fait qu'un déficit accumulé de fonctionnement représente un avertissement relatif à la santé financière de la municipalité, il peut également montrer qu'il est nécessaire que celle-ci évalue des pistes d'optimisation. Cela lui permettrait d'éviter la récurrence du déficit et de se prémunir contre ses possibles conséquences négatives.

Rapport financier

78. La municipalité doit, chaque année, rendre des comptes sur l'utilisation de ses ressources financières, et ce, sous la forme d'un rapport financier portant sur la période du 1^{er} janvier au 31 décembre. Ce rapport doit être déposé au conseil municipal, être transmis au ministre responsable des affaires municipales et être accessible aux citoyens.

79. Le rapport financier se compose de l'attestation du trésorier ou du secrétaire-trésorier (déclaration sur la véracité du rapport), des états financiers audités par un auditeur indépendant (vérificateur externe) et de renseignements financiers non audités. En plus du rapport financier, d'autres documents de nature financière doivent également être communiqués. Certains d'entre eux sont audités (ex. : taux global de taxation réel), alors que d'autres ne le sont pas et peuvent être requis aux fins de programmes gouvernementaux et de suivi de gestion (ex. : analyse portant sur l'endettement total net à long terme). Les municipalités doivent également ajouter à leurs données celles de l'ensemble des organismes municipaux qui sont sous leur contrôle, de façon à produire un rapport financier consolidé qui reflète la situation d'ensemble de la municipalité.

80. Le rapport financier doit être transmis annuellement au ministre responsable des affaires municipales au plus tard le 15 mai de l'année suivante. Pour les rapports financiers requis de l'année 2018, 55 % des municipalités avaient transmis leurs rapports financiers au 15 mai 2019, respectant ainsi l'exigence légale. Après cette date, des communications sont établies par le MAMH avec les municipalités n'ayant pas transmis leurs rapports financiers afin de leur rappeler les dispositions légales. En date du 1^{er} octobre 2019, ce sont 96 % des rapports financiers qui ont été transmis.

Conformité des états financiers

81. Dans la réalisation de son mandat, l'auditeur indépendant formule une opinion sur les états financiers pour certifier qu'ils représentent fidèlement la situation financière de la municipalité. Dans certaines situations, son opinion comporte des réserves. Ces dernières peuvent par exemple indiquer au lecteur qu'une partie de l'information est inexacte ou que la présentation de l'information n'est pas conforme aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Opinion avec réserve

Le nombre de rapports de l'auditeur indépendant comportant une opinion avec réserve ne tient pas compte des réserves relatives à la comptabilisation des paiements de transfert.

82. Au cours des trois dernières années, le nombre de municipalités dont le rapport de l'auditeur indépendant comporte une opinion avec réserve a diminué de 36 %. Ainsi, ce nombre est passé de 101 en 2016 à 84 en 2017, puis à 65 en 2018.

83. Les principales raisons expliquant les opinions avec réserve concernent l'application des normes comptables relatives à la comptabilisation des passifs liés à des sites contaminés ainsi que l'exhaustivité des revenus provenant de l'imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières.

Faits saillants du maire

84. Le maire doit, lors d'une séance ordinaire du conseil tenue au plus tard en juin, faire état des faits saillants du rapport financier de l'année précédente ainsi que ceux du rapport de l'auditeur indépendant aux citoyens. Les faits saillants peuvent également inclure d'autres informations, comme les principales réalisations de la municipalité au cours de l'année. Ceux-ci sont diffusés sur le territoire de la municipalité conformément aux modalités déterminées par le conseil. Par la publication des faits saillants du maire, la municipalité vise à améliorer la transparence des décisions qu'elle prend tout en privilégiant une reddition de comptes axée sur les citoyens.

04

Indicateurs et informations financières

85. L'analyse de la situation financière permet de statuer sur la performance d'une municipalité. Pour analyser cette performance, nous avons sélectionné certains indicateurs afin de positionner les municipalités de moins 100 000 habitants et de déceler des tendances selon leur classe de population.

86. Les indicateurs présentés proviennent notamment de modèles de reddition de comptes couramment utilisés dans le secteur public. Ces modèles mettent l'accent sur trois aspects fondamentaux, soit la durabilité, la vulnérabilité et la flexibilité. Ces aspects nous permettent d'apprécier respectivement la capacité de la municipalité de s'acquitter de ses obligations actuelles et futures, son degré de dépendance envers d'autres parties prenantes et la marge de manœuvre dont elle dispose pour assumer ses rôles et ses responsabilités.

87. L'aspect financier des municipalités sera abordé sous six angles. Une introduction quant aux revenus et aux charges de fonctionnement sert de base à la compréhension des autres indicateurs et des indices présentés. Par la suite, certains enjeux touchant les municipalités seront cernés, tels que l'endettement, les actifs en immobilisations, les excédents (déficits) accumulés découlant des activités de fonctionnement, les facteurs qui influencent les revenus de taxes. Enfin, nous abordons la relation entre la vitalité économique des municipalités et le fardeau fiscal des citoyens.

88. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Québec compte 1 098 municipalités de moins de 100 000 habitants. Pour établir ce portrait, nous avons exclu certaines municipalités de la population étudiée. De fait, la plupart des municipalités exclues n'avaient pas transmis leurs états financiers en date du 1^{er} octobre 2019. D'autres raisons ont trait à des critères relatifs à la conception des indicateurs. D'autre part, certaines municipalités ont été exclues pour limiter la possibilité d'introduire un biais circonstanciel.

89. Notons que les informations présentées dans cette section ne remplacent pas les analyses spécifiques nécessaires à une évaluation en profondeur de la situation financière d'une municipalité. Toute comparaison entre municipalités n'a de sens que si les facteurs d'influence et les spécificités de chaque indicateur sont bien connus, et ce, pour chacune des municipalités faisant partie de la comparaison.

4.1 Revenus et charges de fonctionnement

Activités de fonctionnement

Elles regroupent les revenus et les charges qui ne sont pas liés à des investissements faits par la municipalité. Par exemple, une municipalité qui achète un équipement de voirie classera cette dépense dans ses activités d'investissement. Cependant, le salaire versé à l'opérateur sera imputé aux charges de fonctionnement.

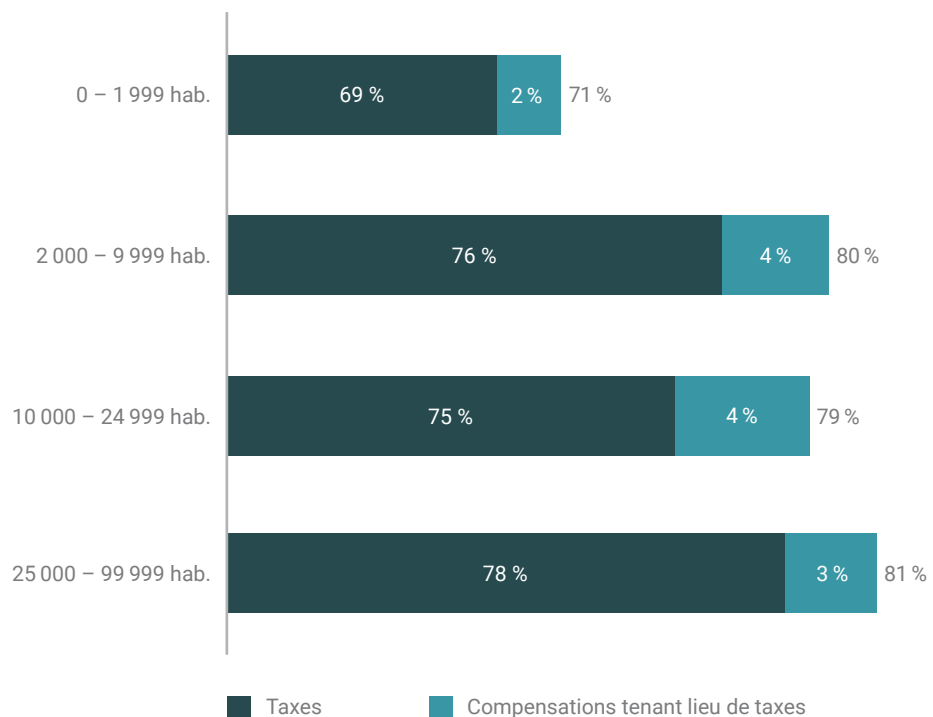
90. Cette section offre un aperçu des principales sources de revenus nécessaires à la réalisation des activités de fonctionnement des municipalités et les charges qui en découlent. Le fait de connaître la composition des revenus et des charges d'une municipalité permet d'avoir une meilleure assise pour mieux apprécier sa performance.

91. De plus, à la suite des modifications apportées à la *Loi sur le traitement des élus municipaux* par la sanction du projet de loi n° 122, nous jugeons à propos de présenter une analyse comparative entre la rémunération des élus municipaux en 2017 et celle versée en 2018, soit après les changements pouvant avoir été apportés par ce projet de loi.

Sources de revenus

92. Les figures 7 et 8 présentent la répartition des revenus de fonctionnement des municipalités par catégorie pour l'année 2018. Une description des différentes catégories de revenus est donnée à l'annexe 3. La majeure partie des revenus de fonctionnement (79 %) découlent soit des pouvoirs de la municipalité d'imposer des taxes, soit des compensations tenant lieu de taxes qu'elle reçoit.

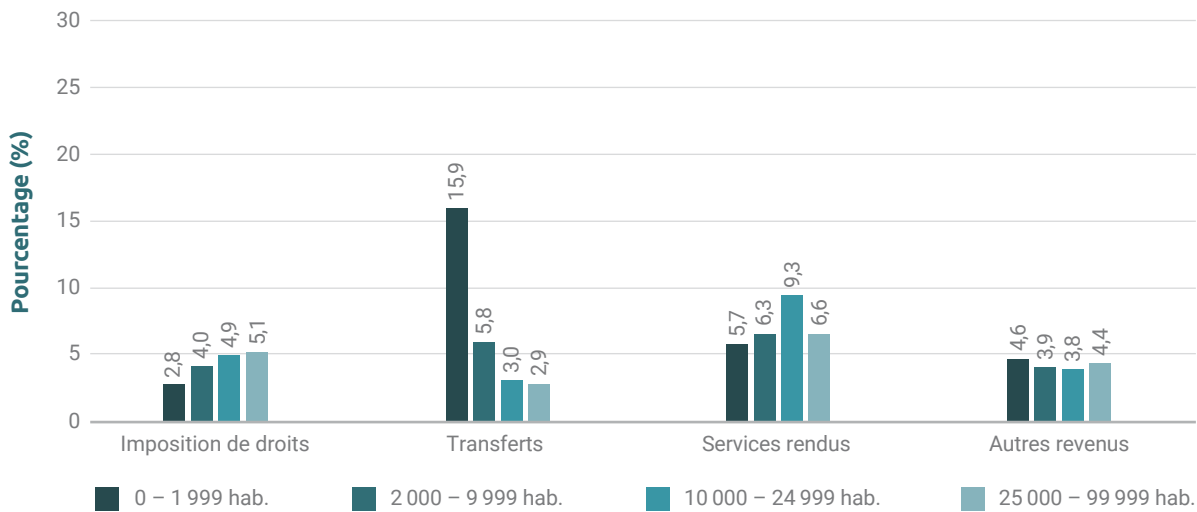
Figure 7 Revenus de fonctionnement découlant de la taxation pour l'année 2018



Source : Rapports financiers.

93. Les autres sources, qui constituent en moyenne 21 % des revenus de fonctionnement, sont divisées en quatre grandes catégories, soit les revenus provenant de l'imposition de droits, de transferts, de services rendus ou d'autres sources. Notons que les revenus liés aux transferts représentent une source de financement proportionnellement plus importante pour les municipalités de moins de 2 000 habitants.

Figure 8 Revenus de fonctionnement, autres que ceux découlant de la taxation, pour l'année 2018



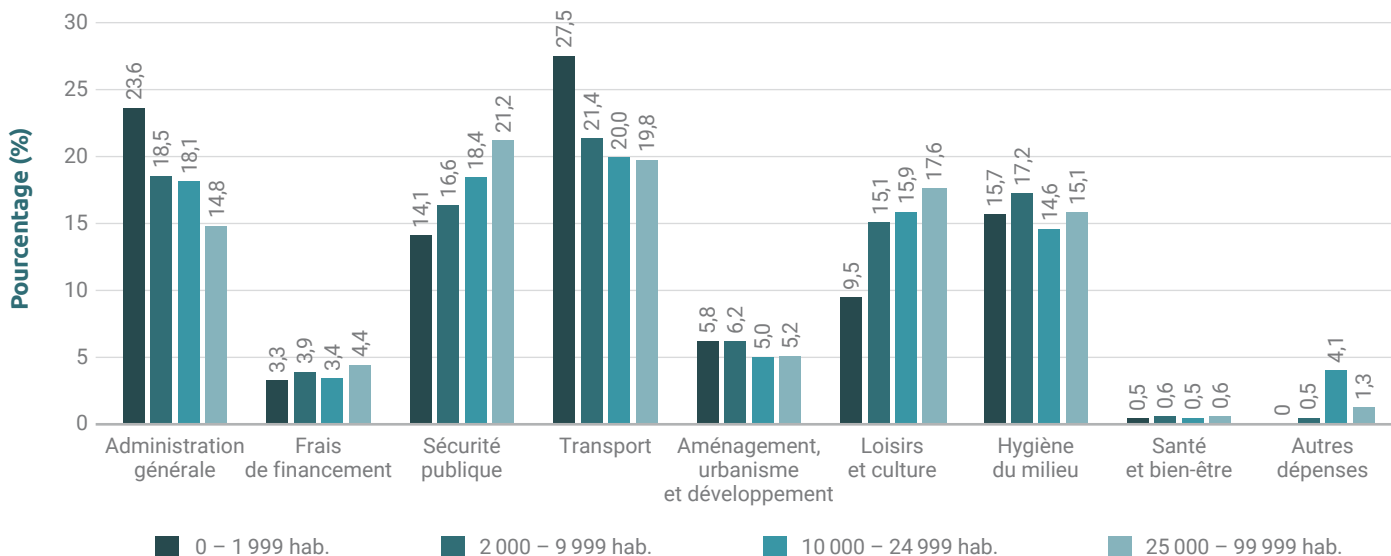
Source : Rapports financiers.

Charges de fonctionnement

94. La figure 9 présente, pour l'année 2018, la répartition des charges de fonctionnement des municipalités par fonction. Une description de ces différentes fonctions est fournie à l'annexe 3. Mentionnons que plus la population est élevée dans la municipalité, moins la proportion des frais d'administration générale est importante. Cette différence peut notamment s'expliquer par la capacité des municipalités à réaliser des économies d'échelle.

95. De même, les sommes consacrées au transport présentent une proportion plus élevée de charges pour les municipalités comptant une population moins importante. La densité d'occupation du territoire de la municipalité est un facteur qui pourrait expliquer en partie cette proportion plus élevée. Quant aux charges en matière de sécurité publique, de loisirs et de culture, elles tendent à montrer que les plus grandes municipalités y consacrent proportionnellement davantage de ressources financières.

Figure 9 Charges de fonctionnement pour l'année 2018



Source : Rapports financiers.

Rémunération des élus municipaux

96. Selon la *Loi sur le traitement des élus municipaux*, il est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2018 que le conseil municipal adopte un règlement fixant la rémunération de tous ses membres. Auparavant, une rémunération supplétive était prévue dans la loi pour les municipalités qui n'avaient pas adopté un tel règlement. Parallèlement, plusieurs dispositions gouvernementales ont été abrogées, comme celle traitant de la rémunération additionnelle versée pour des postes particuliers et celle se rapportant à l'échelle de rémunération minimale et maximale.

97. Le tableau 5 permet d'illustrer, dans une certaine mesure, les changements survenus à la suite des différentes modifications législatives sur la rémunération des élus municipaux. De 2017 à 2018, la rémunération accordée aux maires a augmenté en moyenne de 8,8 % pour l'ensemble des municipalités et en moyenne de 9,5 % pour les autres conseillers municipaux.

Tableau 5 Variation de la rémunération moyenne des élus municipaux entre les années 2017 et 2018 (en pourcentage)

| Classe de population | Maires | Conseillers |
|----------------------|--------|-------------|
| 0 – 1 999 hab. | 10,7 | 11,7 |
| 2 000 – 9 999 hab. | 6,6 | 8,3 |
| 10 000 – 24 999 hab. | 10,8 | 10,8 |
| 25 000 – 99 999 hab. | 7,9 | 5,5 |

Source : Rapports financiers – Données non auditées.

4.2 Endettement des municipalités

98. Afin de pourvoir à ses besoins financiers, par exemple pour acquérir une nouvelle infrastructure ou encore combler un déficit généré par ses activités de fonctionnement, la municipalité peut adopter un règlement d'emprunt.

99. Une partie de la dette est généralement remboursée par des subventions et des transferts provenant d'autres paliers de gouvernement et différents tiers. Elle peut également être remboursée à même l'excédent accumulé de la municipalité. Une fois ces sommes soustraites de la dette, l'on obtient l'endettement net à long terme de la municipalité. À titre indicatif, selon les données disponibles au 1^{er} octobre 2019, la dette de l'ensemble des municipalités du Québec représente 22,3 milliards de dollars pour l'année 2018, dont 10,5 milliards sont attribuables aux municipalités de moins de 100 000 habitants. De ce dernier montant, 1,6 milliard est assumé par le gouvernement du Québec et les autres tiers. La figure 10 illustre la relation entre la dette et l'endettement net à long terme propre aux activités d'une municipalité.

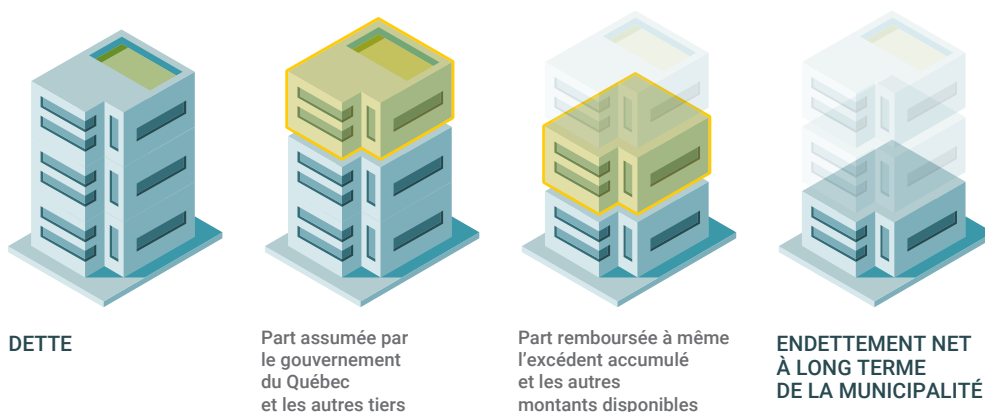
Utilisation du terme *Dette*

Ce terme est utilisé pour simplifier la compréhension du texte. Il comprend la dette à long terme, à laquelle sont additionnées les sommes liées aux activités d'investissement et de fonctionnement à financer ainsi que la dette en cours de refinancement. La dette, comme définie ci-dessus, correspond au point de départ du calcul de l'endettement total net à long terme.

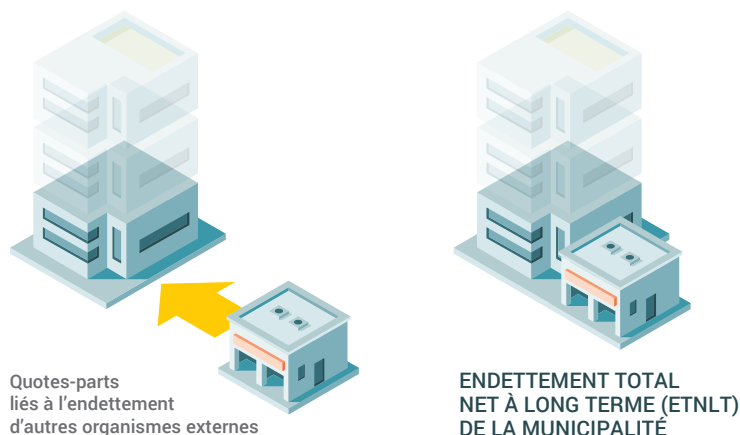
Obligations financières

Les obligations d'une municipalité peuvent, selon l'angle abordé, être mesurées à l'aide des notions suivantes : dette à long terme, dette nette, endettement total net à long terme.

Figure 10 Représentation de l'endettement net à long terme de la municipalité



100. Certains services à la disposition du citoyen proviennent aussi d'autres organismes externes, habituellement supralocaux, à la municipalité où il réside. À titre d'exemple, une municipalité pourrait bénéficier d'un service d'incendie fourni par une régie intermunicipale ou d'un service d'évaluation foncière administré par une MRC. Toute municipalité membre d'un tel organisme externe doit assumer une partie de l'endettement contracté par celui-ci sous forme de quote-part. En ajoutant les différentes quotes-parts à l'endettement net à long terme de la municipalité, l'on obtient l'endettement total net à long terme. La figure 11 illustre le lien entre l'endettement de la municipalité et son endettement total.

Figure 11 Représentation de l'endettement total net à long terme de la municipalité

101. L'endettement total net à long terme correspond donc à l'endettement dont le remboursement doit être effectué au moyen de revenus de taxes ou d'autres revenus futurs autonomes de la municipalité.

102. Le tableau 6 présente différents indicateurs et ratios faisant état de la dette et de l'endettement total net à long terme. La part de l'endettement assumé par le gouvernement et les autres tiers est plus importante pour les municipalités de petite taille, ce qui reflète leur situation particulière. Cependant, les ratios présentés dans la partie droite du tableau montrent que, proportionnellement à leur population et à leur richesse foncière, ces municipalités demeurent tout de même moins endettées que celles de plus grande taille.

Tableau 6 Endettement total net à long terme pour l'année 2018

| Classe de population | Dette des municipalités | | | Endettement total net à long terme (ETNLT) | | |
|----------------------|--|---|---|--|------------------------|-------------------|
| | Part assumée par le gouvernement du Québec et les autres tiers | Part remboursée à même l'excédent accumulé et autres montants disponibles | Part à la charge des contribuables de la municipalité | En milliards (\$) | Par 100 \$ de RFU (\$) | Par habitant (\$) |
| 0 – 1 999 hab. | 33% | 5% | 62% | 0,9 | 1,17 | 1 560 |
| 2 000 – 9 999 hab. | 17% | 3% | 80% | 2,6 | 1,79 | 2 218 |
| 10 000 – 24 999 hab. | 13% | 4% | 83% | 2,4 | 1,92 | 2 605 |
| 25 000 – 99 999 hab. | 11% | 4% | 85% | 4,2 | 2,20 | 2 587 |
| | | | Total | 10,1 | | |

Source : Rapports et profils financiers (les données des profils financiers sont établies sur une base consolidée).

RFU Richesse foncière uniformisée

103. Le tableau 7 illustre, quant à lui, la variation du ratio d'endettement total net à long terme par 100 dollars de richesse foncière uniformisée (ETNLT par 100 \$ de RFU) pour la période de 2012 à 2018. De prime abord, ce ratio n'augmente pour aucune classe de population. Il diminue de façon plus importante pour les municipalités de moins de 2 000 habitants et celles qui comptent de 25 000 à 99 999 habitants. La diminution de ce ratio indique que, relativement à la richesse foncière, l'endettement croît à un rythme moins élevé. Cependant, cela ne signifie pas que l'endettement de la municipalité est moins élevé. En effet, de 2012 à 2018, l'endettement total net à long terme des municipalités a subi un accroissement de l'ordre de 18 %. L'augmentation de la richesse foncière fait toutefois en sorte que les municipalités sont globalement en meilleure posture pour rembourser leurs dettes.

Ratio ETNLT par 100 \$ de RFU

La compréhension de ce ratio est la suivante : si le ratio diminue, l'endettement de la municipalité fait peser un fardeau de moins en moins lourd sur l'économie locale. Un ratio stable signifie que la croissance de l'endettement est comparable à celle de l'économie locale. Si le ratio augmente, l'endettement fait peser un fardeau de plus en plus lourd sur l'économie locale et accroît le risque lié à la durabilité de la municipalité.

Tableau 7 Variation sur 6 ans du ratio ETNLT par 100 \$ de RFU

| Classe de population | 2012 (\$) | 2018 (\$) | Variation (%) |
|----------------------|-----------|-----------|---------------|
| 0 – 1 999 hab. | 1,32 | 1,17 | -11 |
| 2 000 – 9 999 hab. | 1,79 | 1,79 | 0 |
| 10 000 – 24 999 hab. | 2,04 | 1,92 | -6 |
| 25 000 – 99 999 hab. | 2,45 | 2,20 | -10 |

Source : Rapports et profils financiers (les données des profils financiers sont établies sur une base consolidée).

4.3 Actifs en immobilisations

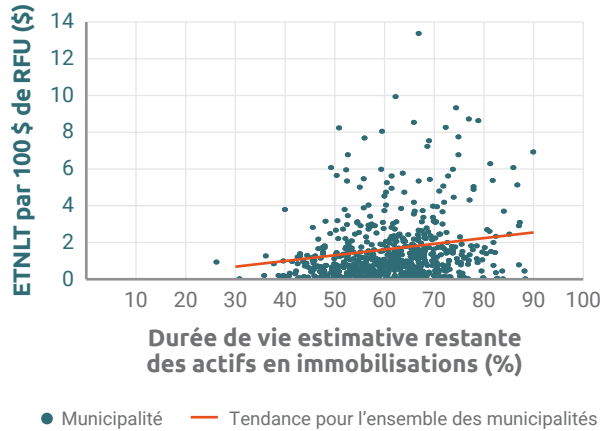
104. Les immobilisations représentent des actifs importants pour les municipalités et, comme nous l'avons mentionné précédemment dans la section 3.2, des sommes considérables y sont investies. Il est donc important d'en faire une gestion appropriée et de les maintenir en bon état.

105. La durée de vie utile restante des immobilisations, qui est une notion comptable, nous permet d'estimer dans quelle mesure un actif a été utilisé. Elle fournit des informations utiles pour déterminer si des coûts futurs sont à prévoir pour remplacer ou entretenir cet actif. Par ailleurs, il est intéressant de faire un rapprochement entre cette durée et un indicateur qui nous renseigne sur l'endettement d'une municipalité. De façon générale, il est souhaitable que la municipalité ait une plus grande marge de manœuvre financière (ratio plus faible d'ETNLT par 100 \$ de RFU) lorsque ses immobilisations tendent vers leur fin de vie (durée de vie utile estimative restante faible). Ainsi, elle devrait avoir la flexibilité nécessaire pour faire face à la situation et continuer à offrir le niveau de prestation de services souhaité. La figure 12 illustre, par classe de population, cette relation pour chaque municipalité et permet de visualiser la tendance pour l'ensemble des municipalités de moins de 100 000 habitants.

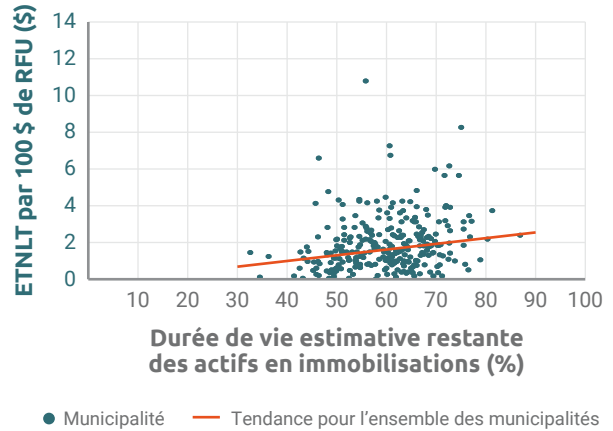
Figure 12 Relation entre l'endettement et la durée de vie estimative restante des actifs en immobilisations pour l'année 2018

Les figures 12.1 à 12.4 sont présentées à l'annexe 4 pour l'ensemble des municipalités.

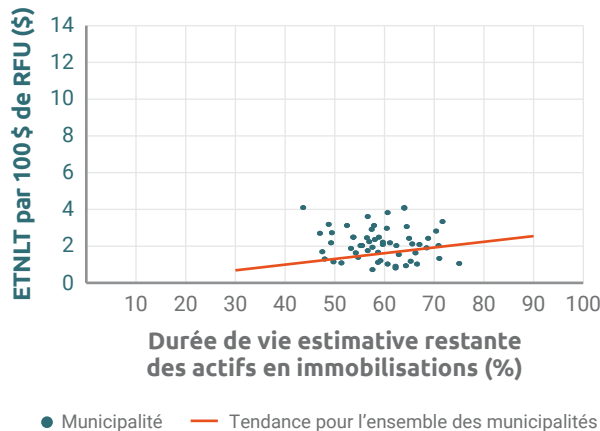
12.1 Municipalités de moins de 2 000 habitants



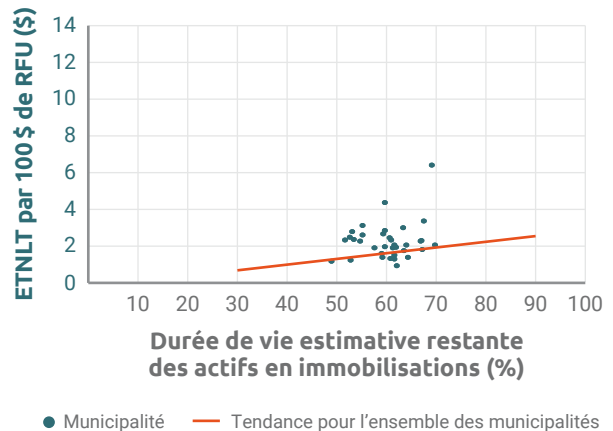
12.2 Municipalités de 2 000 à 9 999 habitants



12.3 Municipalités de 10 000 à 24 999 habitants



12.4 Municipalités de 25 000 à 99 999 habitants



Source : Rapports et profils financiers (les données des profils financiers sont établies sur une base consolidée).

106. La municipalité acquiert des immobilisations et elle doit, au fil des ans, réinvestir dans ses infrastructures en entretien et en réparation pour en assurer le maintien à un niveau satisfaisant ou pour les améliorer ou les renouveler. Le nombre d'années qu'il serait nécessaire à la municipalité pour renouveler l'ensemble de ses infrastructures à leur état actuel (représenté par leur valeur comptable nette) peut, dans une certaine mesure, mettre en perspective le niveau d'investissement qu'elle y consacre. Le tableau 8 présente cette vitesse de remplacement en fonction des investissements en immobilisations effectués au cours de l'année 2018. Un délai plus long donne ainsi un indice sur le fait que la municipalité investit moins dans ses immobilisations proportionnellement à la valeur comptable nette de ses actifs en immobilisations.

Tableau 8 Délai moyen de renouvellement des immobilisations en fonction des investissements de l'année 2018

| Classe de population | Délai moyen (en années) |
|----------------------|-------------------------|
| 0 – 1 999 hab. | 33,2 |
| 2 000 – 9 999 hab. | 21,1 |
| 10 000 – 24 999 hab. | 15,8 |
| 25 000 – 99 999 hab. | 13,5 |

Source : Rapport et profil financiers (les données des profils financiers sont établies sur une base consolidée).

107. D'après ce tableau, on observe qu'en moyenne plus une municipalité est petite, moins elle investit rapidement dans le renouvellement de ses infrastructures. Il est important de rappeler que ces informations proviennent d'une analyse des données financières qui ne peuvent, à elles seules, qualifier la situation particulière de chaque municipalité. Pour compléter cette analyse, d'autres informations doivent également être considérées, comme des données techniques permettant d'établir l'état de vétusté. Ces informations contribueraient à réaliser un plan de gestion global des actifs en immobilisations.

4.4 Excédents (déficits) accumulés de fonctionnement

108. Une municipalité accumule un excédent (déficit) de fonctionnement lorsqu'il y a une différence entre les revenus et les charges réels de fonctionnement. Comparer cet excédent (déficit) aux revenus de fonctionnement annuels permet d'en apprécier l'importance. Une valeur de 100 % indique que la municipalité a accumulé un excédent de fonctionnement qui équivaut aux revenus d'une année. Un pourcentage négatif indique, quant à lui, que la municipalité est en situation de déficit accumulé. Évidemment, un certain niveau d'excédents accumulés peut être souhaitable pour favoriser une saine gestion financière de la municipalité et concrétiser des projets futurs.

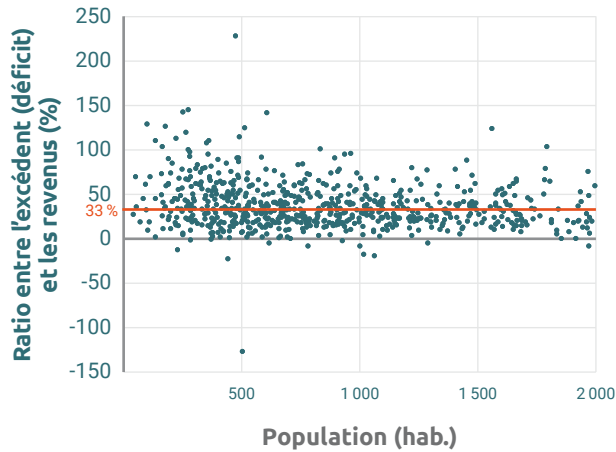
109. La figure 13 présente un aperçu du rapport entre l'excédent (déficit) accumulé de fonctionnement et les revenus de fonctionnement pour l'année 2018. La moyenne de ce rapport est de 33 % pour l'ensemble des municipalités de moins de 100 000 habitants. Cependant, certaines municipalités s'écartent de manière notable de la valeur moyenne. Afin de statuer sur le caractère raisonnable des excédents accumulés par ces municipalités, plusieurs éléments doivent être pris en considération : la valeur des excédents accumulés, l'objectif pour lequel ils ont été engrangés et la progression de ces mêmes excédents à travers les années.

110. Par ailleurs, les excédents accumulés de fonctionnement des municipalités de moins de 100 000 habitants ont atteint 1,78 milliard de dollars en 2018, comparativement à 1,66 milliard en 2017, soit un accroissement de l'ordre de 7,2 %.

Figure 13 Importance de l'excédent (déficit) accumulé de fonctionnement relativement aux revenus de fonctionnement pour l'année 2018

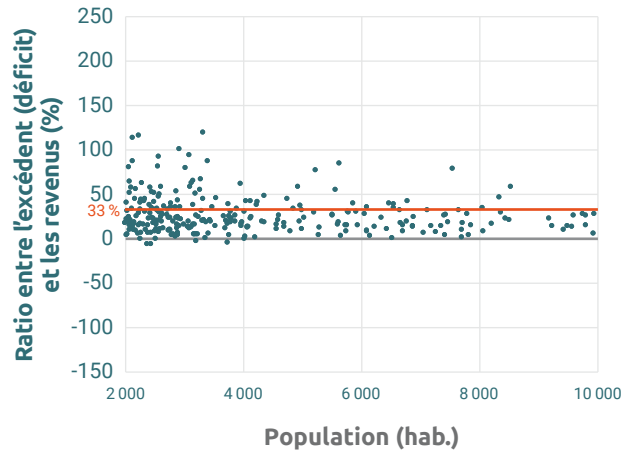
Les figures 13.1 à 13.4 sont présentées à l'annexe 5 pour l'ensemble des municipalités.

13.1 Municipalités de moins de 2000 habitants



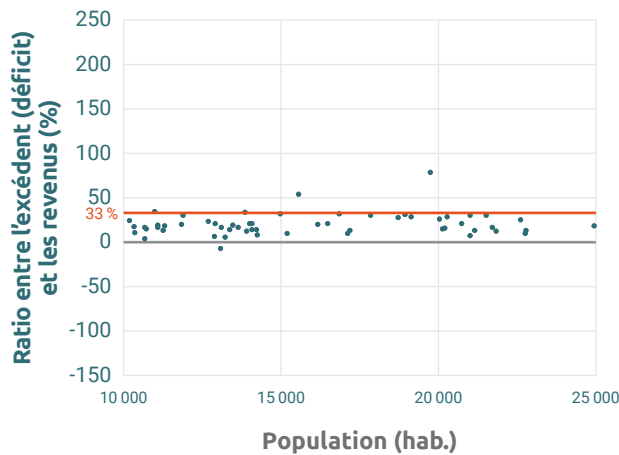
● Municipalité — Moyenne pour l'ensemble des municipalités

13.2 Municipalités de 2000 à 9999 habitants



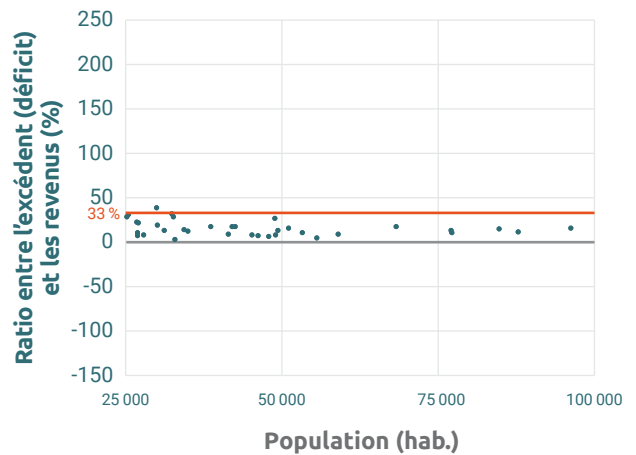
● Municipalité — Moyenne pour l'ensemble des municipalités

13.3 Municipalités de 10 000 à 24 999 habitants



● Municipalité — Moyenne pour l'ensemble des municipalités

13.4 Municipalités de 25 000 à 99 999 habitants



● Municipalité — Moyenne pour l'ensemble des municipalités

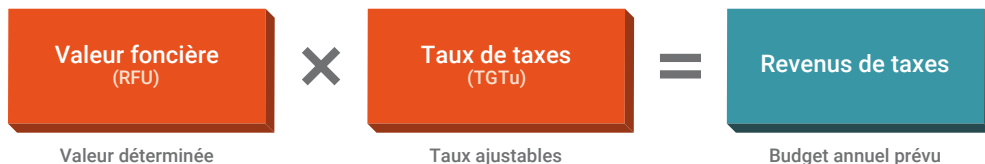
Source : Rapports financiers.

4.5 Facteurs influençant les revenus de taxes

111. Prises dans leur ensemble, les charges totales de fonctionnement des municipalités de moins de 100 000 habitants ont subi un accroissement moyen de 20,1 % de 2012 à 2018. Cette hausse peut avoir été causée par plusieurs facteurs externes ou internes à la municipalité, tels que l’augmentation de sa population, l’élargissement de son champ de compétence et de son offre de services ou l’augmentation directe de ses coûts de fonctionnement. Notons que, pour cette période, l’inflation au Québec a augmenté de 6,8 %. Pour faire face à cet accroissement des dépenses et pour respecter les dispositions législatives ayant trait à l’équilibre budgétaire, les diverses sources de revenus des municipalités ont dû être ajustées en conséquence.

112. Deux facteurs peuvent influencer les revenus de taxation que la municipalité perçoit auprès de ses contribuables : la valeur foncière des immeubles et les taux de taxes. Contrairement aux taux de taxes, les municipalités n’ont pratiquement aucun contrôle sur la variation de la valeur foncière, si ce n’est par les changements apportés au patrimoine bâti, par exemple à la suite de l’attribution de permis de construction. Rappelons que le principal facteur de variation de la valeur foncière demeure la valeur réelle des immeubles évalués. Ainsi, afin de tenir compte de la variation de la valeur foncière, une municipalité peut ajuster ses taux de taxes de manière à générer le niveau de revenus requis pour faire face à ses besoins financiers, et ce, tout en considérant le fardeau fiscal assumé par ses contribuables. La figure 14 illustre cette relation.

Figure 14 Facteurs influençant les revenus provenant des taxes



113. Lorsqu’on souhaite comparer les municipalités, il est d’usage de parler de ces deux facteurs respectivement en termes de richesse foncière uniformisée (RFU) et de taux global de taxation uniformisé (TGTu).

114. Au cours de la période de 2012 à 2018, pour l’ensemble des municipalités considérées de moins de 100 000 habitants, la RFU est passée de 417 à 529 milliards de dollars, ce qui représente un accroissement global de 27 %. La figure 15 illustre, pour l’ensemble des municipalités considérées, l’évolution de la RFU ainsi que celle du TGTu qui y est associé.

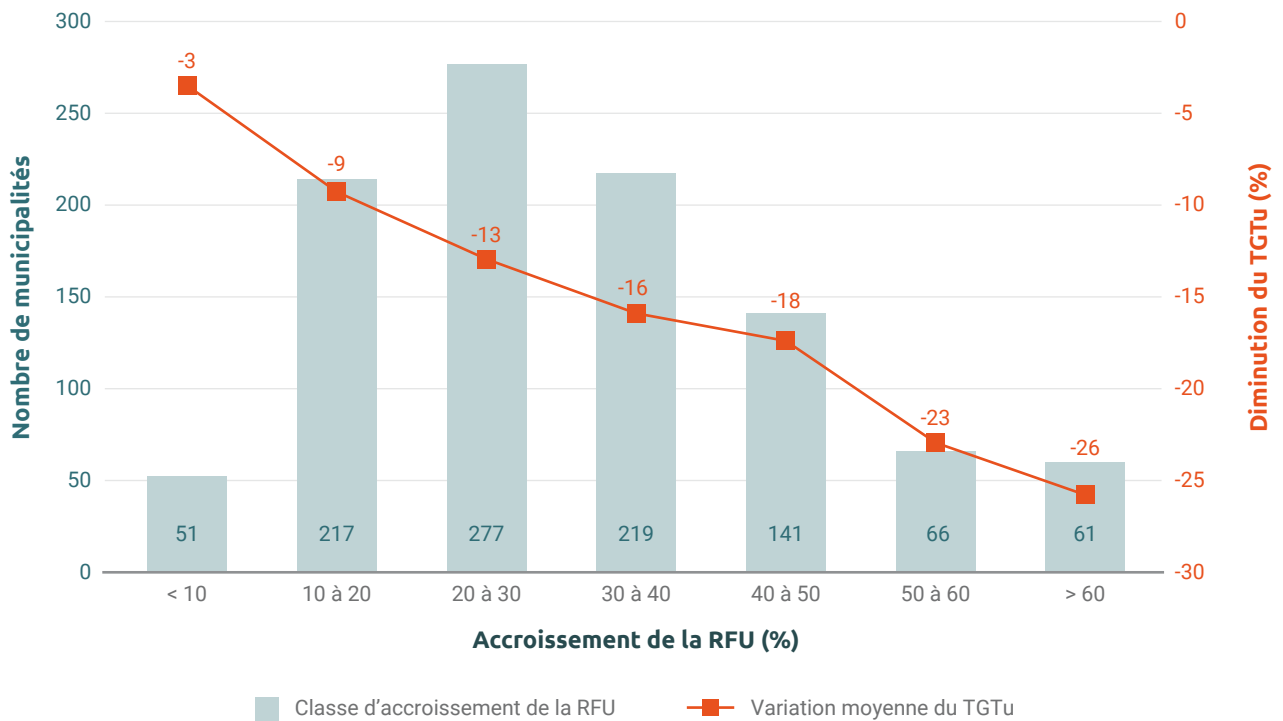
RFU

Cet indicateur permet de mesurer et de comparer la capacité des municipalités à générer des revenus de taxes. La RFU correspond essentiellement à la valeur foncière uniformisée des immeubles situés sur le territoire d’une municipalité.

TGTu

Ce taux correspond à un taux théorique qui permet d’exprimer, en une seule valeur, les différents taux de taxes utilisés par une municipalité pour chaque catégorie d’immeubles. Il permet de quantifier l’effort fiscal des contribuables et de comparer les municipalités.

Figure 15 Évolution de la richesse foncière uniformisée et du taux global de taxation uniformisé de 2012 à 2018



Source : Rapports et profils financiers.

115. Pour aider le lecteur à mieux comprendre cette figure, voici un exemple de ce qu'on peut y lire : 51 municipalités ont eu un accroissement de RFU inférieur à 10% (premier bâton bleu de la figure) et, pour ces mêmes municipalités, le TGTu a diminué de 3% au cours de cette période (premier point de la ligne orangée).

116. Pour les municipalités dont l'augmentation de la RFU a été inférieure à 50%, la majorité de cet accroissement s'explique par une variation de la valeur foncière des immeubles résidentiels. Pour celles dont la hausse a été de 50% et plus, on observe de façon générale une augmentation significative de la valeur foncière des immeubles à vocation agricole, en plus d'une augmentation importante de la valeur foncière des immeubles résidentiels.

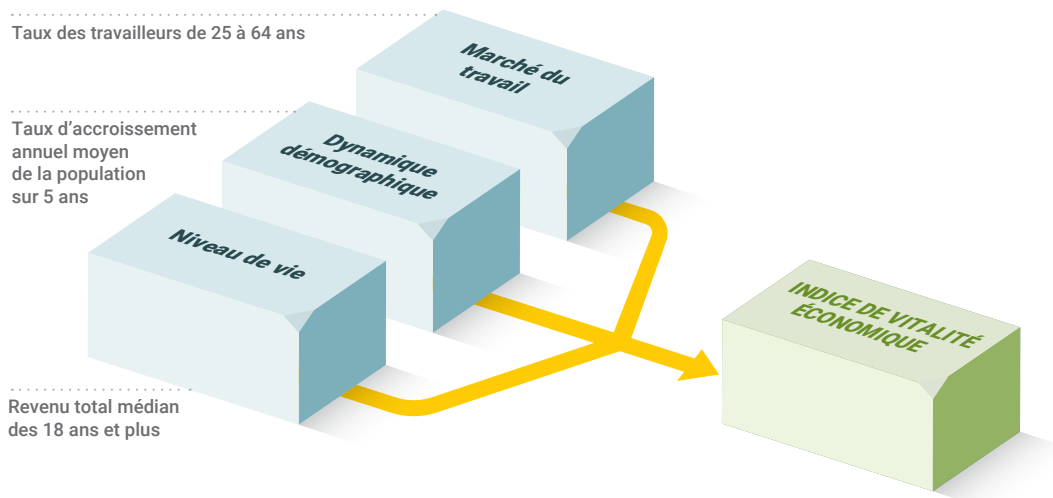
117. Cette figure montre également que les deux facteurs qui influencent les revenus de taxes ont varié généralement en sens contraire au cours de cette période. C'est donc dire que plus la valeur foncière a augmenté, plus les taux de taxes ont diminué. Toutefois, rappelons que l'interaction de ces deux facteurs s'est soldée par une augmentation globale des revenus de taxation de 20,5% de 2012 à 2018.

4.6 Vitalité économique et effort fiscal

Indice de vitalité économique

118. L'indice de vitalité économique est un indice composite calculé à partir de trois éléments clés qui caractérisent chacun une dimension essentielle de la vitalité d'un territoire (figure 16). Cet indice est un indicateur élaboré par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) à la demande du MAMH et publié pour la première fois en décembre 2016. L'indice sert principalement à répartir les montants alloués au développement local et régional, notamment au Fonds de développement des territoires.

Figure 16 Éléments clés de la vitalité économique



Source : ISQ.

119. Cet indice, qui est calculé pour l'ensemble des municipalités du Québec de 40 habitants et plus, a une valeur de référence de zéro. Une municipalité qui affiche un indice de vitalité économique positif se démarque favorablement par rapport à l'ensemble des municipalités du Québec. Au contraire, une municipalité qui présente un indice négatif n'est pas nécessairement dévitalisée, mais elle dispose d'un potentiel de développement économique moins avantageux.

120. Selon l'ISQ et à la lumière des résultats de 2016, les municipalités les plus vitalisées présentent globalement une densité de population plus élevée et sont souvent établies près des grands centres urbains. Ces municipalités, dont la population est relativement jeune, connaissent une forte croissance démographique et affichent une RFU plus élevée; le niveau de vie des résidents y est souvent plus élevé et les revenus de ces municipalités dépendent moins des transferts gouvernementaux. Les municipalités les moins vitalisées présentent une population relativement plus âgée et connaissent un déclin démographique important. Généralement de très petite taille et éloignées des centres urbains, ces municipalités dépendent davantage de l'aide gouvernementale et disposent donc d'une plus faible autonomie financière. Il est important de mentionner que ces conclusions ne doivent pas être généralisées.

121. De fait, bien qu'il soit robuste, cet indice ne mesure pas tous les éléments à l'origine de la vitalité économique d'une municipalité. Certains de ces éléments sont difficilement quantifiables, comme la capacité d'adaptation de la communauté à l'égard des changements. L'indice ne renseigne pas non plus sur le degré de diversification des activités économiques des municipalités et, par conséquent, sur leur degré de vulnérabilité.

Indice d'effort fiscal

122. L'indice d'effort fiscal des contribuables est calculé à partir du TGTu et il a une valeur de référence de 100 pour une classe de population donnée. Le fait qu'une municipalité présente un indice d'effort fiscal supérieur à 100 signifie que, par rapport aux municipalités de la même classe de population, elle impose des taux de taxes plus élevés à ses citoyens. Au contraire, si une municipalité a un indice d'effort fiscal inférieur à 100, cela dénote que ses taux de taxes sont inférieurs à la majorité des municipalités de sa classe de population. L'indice d'effort fiscal témoigne donc de l'utilisation, plus ou moins importante, du pouvoir de taxation par la municipalité. L'interprétation de cet indice doit également être faite en regard du niveau de services offerts par la municipalité à sa population.

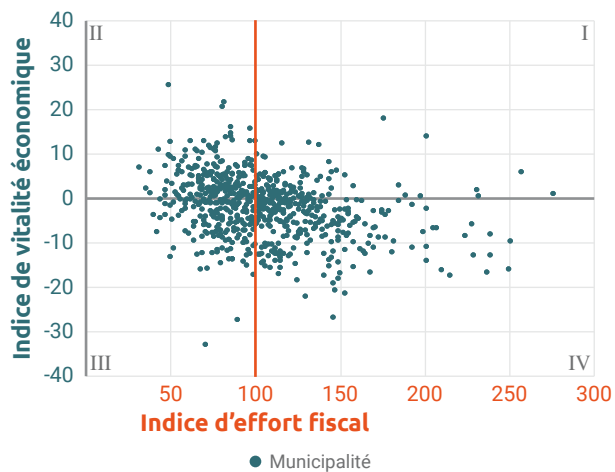
Mise en relation des indices

123. La figure 17 met en relation l'indice de vitalité économique élaboré par l'ISQ et l'indice d'effort fiscal des citoyens des municipalités de moins de 100 000 habitants, établi par le MAMH. L'intersection des deux droites sépare la figure en quatre quadrants. Une municipalité qui se trouve dans le quadrant supérieur gauche (quadrant II) présente un indice de vitalité économique favorable et impose un effort fiscal moindre à ses citoyens. Il s'agit donc d'une zone que nous pouvons qualifier d'avantageuse. Au contraire, une municipalité dans le quadrant inférieur droit (quadrant IV) impose un niveau de taxation supérieur aux autres municipalités de taille comparable, en plus de disposer d'un indice de vitalité économique moins avantageux. Il s'agit donc d'une zone moins enviable pour les municipalités qui s'y trouvent.

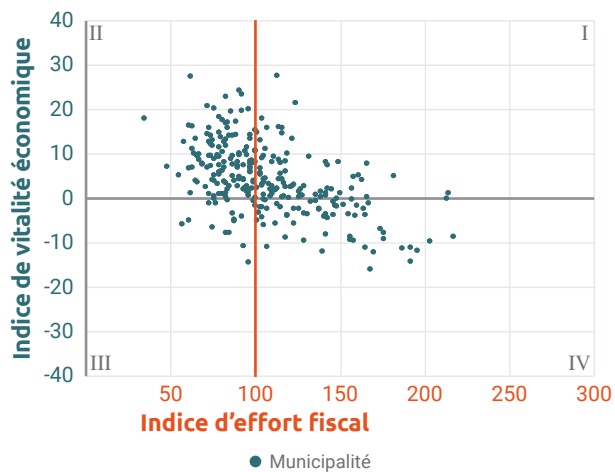
Figure 17 Relation entre l'indice de vitalité économique¹ et l'indice d'effort fiscal pour l'année 2016

Les figures 17.1 à 17.4 sont présentées à l'annexe 6 pour l'ensemble des municipalités.

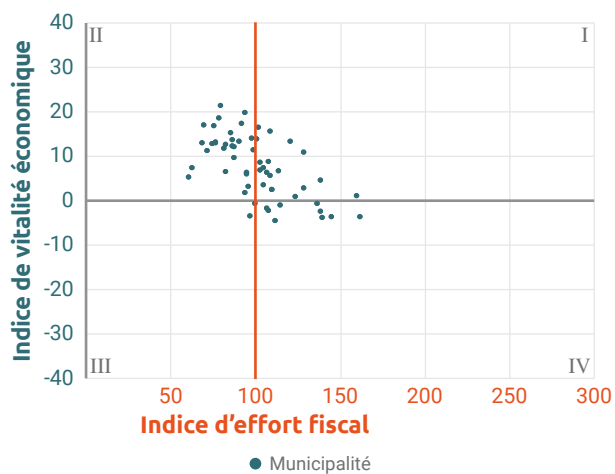
17.1 Municipalités de moins de 2 000 habitants



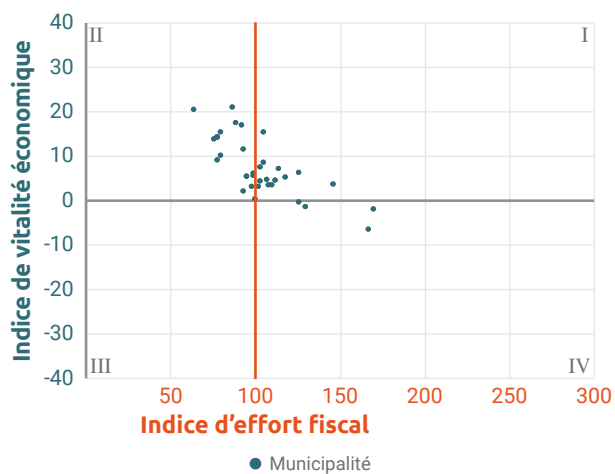
17.2 Municipalités de 2 000 à 9 999 habitants



17.3 Municipalités de 10 000 à 24 999 habitants



17.4 Municipalités de 25 000 à 99 999 habitants



1. L'indice de vitalité économique est publié tous les deux ans par l'ISQ. Celui portant sur l'année 2016 a été publié en décembre 2018. Conséquemment, l'indice d'effort fiscal présenté dans cette figure provient des données financières de 2016, et ce, par souci de cohérence.

Sources : ISQ et MAMH.

124. D'un point de vue prospectif, la municipalité qui se trouve dans le quadrant II présente des caractéristiques plus positives pour assumer ses responsabilités et maintenir ses services aux citoyens ou concrétiser des opportunités de développement. Au contraire, la municipalité qui est dans l'extrémité du quadrant IV pourrait souhaiter entreprendre une réflexion stratégique sur ses activités.

125. En résumé, cette figure offre un point de vue inédit : elle permet de comparer les municipalités d'une même classe de population, et ce, simultanément sur deux plans, soit la vitalité économique et l'effort fiscal demandé aux citoyens.

05

Conclusion

126. Le monde municipal tel qu'il se présentait au XIX^e siècle est fort différent des gouvernements de proximité que nous connaissons aujourd'hui. Si l'on considère certains facteurs déterminants, comme sa structure, la complexité de son environnement légal ou la multitude d'acteurs qui gravitent autour de lui, on peut apprécier l'importante transformation qu'il a subie au cours des années.

127. L'interrelation entre différents processus inhérents à l'administration des municipalités nous permet également d'être plus à même d'apprécier cette transformation et la complexité qui en découle. Nous n'avons qu'à penser à l'impact que peut avoir l'aménagement du territoire sur la gestion des infrastructures, la fiscalité municipale et la gestion financière.

128. Les indicateurs financiers sélectionnés pour brosse ce portrait permettent quant à eux de positionner les municipalités de moins de 100 000 habitants les unes par rapport aux autres. Ils laissent également entrevoir des tendances qui se dessinent : il y a donc des zones où il est possible d'apporter des améliorations et d'autres qui sont relativement en contrôle.

129. Par ailleurs, le portrait nous donne aussi une indication quant à la capacité des municipalités à se conformer à diverses dispositions législatives. À cet égard, la grande majorité d'entre elles présente des résultats positifs relativement aux éléments de conformité observés. Toutefois, étant donné l'importance du respect de ces dispositions, la Commission communiquera avec les municipalités qui pourraient être concernées par certaines de nos observations.

130. Enfin, le contexte socioéconomique dans lequel évoluent les municipalités apporte son lot de nouveaux défis. Nommons par exemple la prévention et l'adaptation relatives aux changements climatiques, la rareté de la main-d'œuvre et le contexte sociodémographique, la vitalité financière et l'aménagement durable du territoire, la mondialisation et l'évolution des technologies.

131. La Commission municipale du Québec vise, par les travaux de la Vice-présidence à la vérification, à susciter des changements durables et positifs dans le fonctionnement et la performance des municipalités et des organismes municipaux. Tout en prenant en compte son mandat et son indépendance, la Commission veut favoriser l'adoption de bonnes pratiques de gestion en termes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Les missions d'audit à venir miseront sur le potentiel significatif d'amélioration au regard de certaines activités et seront orientées vers les bénéfices qui en découleront pour les citoyens.

- ANNEXE 1** Principales lois applicables au monde municipal
- ANNEXE 2** Instances de concertation liées au monde municipal
- ANNEXE 3** Description des catégories de revenus et des fonctions relatives aux charges de fonctionnement
- ANNEXE 4** Relation entre l'endettement et la durée de vie estimative restante des actifs en immobilisations
- ANNEXE 5** Importance de l'excédent (déficit) accumulé de fonctionnement relativement aux revenus de fonctionnement
- ANNEXE 6** Relation entre l'indice de vitalité économique et l'indice d'effort fiscal

Principales lois applicables au monde municipal

Plusieurs lois régissent le monde municipal et attribuent aux municipalités du Québec, aux communautés métropolitaines, aux MRC et aux organismes municipaux des pouvoirs et des responsabilités. Cette annexe présente une brève description de celles qui relèvent du ministre responsable des affaires municipales et qui s'avèrent particulièrement structurantes pour les municipalités.

| Lois | Description |
|--|--|
| <i>Code municipal du Québec</i> | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Il régit les municipalités qui avaient à l'origine un caractère rural (878 municipalités du Québec) ainsi que les MRC. ◆ Il prévoit notamment les pouvoirs du conseil municipal et de ses différentes instances, le fonctionnement du conseil, les règles pour l'adoption du budget, le financement, la taxation, les placements et la gestion contractuelle. |
| <i>Loi sur les cités et villes</i> | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Elle régit les municipalités qui portent la désignation de <i>ville</i> et quelques autres municipalités (230 municipalités du Québec). ◆ Elle prévoit notamment des pouvoirs similaires à ceux stipulés dans le <i>Code municipal du Québec</i>. |
| <i>Loi sur les compétences municipales</i> | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Elle octroie aux municipalités et aux MRC des pouvoirs et des responsabilités en des termes généraux afin qu'elles puissent agir pleinement dans leurs domaines de compétence. ◆ Elle traite des règles particulières à l'exercice des droits civils par les municipalités, favorise une plus grande application du <i>Code civil du Québec</i> et mentionne explicitement les pouvoirs permettant de confier une responsabilité municipale à un tiers. |
| <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> | <ul style="list-style-type: none"> ◆ La loi établit le cadre général d'aménagement du territoire québécois et les règles applicables en matière d'urbanisme. ◆ Elle prévoit l'adoption et le maintien en vigueur de documents de planification de l'aménagement du territoire, comme les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme. |
| <i>Loi sur la fiscalité municipale</i> | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Cette loi énonce les principales règles qui régissent l'évaluation foncière et la taxation municipale. Par exemple, elle prévoit les droits et les obligations de l'évaluateur et les règles applicables à la confection, au dépôt et à l'entrée en vigueur du rôle d'évaluation foncière ou les règles relatives aux taux de taxation foncière et à la tarification des biens et des services ou aux exemptions fiscales. |
| <i>Loi sur les dettes et les emprunts municipaux</i> | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Elle réglemente divers aspects relatifs aux dettes et aux emprunts municipaux, tels que les modalités de remboursement, l'utilisation des montants provenant de ces emprunts ainsi que la possibilité pour une municipalité d'emprunter pour combler un déficit. |
| <i>Loi sur l'organisation territoriale municipale</i> | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Elle traite notamment de la division du territoire du Québec à des fins municipales ainsi que de la constitution, de la personnalité juridique, du nom, de la population et de la compétence territoriale des municipalités et des MRC. |
| <i>Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités</i> | <ul style="list-style-type: none"> ◆ La loi se penche notamment sur les procédures et la déontologie électorales, le mandat des élus, le financement des partis politiques municipaux, des candidats et des campagnes électorales, etc. ◆ Elle régit également les référendums municipaux, les dispositions pénales en matière électorale, etc. |
| <i>Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale</i> | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Elle assure l'adhésion des membres des conseils municipaux aux principales valeurs éthiques des municipalités et prévoit l'adoption des règles déontologiques et les mécanismes d'application et de contrôle de ces règles. |

Instances de concertation liées au monde municipal

Les informations présentées permettent de détailler la structure, le niveau d'intervention ainsi que la composition des différentes conférences ou tables de concertation qui sont présidées par le MAMH.

Concertation au sein du gouvernement du Québec

Objectif : Favoriser les échanges entre les ministères et les organismes gouvernementaux et la cohérence de l'action gouvernementale, particulièrement en matière d'occupation et de vitalité des territoires.

Table gouvernementale aux affaires territoriales (TGAT)

- ◆ La Table agit à l'échelle provinciale.
- ◆ Elle est composée des sous-ministres adjoints ou des responsables de la métropole ainsi que des ministères et des dirigeants des organismes assujettis à la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*.

Conférence administrative régionale (CAR)

- ◆ Elle agit à l'échelle régionale et soutient le ministre responsable de chacune des 17 régions administratives du Québec.
 - ◆ Elle est composée d'une personne responsable de la région de chaque ministère et organisme du gouvernement assujetti à la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, à l'exception du ministère des Finances, du ministère des Relations internationales et de Francophonie et du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.
-

Concertation entre le gouvernement et le monde municipal

Objectif : Consulter les partenaires municipaux sur divers dossiers et enjeux, comme la place, le rôle, les responsabilités et l'administration des municipalités.

| | |
|---|---|
| <p>Table Québec-municipalités (TQM)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Elle agit à l'échelle provinciale comme instance privilégiée de consultation, de concertation et d'échanges sur les différents dossiers et les priorités politiques et sur les grands enjeux qui concernent les municipalités. ◆ Elle est présidée par le premier ministre ou par le ministre responsable des affaires municipales. ◆ Elle est composée des maires de Montréal et de Québec, ainsi que des présidents de la Fédération québécoise de municipalités (FQM) et de l'Union des municipalités du Québec (UMQ). |
| <p>Table Québec-régions (TQR)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Elle agit à l'échelle régionale comme instance de consultation et d'échanges en matière de développement des régions. ◆ Sa composition est déterminée par le ministre responsable des affaires municipales selon les sujets. ◆ La Table est inactive depuis la dissolution des Conférences régionales des élus (CRÉ) en 2015. |
| <p>Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement (TQMMAD)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Elle agit à l'échelle métropolitaine pour assurer l'efficacité de l'action publique en vue du développement durable. ◆ Elle est présidée par le ministre responsable des affaires municipales. ◆ Elle est composée des ministres responsables des régions faisant partie du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal ainsi que de différents élus municipaux, dont le maire de Montréal, celui de Laval et celui de Longueuil. |
| <p>Table Québec-Québec métropolitain pour l'aménagement et le développement (TQQMAD)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Elle agit à l'échelle métropolitaine pour assurer l'efficacité de l'action publique en vue du développement durable. ◆ Elle est présidée par le ministre responsable des affaires municipales. ◆ Elle est composée des ministres responsables des régions faisant partie du territoire de la Communauté métropolitaine de Québec ainsi que de différents élus municipaux, dont le maire de Québec et celui de Lévis, et des préfets des MRC de La Jacques-Cartier, de La Côte-de-Beaupré et de L'Île-d'Orléans. |

Description des catégories de revenus et des fonctions relatives aux charges de fonctionnement

Catégories de revenus

| | |
|---|---|
| Taxes | Cette catégorie regroupe l'ensemble des taxes, des compensations ou de la tarification qu'une municipalité a le pouvoir d'imposer en vertu des lois municipales. On y trouve notamment les taxes foncières générales et les taxes de secteur. |
| Compensations tenant lieu de taxes | Les revenus tenant lieu de taxes y sont compris. Les taxes perçues sur les immeubles non imposables, comme les édifices gouvernementaux et certains immeubles non portés au rôle d'évaluation foncière, sont aussi incluses. |
| Imposition de droits | La catégorie regroupe les revenus générés par la délivrance de permis, de licences et d'autres droits immobiliers. |
| Transferts | Cela représente les revenus provenant des gouvernements et d'autres tiers, sauf les entreprises municipales et gouvernementales, telles qu'Hydro-Québec et Investissement Québec. |
| Services rendus | Cette catégorie comprend les revenus provenant des services rendus aux organismes municipaux par une entente intermunicipale et les services rendus aux gouvernements et aux entreprises publiques et privées. |
| Autres revenus | Sont regroupés sous cette catégorie les amendes et les pénalités, les revenus de placement, les autres revenus d'intérêts, les quotes-parts et les revenus d'effets nets des opérations de restructuration. |

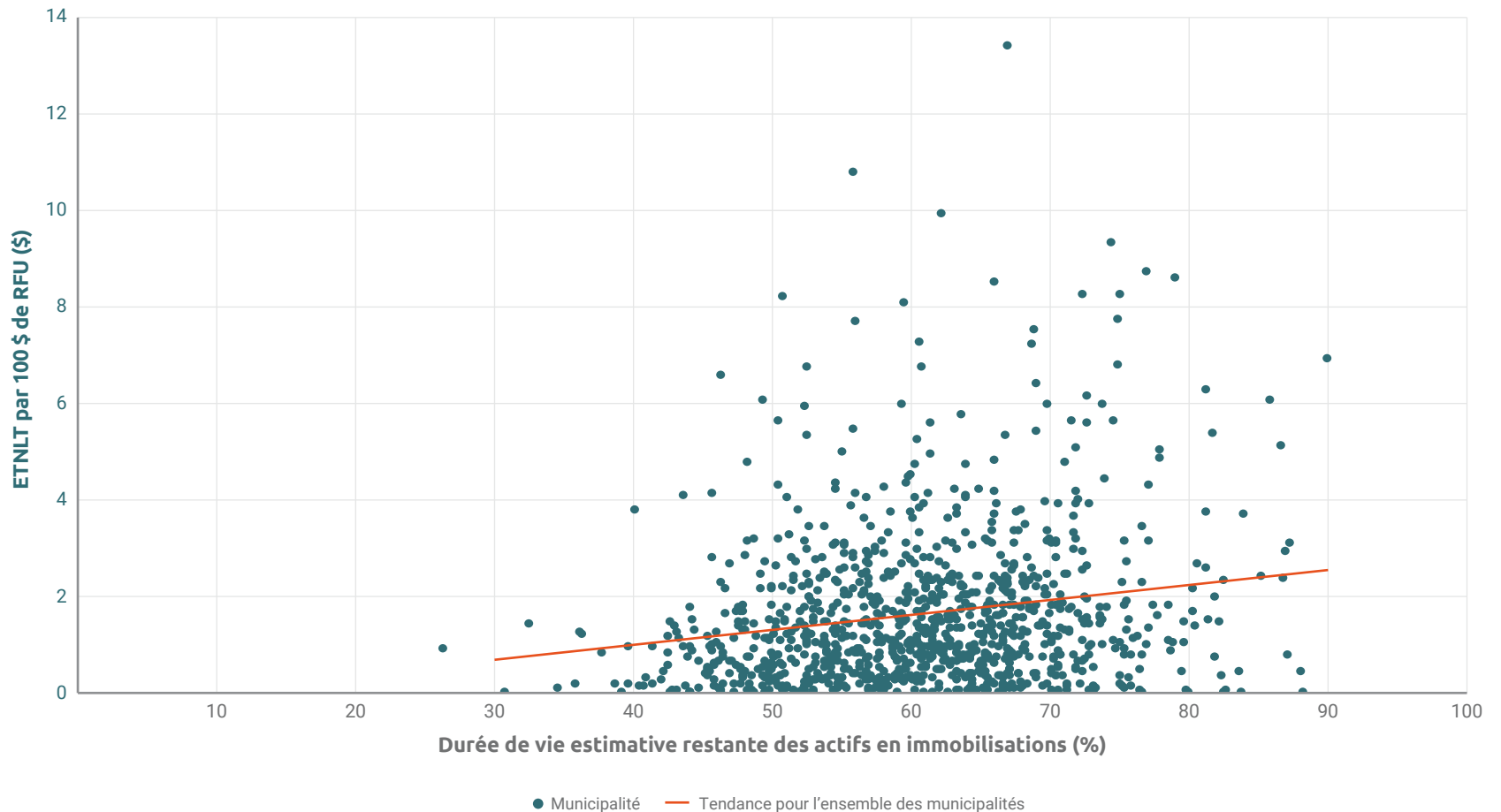
Fonctions relatives aux charges

| | |
|--|--|
| Administration générale | On y trouve essentiellement l'ensemble des charges relatives à l'administration et à la gestion municipale. |
| Frais de financement | La fonction rassemble les charges relatives au coût du financement des municipalités, ce qui exclut le remboursement du capital d'emprunt. |
| Sécurité publique | L'ensemble des charges reliées à la protection des citoyens et toute autre charge relative au contrôle, à la prévention et aux mesures d'urgence en matière de sécurité civile y figurent. |
| Transport | L'ensemble des charges liées à la planification, à l'entretien et à l'organisation des réseaux routiers, comme la voirie et le déneigement, et les activités visant le transport collectif sont compris dans cette fonction. |
| Loisirs et culture | Les charges et les transferts se rapportant à la planification, à l'organisation et à la gestion des programmes de loisirs et de culture y figurent. On y inclut également les charges relatives à la gestion des équipements et aux activités patrimoniales. |
| Hygiène du milieu | Cela regroupe les charges engagées relativement à la gestion de l'eau, à la gestion des matières résiduelles et à la protection de l'environnement. |
| Aménagement, urbanisme et développement | On y trouve l'ensemble des charges relatives à l'élaboration et au maintien des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme. Sont incluses également les charges liées à l'élaboration des programmes visant à favoriser la situation économique du territoire. |
| Santé et bien-être | La fonction comprend l'ensemble des charges relatives à l'hygiène publique et au bien-être des personnes. On y trouve également les charges liées aux activités de garderie et d'assistance aux plus démunis, comme les logements sociaux. |
| Autres dépenses | Les charges relatives à un réseau de production ou de distribution d'énergie électrique exploité par une municipalité (parmi les municipalités de moins de 100 000 habitants, seules les municipalités de Coaticook, d'Amos, de Joliette, de Westmount, de Baie-Comeau, de Magog et d'Alma engagent de telles dépenses) y figurent. Cette fonction comprend aussi les charges d'effets nets des opérations de restructuration. |

Relation entre l'endettement et la durée de vie estimative restante des actifs en immobilisations

La figure suivante illustre, pour l'ensemble des municipalités, la relation entre l'endettement et la durée de vie restante des actifs en immobilisations pour l'année 2018.

Municipalités de moins de 100 000 habitants

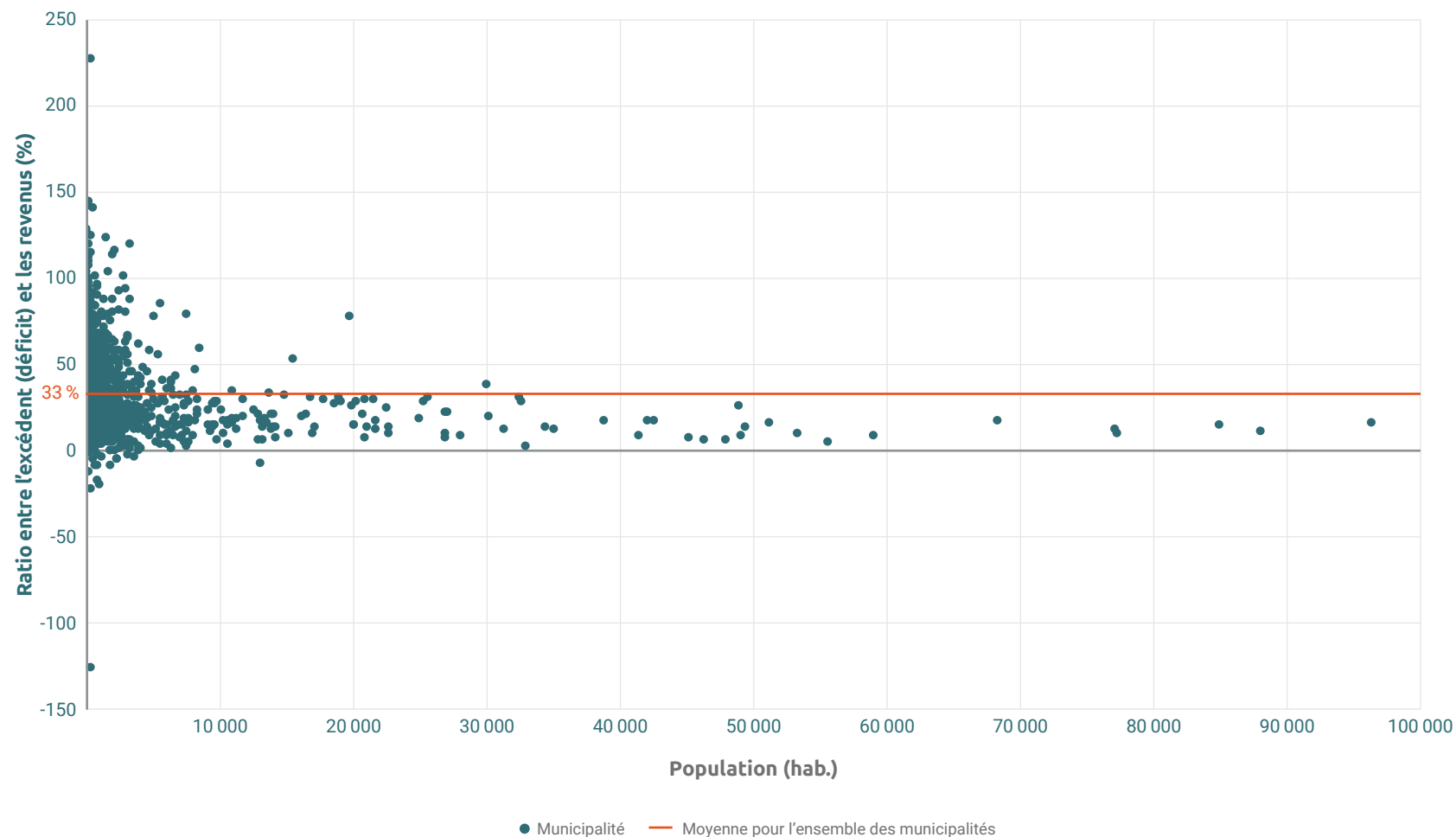


Source : Rapports et profils financiers (les données des profils financiers sont établies sur une base consolidée).

Importance de l'excédent (déficit) accumulé de fonctionnement relativement aux revenus de fonctionnement

La figure suivante présente un aperçu du rapport entre l'excédent (déficit) accumulé de fonctionnement et les revenus de fonctionnement de l'ensemble des municipalités pour l'année 2018.

Municipalités de moins de 100 000 habitants

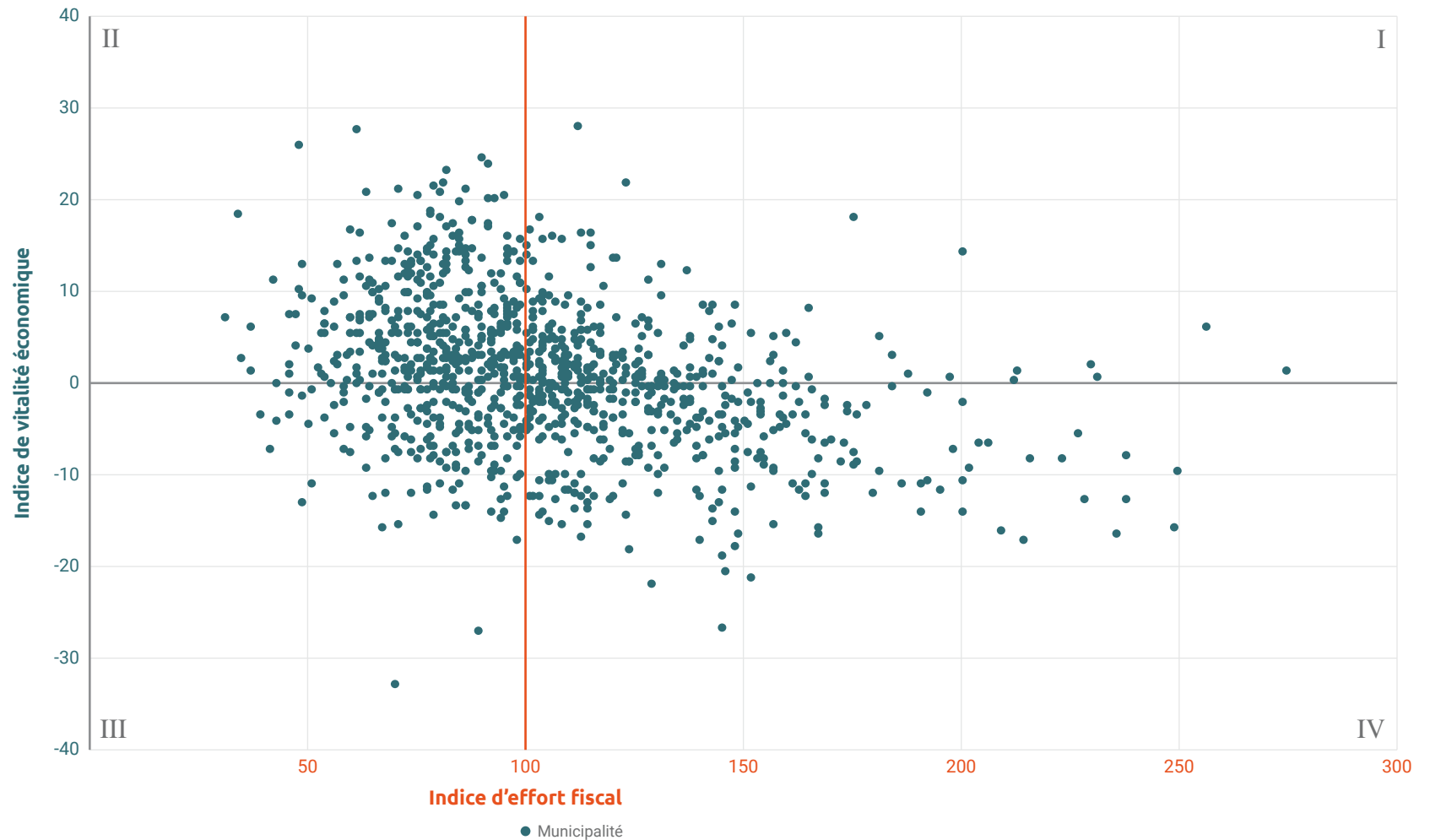


Source : Rapports financiers.

Relation entre l'indice de vitalité économique et l'indice d'effort fiscal

La figure suivante met en relation pour l'année 2016 l'indice de vitalité économique élaboré par l'ISQ et l'indice d'effort fiscal des citoyens établi par le MAMH.

Municipalités de moins de 100 000 habitants



Sources : ISQ et MAMH.

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous