



FEDERATION  
OF CANADIAN  
MUNICIPALITIES

FÉDÉRATION  
CANADIENNE DES  
MUNICIPALITÉS

# Fin de l'allocation non imposable des élus pouvant représenter jusqu'au tiers de leur rémunération

Un guide pour les municipalités canadiennes

Mise à jour – Automne 2018

*Une exonération fiscale s'appliquant depuis longue date aux élus municipaux prendra fin le 1er janvier 2019, ce qui réduira de manière importante leur rémunération après impôt. Le présent document fournit des précisions sur le changement à venir et présente un certain nombre de solutions permettant aux gouvernements municipaux d'y faire face.*

## Table des matières

L'enjeu.....	3
Calendrier .....	3
Incidences .....	4
Diverses options pour les municipalités.....	5
Que font les municipalités? .....	7

### Remerciements

Nous remercions la Nova Scotia Federation of Municipalities pour des données provenant d'un sondage réalisé par AMANS en 2016, ainsi que pour l'extrait de l'édition de l'été 2018 de leur bulletin électronique *Municipal Voice* qui nous a permis de préciser le contexte du changement. Brooke, Will. « *One-Third Tax Exemption* », *NSFM Summer Newsletter Municipal Voice*, p. 10.

© Fédération canadienne des municipalités. Tous droits réservés.  
Fédération canadienne des municipalités  
24, rue Clarence  
Ottawa (Ontario) K1N 5P3  
[www.fcm.ca](http://www.fcm.ca)

## L'enjeu

Un élu municipal ou provincial peut actuellement recevoir une allocation pour compenser des dépenses liées à ses fonctions sans qu'il y ait besoin de les justifier. En vertu des lois fiscales fédérales en vigueur, pour être non imposable, une telle allocation ne peut dépasser le tiers de la rémunération annuelle totale de cet élu, laquelle comprend son salaire et toute allocation lui ayant été versée. Dans les faits, une partie allant jusqu'au tiers de la rémunération totale de nombreux élus est soustraite à l'impôt.

**Une loi fédérale adoptée en 2017 éliminera cette exonération fiscale à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Ce changement aura une incidence importante sur la rémunération après impôt des élus municipaux et provinciaux.**

Il revient à chaque municipalité de décider comment réagir à ce changement et de contrebalancer ou non ses effets sur le revenu des élus. Des enquêtes menées par diverses associations provinciales et territoriales de municipalités (APT) montrent que de nombreuses villes ont décidé d'indemniser pleinement les élus pour la perte prévue. Certaines autres n'ont cependant pas encore pris de décision et ont fait part à la FCM de leur incertitude quant aux solutions possibles. Ce bref guide a été élaboré pour aider les municipalités dans ce processus.

## Calendrier

L'exonération fiscale est apparue dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada en 1946 pour reconnaître l'importance du travail des élus. Elle visait à dédommager des élus pour des dépenses engagées dans l'exercice de leurs fonctions qui ne leur étaient pas remboursées adéquatement. À l'origine, l'exonération ne s'appliquait qu'aux élus provinciaux. En 1953, sa portée a été étendue aux élus municipaux.

Depuis une quinzaine d'années, certaines grandes villes ont décidé de renoncer à cette exonération fiscale dans le but avoué d'accroître la transparence des activités gouvernementales. Dans ce sens, la *Loi sur les municipalités* de l'Ontario a été modifiée en 2001 pour offrir une plus grande flexibilité aux municipalités voulant suivre cette voie. À titre d'exemple, le conseil municipal de Calgary a éliminé l'exonération fiscale en 2006.

En mars 2017, le gouvernement fédéral a adopté le projet de loi C-44, éliminant ainsi à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 l'allocation non imposable des élus pouvant représenter jusqu'au tiers de leur rémunération. Ce changement s'applique à tous les élus provinciaux et municipaux au Canada et aura une incidence importante sur leur revenu après impôt.

Pour justifier sa décision, le gouvernement a invoqué comme motif que l'exonération « offre un avantage dont les autres Canadiens ne peuvent bénéficier ». Le remboursement de certaines dépenses particulières, si elles sont justifiées par des factures, n'est pas considéré comme un avantage imposable – et cela se poursuivra. Aux yeux du gouvernement, cependant, une allocation spéciale pour laquelle il n'est pas exigé de fournir des factures *équivaut à un salaire*, et constitue donc un avantage imposable.

En septembre 2017, la FCM a adopté une résolution pressant le gouvernement fédéral de maintenir l'exonération. La FCM a ensuite entamé un dialogue avec le ministère des Finances et présenté officiellement les préoccupations des municipalités à ce sujet dans une première lettre adressée au ministre Bill Morneau en octobre 2017, puis dans une seconde lettre en juin 2018.

La réponse du ministre contenait une fois de plus la justification officielle du gouvernement pour ce changement :

*(...) Le gouvernement a pris des mesures pour aligner le traitement fiscal des allocations versées aux élus municipaux sans qu'ils aient eu à fournir de pièces justificatives sur ce qui est accordé aux employés en général. Un remboursement des dépenses liées à l'emploi effectué par un employeur peut être exonéré d'impôt, mais une allocation versée sans qu'il y ait eu à fournir de pièces justificatives équivaut à un salaire et s'avère donc imposable. [trad.]*

Dans sa lettre, le ministre Morneau a également précisé que le gouvernement n'allait pas changer sa décision à ce sujet.

## Incidences

Les élus qui ne paient actuellement de l'impôt que sur deux tiers de leur rémunération totale (salaire et allocations) vont perdre cet avantage fiscal. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, leur rémunération totale sera pleinement imposable et assujettie au calcul de leur cotisation au Régime de pensions du Canada. Cela entraînera donc une réduction du revenu net des élus municipaux.

Dans un communiqué de presse émis en juillet 2018, Geoff Stewart, président de la Nova Scotia Federation of Municipalities (NSFM), affirmait : « En vertu des dispositions fiscales qui entreront en vigueur en 2019, le revenu net d'un conseiller d'une petite ou moyenne ville de la Nouvelle-Écosse pourrait diminuer d'environ 10,5 %, et celui d'un conseiller en milieu rural pourrait baisser de 12,9 %. » [trad.]

Pour faire face à ce changement, certaines collectivités jugent nécessaire d'augmenter la rémunération globale des élus pour les dédommager pleinement ou au moins partiellement de la perte de revenu à venir. Pour équilibrer leur budget, certaines municipalités devront peut-être augmenter leur taux d'imposition foncière ou réaliser des économies de coûts. Dans beaucoup de cas, l'incidence nette sur les budgets municipaux sera majeure, particulièrement dans les petites collectivités aux ressources peu abondantes. Les municipalités devant composer avec une assiette fiscale limitée pourront difficilement maintenir un niveau de revenu approprié pour leurs élus et certaines d'entre elles n'y parviendront probablement pas.

La lettre de la FCM de juin 2018 à l'intention du ministre contenait des données provenant de diverses enquêtes des APT sur les conséquences financières de ce changement :

Les municipalités s'efforcent de quantifier les conséquences financières de l'élimination de l'allocation non imposable pouvant représenter jusqu'au tiers du salaire des élus. L'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) estime que l'augmentation des coûts pour une municipalité du centre de l'Ontario ayant par exemple 9 conseillers élus et 30 000 résidents s'élèverait à au moins 28 000 \$ et que celle d'un comté de l'est de l'Ontario ayant 17 conseillers et 77 000 résidents atteindrait au moins 74 000 \$. L'AMO estime également que pour près de la moitié des gouvernements municipaux ontariens, une augmentation du taux d'imposition foncière d'1 % ne correspondrait à une hausse de revenu d'environ 50 000 \$ seulement. [trad.]

Des calculs effectués à partir de données tirées d'un sondage réalisé en 2016 par l'AMANS (Association of Municipal Administrators Nova Scotia) montrent que, sur la base de ce changement, il faudrait augmenter de 3 605 \$ le salaire annuel moyen d'un conseiller municipal en Nouvelle-Écosse.

## Diverses options pour les municipalités

Il revient à chaque municipalité de décider comment faire face à ce changement du système fiscal fédéral qui entraîne une réduction du revenu net des élus. Voici quelques options à considérer :

### Option 1 : Offrir un dédommagement complet au moyen d'une hausse de salaire

Une municipalité pourrait augmenter le salaire des élus en 2019 pour que leur revenu net se maintienne au même niveau qu'en 2018. De nombreuses municipalités ont déjà pris une telle mesure. C'est notamment la démarche recommandée en Nouvelle-Écosse par la Nova Scotia Federation of Municipalities.

Le choix de cette option entraîne de nombreux **avantages**. Elle permet de récompenser le temps de plus en plus long investi par les élus dans l'exécution de tâches municipales variées et complexes. Elle contribue également à attirer une grande diversité de candidats pour participer aux affaires municipales (une préoccupation croissante). Cependant, les **coûts** qu'entraîne une telle mesure sont majeurs et nécessitent d'être contrebalancés par des réductions de dépenses et/ou des hausses d'impôt foncier. Cela peut s'avérer difficile dans un environnement où les budgets municipaux subissent une pression constante résultant des attentes croissantes du public et de l'augmentation du coût des produits et des services. De nombreuses municipalités arrivent déjà difficilement à rémunérer convenablement leurs élus.

Si l'on choisit cette option, il faudra **annoncer** publiquement la nécessité d'augmenter le salaire des élus ou le taux d'impôt foncier. Pour ce faire, une stratégie de communication efficace devra mettre l'accent sur les aspects positifs des changements à apporter. Par exemple : *Il s'agit d'indemniser des élus locaux confrontés à une baisse de leur revenu imposée arbitrairement par une loi fédérale sans consultation préalable. Nous aurions préféré voir le gouvernement fédéral revenir sur sa décision, qui a un impact majeur sur la municipalité – mais il ne l'a pas fait et nous devons donc agir.*

Il s'agit d'une question complexe nécessitant la transmission d'un message ciblé et direct. Des débats publics serviront à fournir des précisions et à répondre aux questions des citoyens. Les élus pourront également s'adresser à la population par l'entremise des médias sociaux ou en participant à des réunions en salle. Des séances d'information préalables destinées aux journalistes pourront aussi contribuer à la diffusion rapide d'un message approprié.

### Option 2 : Offrir un dédommagement partiel au moyen d'une hausse de salaire

Une municipalité pourra augmenter le salaire des élus en 2019 pour compenser partiellement la baisse de leur revenu net. Par rapport au dédommagement complet, cette solution est **moins avantageuse pour les élus**, mais entraîne **moins de dépenses municipales**.

Ce choix confrontera les élus à une perte de leur revenu après impôt. Il posera également un défi supplémentaire aux municipalités qui veulent attirer des candidats provenant de milieux divers pour occuper des fonctions d'élus. Toutefois, pour une municipalité considérant qu'elle ne peut augmenter ses revenus ou réduire ses dépenses afin de soutenir une hausse de salaire indemnisant pleinement les élus, un dédommagement partiel pourra constituer une solution acceptable.

Pour **annoncer** publiquement une telle décision, il sera judicieux d'appliquer la même logique que pour l'option 1 : mettre l'accent sur les aspects positifs, notamment sur le fait qu'il s'agit d'indemniser des élus locaux confrontés à une baisse de leur revenu imposée arbitrairement par une loi fédérale sans consultation préalable.

### Option 3 : Redéfinir la politique municipale en matière de dépenses liées à l'emploi

Au lieu ou en plus d'augmenter le salaire des élus, une municipalité pourra élaborer un régime plus global de remboursement des dépenses liées à l'emploi. Il s'agirait notamment de préciser le type de dépenses admissibles et le montant maximal pouvant être remboursé.

Avant de redéfinir sa politique à cet égard, une municipalité devrait consulter l'Agence du revenu du Canada (ARC) pour déterminer les dépenses que ses élus pourront soustraire à l'impôt. Par exemple, des dépenses actuellement couvertes par l'exonération fiscale pourraient être prises en charge et remboursées par voie administrative, comme le sont d'autres dépenses non imposables.

Selon l'ARC, « pour qu'un avantage soit imposable pour un employé ou un cadre, ce dernier [l' élu] doit recevoir un avantage économique dont on peut déterminer la valeur monétaire et dont il est le bénéficiaire principal » (et non pas la municipalité en tant qu'employeur). [Une publication de l'ARC](#) donne des détails sur les avantages imposables et non imposables.<sup>1</sup>

### Option 4 : Ne rien faire

Ne rien faire aura pour effet de réduire le revenu net des élus concernés, sans avoir d'incidence immédiate sur les budgets municipaux. Cette option permettra d'éviter de devoir immédiatement réduire certaines dépenses, envisager une hausse du taux d'impôt foncier ou annoncer publiquement des changements budgétaires.

Les élus subiront cependant une baisse de revenu qui pourrait décourager la participation des citoyens aux affaires municipales, en particulier celle des jeunes. Cette situation pourrait constituer un problème pour de petites municipalités n'ayant pas la capacité d'augmenter le salaire de leurs élus et dont la rémunération actuelle de leurs conseillers représente déjà un obstacle à une participation plus inclusive.

---

<sup>1</sup> <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/formulaires-publications/publications/t4044/depenses-emploi-2016.html>

## Que font les municipalités?

Le conseil d'administration de la Nova Scotia Federation of Municipalities (NSFM) a adopté une résolution en juin 2018 reconnaissant le besoin de soutenir les élus municipaux pour éviter une modification abrupte de leur rémunération. Elle recommande que le salaire avant impôt versé aux élus soit augmenté de manière à ce que leur rémunération après impôt demeure la même après l'entrée en vigueur de la loi en 2019. Des municipalités d'autres provinces canadiennes, notamment de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, ont choisi cette solution.

Pour faciliter leur prise de décision, certaines municipalités retiennent les services d'experts-conseils ou procèdent à un examen interne de leur situation financière. D'autres ont plutôt choisi de mettre sur pied des comités de citoyens ou un comité du conseil pour effectuer des vérifications avant d'aller de l'avant.

Le ministère des Finances fédéral recommande aux municipalités de consulter l'Agence du revenu du Canada (ARC) avant l'entrée en vigueur du changement pour déterminer les dépenses des élus municipaux pouvant être considérées comme non imposables. Certaines dépenses actuellement couvertes par l'exonération fiscale pourraient notamment être prises en charge par voie administrative, comme le sont d'autres dépenses non imposables.