

A36A1
L481
1986
QMC
P. gouv.

LES ASPECTS REDISTRIBUTIFS
DE LA PRODUCTION PUBLIQUE LOCALE

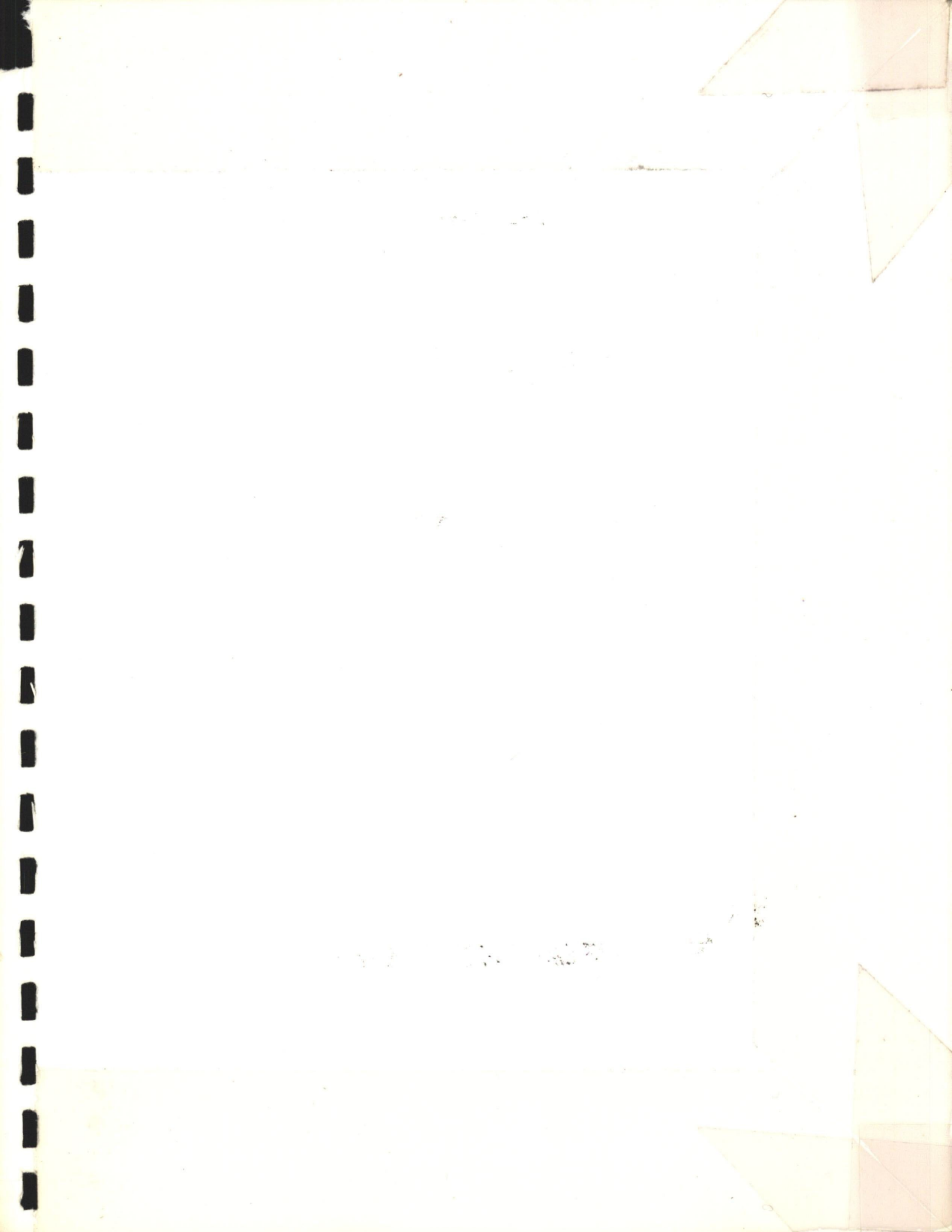
par

Pierre A. Letarte, Ph.D.

**Professeur
Faculté des sciences de l'administration
Université Laval**

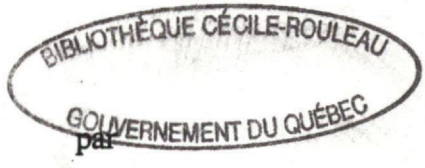
**Étude réalisée pour la
Commission d'étude sur la Ville de Québec
Gouvernement du Québec**

14 juillet 1986



A36A1
L481
1986
QNC
P. Gauthier

LES ASPECTS REDISTRIBUTIFS
DE LA PRODUCTION PUBLIQUE LOCALE



169201

Pierre A. Letartre, Ph.D.
Professeur
Faculté des sciences de l'administration
Université Laval

Étude réalisée pour la
Commission d'étude sur la Ville de Québec
Gouvernement du Québec



14 juillet 1986

1900
1901
1902
1903
1904
1905
1906
1907
1908
1909
1910



NOTE

Je remercie toutes les personnes qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de cette étude. En particulier, je veux reconnaître l'apport de monsieur Jean-Louis Lapointe, président de la Commission d'étude sur la Ville de Québec, et de monsieur Jean-Guy Lachance, conseiller technique de la Commission, pour leurs stimulantes discussions durant le développement de l'étude. Je remercie également MM. Serge Viau et Pierre-Paul Gingras, de la Ville de Québec, ainsi que MM. Paul Angers et René Dionne, de la Société d'habitation du Québec, pour les documents qu'ils ont mis à ma disposition. Toutefois, la présente étude ne reflète pas nécessairement les positions officielles ou officieuses de ces personnes ou organismes et l'auteur est seul responsable de son contenu.

TABLE DES MATIERES

<u>LISTE DES TABLEAUX</u>	4
<u>INTRODUCTION</u>	6
1. <u>LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC</u>	9
1.1 L'étalement urbain et la croissance métropolitaine	
1.2 Le morcellement municipal du territoire métropolitaine	
2. <u>LA FONCTION DE REDISTRIBUTION AU NIVEAU MUNICIPAL</u>	24
2.1 Les principes de la réforme de la fiscalité municipale	
2.2 La fonction redistributive: approches directes et indirectes	
2.3 Les niveaux de redistribution	
3. <u>LA REDISTRIBUTION INTRAMUNICIPALE</u>	31
3.1 Taxation municipale et équité fiscale	
3.2 Le caractère social de certains services	
3.3 Le caractère méritoire de certains services	
4. <u>LA REDISTRIBUTION INTERMUNICIPALE</u>	38
4.1 La structure socio-économique de la municipalité	
4.2 Les effets de débordement	
4.3 Les équipements régionaux	
5. <u>LA REDISTRIBUTION GOUVERNEMENTALE</u>	43
5.1 L'aide financière aux municipalités	
5.2 Les politiques des gouvernements supérieurs	

6. <u>LE CAS DES POLITIQUES DE LOGEMENT</u>	48
6.1 Problématique du désinvestissement et du réinvestissement résidentiel	
6.2 Les politiques indirectes de logement	
6.3 Les politiques directes de logement	
6.4 Le programme d'habitations à loyer modique	
6.5 Les programmes de promotion quantitative du logement	
6.6 Les programmes de promotion qualitative du logement	
<u>CONCLUSION</u>	80
<u>RÉFÉRENCES</u>	84

LISTE DES TABLEAUX

- Tableau 1: Municipalités de 5000 habitants et plus de la région métropolitaine de Québec: population en 1981, pourcentage par rapport à la RMRQ et à la CUQ et croissance 1976-1981.
- Tableau 2: Villes-centres des régions urbaines du Québec de 30 000 habitants et plus, selon le pourcentage de population par rapport à la région urbaine en 1981, et croissance de 1976 à 1981.
- Tableau 3: Disparités socio-économiques, revenu total médian par ménage et famille économique à faible revenu: comparaison des municipalités de 5000 habitants et plus de la RMRQ, 1981.
- Tableau 4: Certaines caractéristiques du logement: municipalités de la Communauté urbaine de Québec, 1981.
- Tableau 5: Pourcentage de locataires et loyer brut mensuel moyen: municipalités de la Communauté urbaine de Québec, 1981.
- Tableau 6: Logements HLM réalisés et en voie de réalisation, selon la clientèle, municipalités de la Communauté urbaine de Québec, 1986.
- Tableau 7: Évaluation du déficit per capita de l'Office municipal d'habitation de Québec, 1974 à 1984.
- Tableau 8: Déficit per capita des offices municipaux d'habitation: municipalités de la Communauté urbaine de Québec, 1984.
- Tableau 9: Structure et évolution des coûts de l'Office municipal d'habitation de Québec et de l'ensemble des offices municipaux d'habitation, par logement, 1980-1986.
- Tableau 10: Répartition des coûts cumulatifs de programmes d'habitation conjoints, période variant selon le programme, 1971 à 1985.

Tableau 11: Coûts cumulatifs des programmes municipaux d'habitation de la Ville de Québec, période variant selon le programme, 1981 à 1985.

Tableau 12: Nombre de logements subventionnés dans le cadre des programmes Corvée-Habitation et Accession à la propriété résidentielle, municipalités de la Communauté urbaine de Québec, 1986.

INTRODUCTION

La présente étude vise deux objectifs: premièrement, développer un cadre conceptuel pour l'analyse des aspects redistributifs de la production publique locale dans la région métropolitaine de Québec en examinant plus particulièrement la situation de la Ville de Québec; deuxièmement, faire une analyse plus approfondie d'un aspect important de la production de biens et services à caractère redistributif dans la région de Québec, celui des dépenses publiques reliées au logement et à l'habitat.

Sur le plan méthodologique, l'étude s'appuie sur les résultats de recherches et d'études actuellement disponibles sur les questions de la fiscalité locale et des politiques de logement. Partout où c'était possible, l'analyse repose sur des données quantitatives. Malheureusement, comme il le sera signalé à l'occasion dans le texte, ces données quantitatives sont très souvent inexistantes ou n'étaient pas disponibles dans l'immédiat. L'absence de certaines données n'invalide cependant pas les hypothèses que nous présentons. Bien sûr, il aurait été préférable de quantifier toutes les analyses, mais à cause des délais et des ressources disponibles, cela n'a pas été possible. Toutefois, ces analyses s'appuient sur des principes économiques déjà éprouvés et pourront toujours faire l'objet d'une vérification empirique ultérieure lorsque des résultats d'enquête seront disponibles.

Le plan de l'étude est le suivant: Le chapitre un constitue un rappel du phénomène de l'étalement urbain et du morcellement municipal de la région

métropolitaine de Québec. Dans l'étude des aspects redistributifs de la production publique locale, la fragmentation politique et fiscale de la région est en effet un élément de problématique fondamentale.

Le deuxième chapitre traite des principes de la réforme de la fiscalité municipale et de la fonction de redistribution au niveau local. Ce chapitre constitue la base théorique sur laquelle s'appuiera l'analyse des aspects redistributifs de la production publique locale.

Le troisième chapitre aborde le premier des trois niveaux de redistribution définis dans notre cadre conceptuel, c'est-à-dire la redistribution intramunicipale résultant de décisions politiques locales.

Le quatrième chapitre esquissera à peine un sujet important mais difficile, celui de la redistribution intermunicipale dans la région métropolitaine de Québec. L'étude de ce phénomène est généralement traitée dans les recherches sur les effets de débordements et sur le financement des équipements régionaux. Bien que, d'un commun accord avec la Commission d'étude sur la Ville de Québec, ces sujets aient été exclus du présent mandat, nous avons choisi d'en parler brièvement pour éviter toute confusion et bien clarifier les champs respectifs des deux autres niveaux de redistribution.

Le troisième niveau de redistribution, celui créé par les politiques des gouvernements supérieurs affectant les municipalités ou leurs citoyens, fera l'objet du cinquième chapitre.

Le sixième et dernier chapitre analysera la question des politiques gouvernementales en matière de logement et leur impact sur la fiscalité des municipalités d'une région. Nous tenterons alors de tracer le portrait le plus clair et le plus fidèle possible de la situation particulière de la Ville de Québec par rapport aux nombreuses et diverses interventions publiques qui ont des répercussions sur le marché du logement.

Chapitre un

LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC

Le double phénomène de la décentralisation des activités urbaines vers la périphérie et du morcellement politique et fiscal du territoire métropolitain est une dimension importante de l'étude des aspects redistributifs de la production publique locale. Les inégalités socio-économiques qui émergent dans l'espace métropolitain suite à cette fragmentation politique de la croissance urbaine peuvent non seulement être à la source d'efforts fiscaux très différenciés pour le financement de services urbains de base, mais encore provoquer des transferts de richesses entre individus et ménages de municipalités différentes. Ces transferts peuvent même prendre, selon la notion d'équité verticale dans la redistribution des richesses, un caractère régressif. Il importe donc de bien connaître les caractéristiques de l'étalement urbain et du morcellement de cet espace avant d'aborder directement l'étude des aspects redistributifs de la production publique locale.

1.1 L'étalement urbain et la croissance périphérique

L'étude de la décentralisation des activités urbaines et de la croissance périphérique pose d'abord la question du territoire sur lequel doit porter l'étude. Ce territoire doit être suffisamment grand pour englober le véritable marché des échanges entre ménages et entreprises d'une région urbaine. Dans la région

métropolitaine de Québec, le territoire de la Communauté urbaine de Québec (CUQ) n'est plus assez vaste pour tenir compte des développements résidentiels importants sur la rive nord, comme ceux de la municipalité de Boischatel. De plus, le territoire de la CUQ n'inclut pas la rive sud, dont un nombre croissant de municipalités, surtout depuis l'ouverture du pont Pierre-Laporte, participent au marché urbain régional.

Pour des raisons théoriques aussi bien que pratiques, la définition territoriale qui nous semble la plus appropriée pour notre analyse est celle adoptée par Statistique Canada pour les régions métropolitaines de recensement (RMR). La définition du territoire des RMR est basée sur le principal marché du travail d'un noyau urbanisé comptant 100 000 habitants et plus. Statistique Canada inclut dans une région métropolitaine de recensement les municipalités qui se trouvent en totalité ou en partie à l'intérieur du noyau urbanisé et d'autres municipalités si: a) au moins 40% de la population active résidant dans la municipalité travaille dans le noyau urbanisé; ou si b) au moins 25% de la population active travaillant dans la municipalité habite dans le noyau urbanisé.

L'approche de Statistique Canada pour la définition territoriale d'une région urbaine a l'avantage de s'adapter chronologiquement à l'évolution de l'étalement urbain et à la croissance urbaine périphérique; par contre, elle ne correspond pas nécessairement aux espaces statistiques des autres définitions administratives du territoire urbain de la région de Québec. C'est le cas, par exemple, pour les données régionales qui sont établies pour le territoire de la CUQ ou, sur la rive sud, pour le territoire de la MRC Desjardins et de la MRC des Chutes-de-la-Chaudière. D'autre part, le territoire de la région métropolitaine de Québec changeant à chaque

recensement, les séries chronologiques doivent être ajustées pour tenir compte de ces modifications territoriales.

Pour bien voir l'évolution de la dispersion relative de la population au cours des années, il suffit de mentionner que le territoire actuel de la Ville de Québec comprenait, en 1951, plus de 55% de la population du territoire actuel de la RMR de Québec. Au dernier recensement, en 1981, pour les mêmes limites territoriales, la Ville de Québec ne représentait plus que 28.9% de la population de la RMR. Entre ces deux recensements, il y a donc eu à la fois une décentralisation des activités de la ville-centre et une croissance en périphérie. Le tableau 1 montre d'ailleurs que les taux de croissance les plus importants ont été observés dans les villes périphériques de la région.

TABLEAU 1

Municipalités de 5000 habitants et plus de la région métropolitaine de Québec :
population en 1981, pourcentage par rapport à la RMRQ et à la CUQ
et croissance de 1976 à 1981

MUNICIPALITÉ	Population 1981	% RMRQ 1981	% CUQ 1981	Croissance % 1976-1981
RMRQ	576 075	100,0	—	6,3
CUQ	455 316	79,0	100,0	2,2
Québec	166 474	28,9	36,6	-6,0
Sainte-Foy	68 883	12,0	15,1	-3,3
Charlesbourg	68 326	11,9	15,0	8,2
Beauport	60,447	10,5	13,3	9,2
Loretteville	15 060	2,6	3,3	2,0
Ancienne-Lorette	12 935	2,2	2,8	10,6
Sillery	12 825	2,2	2,8	-5,6
Val-Bélair	12 695	2,2	2,8	18,5
Vanier	10 725	1,9	2,4	0,4
Cap-Rouge	8 492	1,5	1,9	48,6
Saint-Augustin	7 401	1,3	1,6	89,6
Lac-Saint-Charles	5 837	1,0	1,3	77,7
Saint-Émile	5 216	0,9	1,1	24,0
Lévis	17 895	3,1	—	0,4
Lauzon	13 362	2,3	—	5,4
Saint-Romuald	9 849	1,7	—	7,5
Charny	8 240	1,4	—	27,5
St-Jean-Chrysostome	6 930	1,2	—	92,2
Saint-David	5 380	0,9	—	22,7
Saint-Nicolas	5 074	0,9	—	36,1
Bernières	5 009	0,9	—	105,1

Compilation à partir des recensements du Canada, 1981, 1976.

Les forces qui ont favorisé le développement des villes périphériques au détriment de la ville-centre peuvent se regrouper sous trois catégories: forces technologiques, économiques-démographiques et politiques.

a) Les forces technologiques.

Les changements technologiques survenus depuis la seconde moitié du XXe siècle ont contribué à diminuer considérablement le coût relatif du transport urbain, public et privé, et ont ainsi rendu moins onéreux l'accès à la périphérie. Grâce à l'automobile, aux grands boulevards et aux autoroutes et, dans une moindre mesure, au transport en commun, l'espace en périphérie est devenu moins cher que dans la ville-centre et les terrains de banlieue affectés à des fins résidentielles, commerciales et industrielles sont maintenant accessibles à un plus grand nombre de ménages et d'entreprises.

Les changements technologiques affectent aussi les systèmes de production industrielle, qui recherchent à présent de grandes surfaces horizontales en périphérie plutôt que des espaces plus denses dans des bâtiments en hauteur près du centre-ville. L'accès facile au réseau d'autoroutes est également un critère de localisation, tout comme la recherche d'économies d'agglomération pour certains types de production. Ces tendances conduiront à la création de parcs industriels en périphérie, un autre facteur qui contribue à l'exode résidentiel vers la banlieue.

b) Les forces économiques-démographiques

Parallèlement à ces changements technologiques, il y a eu une augmentation du revenu réel des ménages et une poussée démographique importante (le fameux "baby boom"). Ces nouveaux ménages veulent consommer plus de services de logement (maison plus grande, terrain individuel, espace à faible densité, etc.) et peuvent le faire à moindre coût s'ils décident de s'installer en banlieue, quitte à consacrer plus de ressources (temps, argent, stress, etc.) au transport pour le travail, l'école ou le loisir. Les entreprises commerciales, comprenant bien leurs intérêts d'affaires, rejoignent ces nouveaux résidents de banlieue (quand elles ne les précèdent pas!) en remplaçant l'artère commerciale par un regroupement différent mais plus efficace: le centre d'achats.

Bien entendu, ces changements sur les plans technologique, économique et démographique ne sont pas linéaires, mais s'interpénètrent et ne peuvent être correctement interprétés que si on les considère dans la perspective globale du développement et de la croissance qui a suivi la fin de la seconde guerre mondiale. C'est finalement un style de vie qui a été valorisé par les médias et la publicité et recherché par les consommateurs, qui y voyaient une réponse à leurs besoins et une correspondance directe avec leur système de valeurs. Les trois niveaux de gouvernement n'ont d'ailleurs pas hésité à appuyer, par leurs politiques et dépenses publiques, cette orientation générale du développement de nos régions urbaines.

c) Les forces politiques.

Plusieurs politiques et investissements importants de l'État, aux niveaux local, provincial et fédéral, ont contribué à la décentralisation des activités urbaines vers la périphérie et à la croissance des banlieues. Ces interventions de l'État visaient d'autres objectifs, mais elles ont incidemment pu favoriser la banlieue plutôt que le centre de nos régions urbaines.

Par les incidences spatiales de ses politiques en matières d'affaires sociales, d'éducation et de transport, le gouvernement semble avoir, par ses investissements, favorisé la banlieue plutôt que la ville-centre, modifiant ainsi la structure de coûts et bénéfices qui se présente aux résidents d'une région urbaine. Par exemple, si la décentralisation résidentielle vers la banlieue provoque la fermeture d'une école du centre et la construction d'une nouvelle école en banlieue, ce coût additionnel n'est pas imputé aux nouveaux résidents, mais à l'ensemble des contribuables québécois. Le même raisonnement s'applique aux infrastructures de transport et à bien d'autres équipements du secteur public. Cette question reste cependant complexe, car en agissant ainsi le gouvernement cherche d'abord à répondre aux besoins des clientèles, au nom d'une politique où l'accessibilité aux services prime sur la tarification au coût marginal ou la localisation spatiale de ces services. Nous reviendrons sur ce point au chapitre 5.

Cependant, il arrive que l'intervention gouvernementale soit plus directe, comme par exemple l'aide financière apportée par le ministère des Affaires municipales à l'implantation des réseaux d'aqueduc dans les

municipalités de moins de 5000 habitants. Il est également reconnu, maintenant, que les politiques de la Société canadienne d'hypothèques et de logement jusqu'au milieu des années soixante-dix ont eu pour effet de favoriser surtout la maison unifamiliale de banlieue. D'une façon générale, ces politiques ont modifié la structure des coûts et bénéfices pour les résidents d'une région métropolitaine et ont abaissé les "frais de transaction" d'un ménage songeant à déménager du centre vers la banlieue. A l'augmentation des coûts relatifs de localisation dans la ville-centre s'ajoutent, avec beaucoup de nuances dans le cas de la Ville de Québec, d'autres facteurs explicatifs reliés à la détérioration de la qualité de vie des quartiers centraux et aux nuisances urbaines, facteurs qui exerceraient aussi une poussée centrifuge sur les résidents du centre vers la banlieue.

Enfin la normalisation provinciale de certains services municipaux varie également selon la taille des municipalités: les municipalités moins peuplées sont souvent soumises à des normes moins sévères et moins coûteuses en matière de police, de loisirs, d'équipements sanitaires, etc. Le cas des services de police est le mieux documenté. La Sûreté du Québec fournit déjà gratuitement ses services aux contribuables des municipalités de moins de 5000 habitants. De plus, alors que la Loi de police de 1979 oblige les municipalités de plus de 5000 habitants à assurer des services policiers municipaux sur leur territoire, 35 de ces municipalités de plus de 5000 habitants continuent d'agir en "free riders" et à bénéficier des services "gratuits" de la Sûreté du Québec. Dans les régions urbaines du Québec, cette situation permet à certains contribuables locaux d'échapper à une partie des coûts municipaux et favorise par conséquent l'étalement urbain.

En terminant cette section sur la croissance périphérique et la décentralisation des activités vers la banlieue, il faut tout de même constater que le phénomène est maintenant très répandu dans d'autres pays et qu'il a été observé aux États-Unis, en Allemagne de l'Ouest, aux Pays-Bas, en Angleterre, en Scandinavie et dans le nord de la France. Donc, aussi bien dans les pays où l'espace urbain n'est pas fragmenté que dans les autres, il y a eu dispersion des activités résidentielles et commerciales vers la périphérie. Par conséquent, si les interventions du secteur public ont pu favoriser ce phénomène dans la région métropolitaine de Québec, il est peu probable que leur absence l'aurait empêché.

1.2 Le morcellement municipal du territoire métropolitain

Dans l'étude des aspects redistributifs de la production publique locale, c'est moins l'étalement de la région métropolitaine que sa très grande fragmentation politique et fiscale qui constitue l'élément fondamental de la problématique. En effet, s'il n'y avait pas fragmentation de l'espace métropolitain, une grande partie des transferts intermunicipaux et des problèmes régionaux qu'ils soulèvent n'auraient aucune signification. De plus, le coût de politiques gouvernementales comme celles du domaine de l'habitation serait assumé par l'ensemble des citoyens de la région, puisque les problèmes structureux de la ville-centre se présenteraient comme les problèmes structureux des quartiers centraux d'une ville unique. Mais la fragmentation politique existe et elle doit être analysée comme telle.

Le tableau 1 compare les 21 villes de plus de 5000 habitants de la région métropolitaine de recensement de Québec, qui en compte aussi 19 de moins de 5000 habitants. Les 13 municipalités de la CUQ représentent donc 79% de la population de la RMR, tandis que les 8 grandes municipalités de la rive sud comptent pour 12.5%. Le tableau 1 compare la population de chacune de ces villes au 1er juin 1981, le pourcentage relatif de leur population par rapport à la région métropolitaine de Québec et par rapport à la Communauté urbaine de Québec, et, dans la dernière colonne, la croissance de chaque municipalité de 1976 à 1981.

Le poids relatif de Québec ville-centre (28.9%) a déjà été mentionné plus haut. Ce poids est non seulement faible en lui-même, ce qui aura des conséquences pour la ville-centre dans la concentration de certains coûts de nature redistributive, mais il est également faible par rapport aux autres villes-centres du Canada et du Québec. Même si ces chiffres sont maintenant connus, il est bon de les rappeler au tableau 2 pour la raison suivante: les politiques en matière d'habitation, de restauration domiciliaire et de logement social concernent surtout les villes-centres. Par conséquent, l'importance de la ville-centre au sein de la région métropolitaine peut influencer sa capacité à absorber les coûts des programmes de logement en les imputant à l'ensemble des citoyens de la région.

TABLEAU 2

Villes-centres des régions urbaines du Québec de 30 000 habitants et plus,
selon le pourcentage de population par rapport à leur région urbaine en 1981,
et croissance de 1976 à 1981

VILLE-CENTRE	Population ville-centre	Pourcentage ville-centre	Croissance % 1976-81
Sept-Iles	29 262	97,4	-4,4
Granby	38 069	83,4	2,5
Saint-Hyacinthe	38 246	80,6	2,0
Rimouski	29 120	77,7	4,4
Salaberry-de-Valleyfield	29 574	74,9	-0,5
Sherbrooke	74 075	63,1	0,1
Victoriaville	21 838	60,8	0,1
Saint-Jean-sur-Richelieu	35 640	58,7	3,7
Theford-Mines	19 965	57,5	-4,4
Saint-Jérôme	25 123	57,4	-0,2
Drummondville	27 347	50,0	-6,6
Joliette	16 987	49,3	-6,2
Trois-Rivières	50 466	45,3	-3,9
Chicoutimi	60 064	44,4	4,0
Sorel	20 347	43,3	3,6
Shawinigan	23 011	36,7	-7,7
Montréal	980 354	34,7	-9,3
Québec	166 474	28,9	-6,0

Compilation à partir des recensements du Canada, 1981, 1976

On sait depuis les audiences de la Commission d'étude sur la Ville de Québec que celle-ci se place au 22e rang parmi les 24 villes-centres des régions métropolitaines du Canada selon la proportion de la population de la ville-centre par rapport à l'ensemble de la région métropolitaine. Le tableau 2 compare maintenant les villes-centres des régions urbaines de plus de 30 000 habitants au Québec en 1981, selon la proportion de la population de la ville-centre par rapport à celle de la région urbaine. (La ville de Hull n'apparaît pas au tableau, puisqu'elle est intégrée à la RMR d'Ottawa-Hull, pour laquelle Ottawa joue le rôle de ville-centre.) La Ville de Québec occupe la dernière place dans cette liste pour le poids démographique régional, ce qui signifie que, parmi toutes les villes-centres du Québec, les résidents de la Ville de Québec doivent assumer seuls des coûts qui, dans les autres régions urbaines du Québec, sont mieux partagées entre les résidents des villes de la région.

Il nous reste à vérifier si le morcellement politique du territoire métropolitain produit des municipalités homogènes ou hétérogènes sur le plan socio-économique. Parmi les nombreuses variables du recensement de 1981, nous en avons retenu seulement deux au tableau 3, parce qu'elles nous apparaissent plus fondamentales par leur influence sur d'autres variables du recensement pertinentes à notre étude:

a) Le revenu total médian par ménage

Le montant de la première colonne du tableau 3 représente la somme du revenu total de chaque membre du ménage. Nous avons choisi le revenu médian plutôt que le revenu moyen parce qu'il représente une meilleure mesure de la tendance centrale dans le cas d'une distribution anormale comme celle du revenu. D'autre part, le ménage, à la fois consommateur et

contribuable municipal, nous apparaît être une unité statistique plus pertinente que l'individu pour l'étude des disparités intermunicipales.

Pour établir plus facilement des comparaisons, le revenu total médian par ménage a été transformé en indice (deuxième colonne). On constate que le revenu médian par ménage à Québec, avec un indice de 78, le deuxième plus bas de la région après Vanier (77), ne représente que 46% de celui de Cap-Rouge (indice de 171, le plus élevé de la région). La banlieue elle-même est loin d'être homogène et présente des disparités importantes sur le plan du revenu médian des ménages.

b) La fréquence des familles économiques à faible revenu

Cette variable représente le pourcentage de familles économiques (groupe de deux personnes apparentées ou plus, vivant dans un même logement) qui sont en deçà des seuils de faible revenu définis selon la taille de la famille et celle de la région urbaine. Cette mesure souligne l'importance du groupe de familles à faible revenu dans chaque municipalité de la région.

Transformée en indice pour faciliter les comparaisons (colonne 4, où contrairement à l'autre indice, un chiffre élevé dénote une proportion plus grande de familles à faible revenu), cette mesure démontre que la ville de Vanier possède la proportion la plus élevée de familles à faible revenu sur son territoire, même si Québec domine en valeur absolue (21,6%, soit 9 210 familles sur 42 730 en 1981).

TABLEAU 3

Disparités socio-économiques:
Revenu total médian par ménage et familles économiques à faible revenu,
comparaison des municipalités de 5000 habitants et plus de la RMRQ, 1981

	Revenu total médian par ménage, 1981		Familles économiques à faible revenu	
	Montant \$	Indice	Fréquence %	Indice
Rive nord				
Québec	16 990	78	21,6	144
Sainte-Foy	25 040	115	10,7	71
Charlesbourg	25 837	118	12,4	83
Beauport	22 455	103	16,4	109
Loretteville	24 085	110	16,7	111
Ancienne-Lorette	26 463	121	11,8	79
Sillery	32 291	148	8,5	57
Val-Bélair	21 601	99	18,0	120
Vanier	16 771	77	24,2	161
Cap-Rouge	37 199	171	4,0	27
Saint-Augustin	27 583	126	5,0	33
Lac Saint-Charles	23 526	108	9,6	64
Saint-Émile	23 184	106	16,7	111
Rive sud				
Lévis	20 641	95	15,1	101
Lauzon	21 379	98	14,4	96
Saint-Romuald	21 626	99	15,5	103
Charny	25 100	115	10,2	68
St-Jean-Chrysostome	27 357	125	5,8	39
Saint-David	23 982	110	11,0	73
Saint-Nicolas	29 082	133	6,4	43
Bernières	28 210	129	6,0	40
RMR de Québec	21 812	100	15,0	100

Compilation à partir des recensements du Canada, 1981, 1976

Note: Ces municipalités de 5000 habitants et plus représentaient, en 1981, 91,5% de la population de la RMR de Québec. L'indice de 100 représente la moyenne pour la RMR de Québec.

Ces deux indices témoignent d'importantes disparités socio-économiques intermunicipales dans la région. Même s'il n'existe pas d'études économétriques analysant les effets de la structure socio-économique sur la demande pour les services municipaux dans les villes de la région de Québec, les chiffres du tableau 3, ainsi que ceux de tableaux subséquents, montrent qu'il existe un environnement décisionnel pour les niveaux de services et de financement fort différent dans chacune des municipalités de la région, et en particulier dans la ville-centre, Québec.

Chapitre 2

LA FONCTION DE REDISTRIBUTION AU NIVEAU MUNICIPAL

2.1 Les principes de la réforme de la fiscalité municipale

La réforme de la fiscalité municipale de 1980 cherche à revaloriser le pouvoir municipal et l'autonomie locale en conférant aux municipalités une plus grande exclusivité et une plus grande intégrité de l'assiette foncière municipale. La réforme consacre ainsi l'importance de l'impôt foncier comme instrument de financement des services publics locaux. Quand la tarification directe des services locaux ne peut s'appliquer, l'impôt foncier devient la principale source d'équilibre budgétaire des municipalités.

Dans son orientation générale, la réforme correspond assez bien aux grands principes du fédéralisme fiscal et du rôle de l'État au niveau local. Les municipalités acceptent le principe d'équité fiscale de la taxation selon le bénéfice reçu et par conséquent rejettent celui de la taxation selon la capacité de payer. Les gouvernements municipaux se réservent ainsi un rôle purement allocatif: allocation de biens et services publics locaux et réglementation concernant la présence d'effets externes positifs ou négatifs sur les marchés privés. Les municipalités laissent donc les fonctions de redistribution des richesses et de stabilisation économique aux gouvernements provincial et fédéral.

En effet, la fonction de redistribution des richesses, et a fortiori celle de stabilisation économique, doit demeurer la prérogative des gouvernements supérieurs et être exercée au niveau politique le plus élevé possible. Si ces fonctions étaient municipales, les contribuables locaux, en votant avec leurs pieds, pourraient toujours y échapper à cause des faibles coûts de mobilité au niveau local. Une municipalité qui déciderait de faire de la redistribution des richesses sur son territoire y attirerait les citoyens les plus pauvres (d'où l'expression de magnétisme fiscal), alors que les citoyens les plus riches déménageraient vers un espace urbain où ils n'auraient pas à supporter financièrement ces politiques de redistribution (d'où l'expression d'enclaves fiscales).

2.2 La fonction redistributive: approches directes et indirectes

La fonction de redistribution est donc l'une des trois grandes fonctions de l'État. Son fondement est normatif: l'État peut en effet modifier la distribution des revenus déterminée par le marché économique des facteurs de production, selon des critères d'équité et de justice sociale relevant d'un consensus social et déterminés par le marché politique. Cette redistribution des richesses peut prendre la forme de programmes de transferts monétaires, comme le bien-être social, les pensions de vieillesse, l'assurance-chômage, ou de programmes de subvention plus ponctuels, comme le logement social.

Pour comprendre l'impact de ces différentes approches au niveau municipal, nous analyserons plus spécifiquement le cas des politiques de logement. L'État

peut juger que la situation de nombreux ménages, en ce qui concerne leur consommation de logement, ne correspond pas à des normes minimales ou à d'autres critères acceptés socialement. Plusieurs solutions se présentent alors à l'État:

a) Du point de vue du bénéficiaire - consommateur de logement, l'approche idéale devra lui permettre de faire une allocation optimale de ses dépenses budgétaires de façon à égaliser l'utilité marginale de chaque bien et service consommé, y compris le logement. Un transfert monétaire direct, tel le revenu minimum garanti ou la formule de l'impôt négatif sur le revenu, est la solution optimale du point de vue de l'allocation des ressources dans notre société. Comme la plupart des études économétriques sur l'estimation de la demande de logement indiquent que l'élasticité-revenu de la demande de logement gravite autour de l'unité (habituellement légèrement supérieure pour les propriétaires par rapport aux locataires), le consommateur recevant un transfert monétaire direct consacrerait donc un montant proportionnel à sa consommation de logement habituelle à des améliorations de sa situation de logement (quantité et/ou qualité) et le reste à d'autres fins.

Dans un marché du logement efficient, l'augmentation de la demande effective de logements sera un signal aux agents économiques (constructeurs, rénovateurs, propriétaires, etc.) qui produiront des services d'habitation additionnels pour répondre à cette demande. Le rôle du gouvernement dans cette approche est donc de s'assurer du maintien de conditions concurrentielles dans le marché du logement.

b) Du point de vue du contribuable - bailleur de fonds, sa fonction de préférence peut cependant être différente. Pour le contribuable, l'utilisation qui sera faite du transfert monétaire peut avoir son importance et influencer sa générosité dans la redistribution de ses revenus à d'autres consommateurs à faible revenu. On peut, avec raison, qualifier cette attitude de paternaliste, mais les critères de redistribution des richesses dans notre société, au delà d'un certain niveau de subsistance, sont essentiellement normatifs et sont déterminés par le système politique. Par conséquent, la préférence du "contribuable - bailleur de fonds" pourra inciter la société à adopter une solution sous-optimale sur le plan économique, celle de l'allocation-logement, mais beaucoup plus acceptable sur la plan politique que des transferts monétaires sans aucune attache.

c) Enfin, la troisième approche qui s'offre à l'État privilégie la redistribution des richesses par des programmes de subventions directes ou indirectes, destinés à stimuler la demande ou l'offre de logement dans des activités de production ou de restauration du stock de logement. Ces programmes peuvent prendre la forme de construction de logements à loyer modique, de subvention à la rénovation ou à la restauration domiciliaire, d'aide à l'accession à la propriété, d'abris fiscaux, etc.

Malheureusement, ces programmes tendent à conduire à des décisions sous-optimales pour la gestion du stock de logement et, de façon plus générale, pour l'allocation des ressources urbaines. Bien entendu, par ces diverses politiques de logement et de subventions ad hoc, des logements seront construits, rénovés et restaurés, mais les ressources en capital et

travail utilisées dans le cadre de ces programmes ont également un coût d'opportunité qui doit être évalué.

L'analyse économique de cette question a déjà fait l'objet d'une littérature abondante qui, dans l'ensemble, est très critique des programmes de subventions directes au logement. Si les recommandations qui découlent de ces études économiques sont peu suivies par les gouvernements, c'est peut-être parce que ces études, sauf celles qui s'appuient sur l'approche du "public choice", ne donnent pas assez d'importance à la nature des choix de l'État, et plus précisément à la dynamique des marchés politiques dans la redistribution des revenus. C'est souvent par cette approche que s'expliquent la persistance et la reconduite de programmes de logement comme les habitations à loyer modique ou le contrôle des loyers.

Le secteur municipal, qui sert souvent de support technique et d'organisme d'implantation de ces programmes, en plus d'y contribuer financièrement dans le cadre de programmes conjoints, n'est certes pas indifférent à la façon dont les gouvernements supérieurs s'attaquent au "problème du logement". Certaines solutions sont plus coûteuses que d'autres pour les municipalités et sont rarement sans effet sur les aspects redistributifs reliés à la fiscalité municipale. Ces impacts seront par conséquent discutés au chapitre 6.

2.3 Les niveaux de redistribution

Quand il y a redistribution des richesses en milieu municipal et régional, il s'agit rarement d'une politique volontaire résultant d'un choix redistributif comme celui qui conduit aux politiques de bien-être social. En général, la redistribution des richesses est plutôt une incidence d'une intervention ou d'une politique dont l'objectif n'est pas la redistribution des richesses. Les municipalités se sont en effet entendues pour laisser la fonction redistributive aux gouvernements supérieurs. Néanmoins, la réalité quotidienne de la gestion municipale témoigne que celle-ci est loin d'être neutre sur le plan redistributif, que ce soit à cause des services municipaux offerts aux citoyens ou du prix des services, qui peut ne pas correspondre au vrai coût des services. Nous regrouperons donc les aspects redistributifs de la production publique locale en trois niveaux:

a) la redistribution intramunicipale, qui découle de choix locaux et de politiques explicites ou implicites relevant d'un consensus politique local;

b) la redistribution intermunicipale, qui peut prendre plusieurs formes: effets de débordements, équipements régionaux, etc.;

c) la redistribution gouvernementale, qui s'adresse à la fois aux municipalités et aux résidents d'une municipalité dans le cadre de politiques sectorielles auxquelles participe ou non la municipalité.

Les deux premiers niveaux seront abordés brièvement aux chapitres 3 et 4, et le troisième fera l'objet d'un plus grand développement aux chapitres 5 et 6, où

sera analysée la question des aspects redistributifs des politiques de logement sur le territoire de la ville de Québec. Nous sommes conscient que notre façon d'aborder les aspects redistributifs de la production publique locale n'est pas la seule qui puisse être utilisée. Mais dans les circonstances, les approches basées sur l'identification socio-économique des clientèles des différentes politiques par municipalité étaient impossibles à réaliser, étant donné l'absence de données pertinentes et l'impossibilité de faire les enquêtes appropriées dans le cadre de ce mandat. Notre approche sera par conséquent plus analytique, appuyée par des données statistiques quand celles-ci sont disponibles.

Chapitre 3

LA REDISTRIBUTION INTRAMUNICIPALE

3.1 Taxation municipale et équité fiscale

Puisque le rôle allocatif des municipalités consiste à fournir des biens et services locaux et à taxer leurs contribuables en fonction de la qualité et de la quantité de ces services, le principe d'équité fiscale de la taxation selon le bénéfice reçu est celui qui y convient le mieux. Si, dans une municipalité, les biens et services sont financés selon le principe de la taxation selon la capacité de payer, les citoyens les plus riches chercheront à quitter cette municipalité et à se regrouper entre eux dans des enclaves fiscales où ne s'opérera plus de redistribution intramunicipale des richesses. A long terme, ce processus conduira à une fragmentation du territoire régional par classes de revenus.

Depuis la réforme de la fiscalité municipale, les villes qui ont bien compris les nouvelles règles du jeu introduites par cette réforme savent qu'elles doivent utiliser la tarification comme moyen de financement local pour tous les services dont elles peuvent identifier directement les coûts et les bénéficiaires. La tarification des services urbains découle en effet du principe d'équité fiscale de la taxation selon le bénéfice reçu. Par conséquent, les municipalités doivent se servir de l'impôt foncier général d'une façon résiduelle, pour financer les services qui ne peuvent être soumis à une forme quelconque de tarification. Or, l'on sait que l'impôt foncier est

de loin la principale source de revenus du secteur municipal. Il devient donc important de savoir si, du point de vue de l'équité fiscale, l'impôt foncier et la taxe d'affaires (qui est un impôt foncier déguisé) correspondent en fait au principe de la taxation selon le bénéfice reçu.

Même s'il serait plus probant de s'appuyer sur des études empiriques pour la région de Québec (études malheureusement inexistantes), il est facile d'admettre que la valeur foncière totale d'une propriété (terrain et bâtiment) est une piètre mesure de la consommation de plusieurs services municipaux, comme les services de loisirs, l'eau, l'hygiène du milieu ou encore le transport routier. Bien sûr, on peut avancer avec raison que la qualité et la quantité des services locaux, de même que le niveau de taxation, sont capitalisés dans les valeurs foncières, mais bien d'autres facteurs, comme la localisation ou les avantages fiscaux, peuvent expliquer les différences entre prix fonciers.

Bref, l'impôt foncier est un mode de financement moins optimal que la tarification, avec deux réserves cependant. Premièrement, il faut admettre, d'une part, qu'il peut être rationnel d'utiliser la valeur foncière comme base de tarification de certains services et que, d'autre part, la tarification au coût marginal de véritables biens publics locaux (ceux dont la consommation est collective au niveau local et dont l'exclusion est difficile) est presque impossible à réaliser. Deuxièmement, dans une municipalité homogène sur le plan foncier et sur le plan de la consommation des services municipaux, l'impôt foncier, qui pose beaucoup moins de problèmes pratiques et administratifs, peut s'apparenter à une taxation selon le bénéfice reçu. La contribution de chaque contribuable est sensiblement égale et il y a alors une certaine équité horizontale.

Par contre, dans une municipalité hétérogène sur le plan foncier et sur le plan de la consommation des services municipaux, l'impôt foncier devient un mode de financement suivant le principe de la taxation selon la capacité de payer plutôt que suivant celui de la taxation selon le bénéfice reçu. Dans une ville-centre comme Québec, en suivant cette approche, l'impôt foncier introduit une certaine redistribution des richesses entre les résidents. La base foncière étant inégale, la contribution au partage fiscal est aussi inégale. L'exemple le plus récent d'inéquité fiscale de la taxation locale provient de la comparaison d'immeubles en copropriété avec des immeubles locatifs identiques. Parce que la valeur marchande des immeubles en copropriété est plus élevée que celle des immeubles locatifs, l'impôt foncier y est également plus élevé, alors que la consommation des services locaux est pourtant la même.

En somme, chaque fois qu'un service est financé selon la capacité de payer plutôt que selon le bénéfice reçu, il y a redistribution des richesses au sein de la municipalité concernée. A cet égard, il semble que la Ville de Québec utilise moins la tarification comme mode de financement de ses services que les autres municipalités de la région métropolitaine, même si le dernier budget (1986) indique une volonté d'augmenter la part des revenus municipaux provenant de la tarification des services.

3.2 Le caractère social de certains services

La redistribution des richesses par le mode de financement local existe donc, mais elle demeure un choix politique local, quelquefois contraint par des conditions socio-économiques propres à la municipalité. En effet, certaines cas de tarification au coût marginal soulèveraient de sérieux problèmes sociaux dans plusieurs municipalités. Par exemple, le financement des services de protection contre l'incendie est actuellement basé sur l'impôt foncier, une taxe sur la valeur marchande du terrain et des bâtiments. Il s'agit d'une mesure assez imparfaite de la relation entre l'offre et la demande pour les services de pompiers. L'utilisation d'une mesure basée sur le risque d'incendie de chaque bâtiment serait une meilleure approximation de la demande potentielle de chaque propriété pour ce service.

Présentement, des logements détériorés ayant une faible valeur foncière peuvent être la source d'une grande demande pour les services de pompiers, tout en payant une plus faible part des taxes municipales pour ces services, alors que des logements neufs du type maison unifamiliale en paient une plus large part, même si statistiquement ils exercent moins de pression sur la demande. En fait, dans la situation actuelle, du moins en théorie, un propriétaire qui investit dans l'installation de gicleurs automatiques et d'autres mesures de prévention contre l'incendie voit son évaluation marchande, et partant ses taxes municipales, augmenter.

Parce ce qu'une tarification des services d'incendie selon la demande affecterait négativement surtout les ménages à faibles revenus (locataires ou propriétaires-occupants de logements où les risques d'incendie sont plus élevés), ce qui serait probablement inacceptable sur le plan politique, le service n'est tarifé dans

aucune ville du Québec. Par conséquent, il y a là un cas de redistribution intramunicipale des richesses, les contribuables dont la résidence présente un faible risque d'incendie subventionnant ceux dont la résidence présente un risque élevé.

TABLEAU 4

Certaines caractéristiques du logement:
Municipalités de la Communauté urbaine de Québec, 1981

MUNICIPALITÉ	Logements (%)		
	Construits avant 1946	Appartements et duplex	Ayant besoin de réparations majeures
Québec	39,0	70,5	7,6
Sainte-Foy	4,1	54,0	3,6
Charlesbourg	5,4	34,6	4,0
Beauport	16,1	44,7	5,8
Loretteville	14,3	34,4	5,7
Ancienne-Lorette	8,6	20,8	2,3
Sillery	24,9	29,4	6,9
Val-Bélair	6,5	14,0	5,9
Vanier	17,1	72,2	6,1
Cap-Rouge	6,3	8,5	1,8
Saint-Augustin	14,6	9,2	5,6
Lac-Saint-Charles	7,0	7,8	3,2
Saint-Émile	12,5	13,9	5,7

Compilation à partir des données du recensement de 1981

Dans les municipalités homogènes sur le plan foncier, ce qui est le cas pour plusieurs municipalités de banlieue où tous les bâtiments ont à peu près le même risque d'incendie, cette absence de tarification ne crée pas de redistribution des

richesses au sein de la municipalité. Il en va différemment pour la ville-centre de Québec, où la distribution des types de logements et de leur état est très diverse. Comme le montre le tableau 4, plus de 39% des logements y ont été construits avant 1946 et 70.5% sont des appartements ou duplex.

En somme, bien que l'absence de tarification relève théoriquement de décisions politiques locales, en pratique le caractère social de certains services, comme la protection contre l'incendie, rend leur tarification politiquement inacceptable, surtout dans les villes-centres où cela se traduirait par un important transfert de coûts vers les groupes à faible revenu.

3.2 Le caractère méritoire de certains services

Il peut arriver que les résidents d'une municipalité estiment que certains services municipaux ont un caractère méritoire et considèrent souhaitable que tous leurs concitoyens en consomment une certaine quantité. La municipalité pourra alors décider d'offrir ces services, soit gratuitement, soit à prix réduit, pour assurer qu'une consommation "minimale" ne soit pas freinée par une tarification trop élevée.

Le cas le plus évident (mais il y en a d'autres) concerne les loisirs pour la jeunesse durant la période estivale. Suivant l'objectif éducationnel "Mens sana in corpore sano", plusieurs municipalités veulent offrir aux jeunes de leur territoire l'occasion de se former et de se développer dans des activités de loisir et de sport, et acceptent par conséquent de subventionner ces activités. Des arguments de bonne

gestion locale peuvent aussi justifier l'appui communautaire aux activités de loisir durant l'été: ainsi occupée, la jeunesse a moins l'occasion de s'orienter vers certaines activités (délinquance, vandalisme, etc.) qui occasionneraient des dépenses accrues pour d'autres services municipaux comme la police, la protection contre l'incendie, etc.

D'autre part, le gouvernement provincial a reconnu l'aspect méritoire de certains biens "municipaux", comme les bibliothèques publiques, et contribue par conséquent à leur financement. On peut estimer qu'il s'agit là d'une prolongation des politiques provinciales qui ont successivement porté au niveau supérieur de gouvernement le financement de biens méritoires comme la santé et l'éducation.

Chapitre 4

LA REDISTRIBUTION INTERMUNICIPALE

Bien que la question de la redistribution des richesses entre les municipalités de la région ne fasse pas partie du mandat de la présente étude, elle est abordée ici brièvement, pour en rappeler les grands principes et faire ressortir clairement ce qui la distingue des deux autres formes de redistribution traitées aux chapitres 3, 5 et 6, la redistribution intramunicipale et la redistribution gouvernementale.

4.1 La structure socio-économique de la municipalité

L'argumentation que nous avons développée au chapitre 3 sur les aspects redistributifs de l'absence de tarification au niveau du financement des services municipaux s'applique également au niveau intermunicipal. Reprenons le cas de la protection contre l'incendie. Nous avons établi que la non-tarification du service conduisait à une redistribution intramunicipale des richesses. Si, suite au morcellement municipal du territoire métropolitain, une ville compte une proportion plus forte que la moyenne régionale de logements où le risque d'incendie est élevé, une partie proportionnelle des coûts qu'elle assume sont en fait de nature régionale.

Il y a donc redistribution intermunicipale des coûts additionnels de protection contre l'incendie pour les quartiers anciens, dans la mesure où ces coûts

seraient normalement absorbés par l'ensemble des citoyens de la région de Québec si le gouvernement local était unique, alors qu'ils sont assumés actuellement par la ville-centre seule à cause de la fragmentation métropolitaine. Le même raisonnement s'applique dans le cas des programmes conjoints en matière de logement, sur lesquels nous reviendrons au dernier chapitre .

4.2 Les effets de débordement

En théorie, la notion d'effets de débordement dans la production publique locale est relativement simple à saisir: en effet, une municipalité peut offrir des biens et services locaux qui produisent des bénéfices consommés non seulement par ses résidents mais aussi par une partie plus ou moins importante des résidents des municipalités limitrophes. Par exemple, un parc urbain situé dans une municipalité peut être utilisé, gratuitement, par des résidents d'une municipalité voisine. La production de biens locaux avec effet de débordements (que ces externalités soient positives ou négatives) pose un problème de droit de propriété: la municipalité productrice ne peut exercer pleinement son rôle de propriétaire de certains biens et services et faire payer tous les consommateurs (en particulier ceux des villes limitrophes) pour les bénéfices qu'ils en retirent directement.

En prenant l'exemple d'une ville-centre entourée de municipalités de banlieue, et en admettant dès le départ que les effets de débordement peuvent se produire dans les deux sens, deux situations générales peuvent être observées.

Dans le premier cas, le résident d'une municipalité de banlieue consomme gratuitement des biens et services qui ne sont pas tarifés directement à l'utilisateur, mais payés par l'impôt foncier des résidents de la ville-centre. Ainsi, un résident de banlieue, tout en ne travaillant pas et ne consommant aucun bien ou service privé dans la ville-centre, peut néanmoins utiliser les parcs ou les rues de cette municipalité pour se divertir et occasionner, aux divers services municipaux, des coûts auxquels il ne contribue pas. Il s'agit là d'un véritable problème d'effets de débordement, dont la solution présente des difficultés sur le plan pratique. Si la ville-centre offre beaucoup de biens et services qui ont un tel effet de débordement — comme c'est le cas pour la ville de Québec (parcs, édifices patrimoniaux, etc.) — des transferts redistributifs intermunicipaux importants se produisent dans la région métropolitaine, aux dépens de la ville-centre.

Dans un deuxième cas, celui couramment identifié au problème des navetteurs, le résident de banlieue vient travailler ou consommer un service privé (entreprise, restaurant, cinéma, etc.) dans la ville-centre et utilise également ses rues et ses parcs. En théorie, il est présumé que le propriétaire (et le locataire, s'il y a lieu) de la place d'affaires visitée par le résident-navetteur paie, par l'ensemble de ses taxes locales, la ville-centre pour les coûts urbains occasionnés dans le cadre des activités de sa clientèle.

Dans le premier cas, la mesure des effets de débordement est un problème empirique qui nécessite des données qui ne sont pas actuellement disponibles. Dans le deuxième cas, si les coûts occasionnés par les résidents de banlieue sont plus grands que les revenus correspondants perçus par la ville-centre auprès des places d'affaires, il s'agit alors d'un problème d'imputation des coûts de

consommation et de tarification des services publics locaux aux places d'affaires, problème d'imputation, avouons-le honnêtement, qui est loin d'être facile à résoudre en pratique.

4.3 Les équipements régionaux

Les biens publics régionaux doivent être financés par le groupe de citoyens qui en bénéficie, groupe qui doit en même temps décider de la quantité et de la qualité de ces biens et services régionaux. En effet, d'après la théorie du fédéralisme fiscal, le groupe qui consomme un service public doit être aussi celui qui en décide et qui le paie. Si la consommation du bien public régional est collective et indivisible, et si d'autre part il est très difficile, à des coûts de transactions raisonnables, d'exclure un individu de la consommation de ce bien, le financement doit être régional et correspondre à l'espace de consommation du bien.

Par contre, si la consommation d'un bien régional est divisible et qu'il est possible non seulement d'exclure de la consommation des individus non-demandeurs du bien en question, mais encore d'en identifier directement les consommateurs, alors, du point de vue des finances publiques, ce bien est dit à caractère privé. Si la propriété de ce type de services demeure publique, la solution idéale serait l'autofinancement par une tarification adéquate, où chaque consommateur régional paierait le prix des services qu'il consomme. Comme nous l'avons déjà mentionné pour le niveau municipal, si toutefois les résidents de la région estiment qu'une consommation minimale de tels biens comporte des aspects méritoires ou produit des bénéfices indivisibles pour toute la région, alors un

financement public régional correspondant à la valeur de ces bénéfices peut se justifier. Tout le problème réside dans l'estimation quantitative des externalités positives ou des aspects méritoires de ces services régionaux.

Chapitre 5

LA REDISTRIBUTION GOUVERNEMENTALE

5.1 L'aide financière aux municipalités

Certaines mesures gouvernementales d'aide financière directe aux municipalités peuvent avoir des incidences qui avantagent soit des villes-centres, soit des villes de banlieue. Bien qu'il n'existe aucune étude exhaustive des impacts redistributifs de ces programmes au niveau des municipalités, sur les 44 programmes administrés par neuf ministères et un organisme gouvernemental en mars 1984, nous en avons retenu quelques-uns pour leur incidence particulière sur les finances locales des municipalités d'une région urbaine. Ainsi, les programmes suivant favorisent davantage les villes de périphérie:

- Le programme d'aide financière à l'implantation des réseaux d'aqueduc (PAIRA), qui s'adresse à toutes les municipalités de moins de 5000 habitants. La contribution maximale du gouvernement est de 75% du coût total admissible.

- Le programme d'aide financière pour le fonctionnement des MRC, par lequel le gouvernement paie les dépenses relatives à l'engagement du personnel permanent et occasionnel ainsi que que les frais généraux d'administration des MRC.

- Le programme d'aide financière pour la rémunération du préfet et des membres du conseil d'une MRC.

- Le programme d'aide financière pour l'élaboration des schémas d'aménagement des MRC, par lequel le gouvernement défraie la totalité des coûts réels de confection du schéma d'aménagement jusqu'à certains maxima selon la population de la MRC.

D'autres mesures sont davantage orientées vers le secteur plus urbanisé, mais pas nécessairement vers la ville-centre d'une région urbaine:

- Le programme d'aide à la revitalisation des centres-villes et des secteurs centraux, où l'aide financière correspond à 50% des dépenses qu'effectue la municipalité (qui peut être un sous-centre d'une région métropolitaine).

- Le programme d'aide au transport en commun, dont l'objectif est de favoriser l'achalandage dans les transports en commun par plusieurs types de subventions. Toutefois, dans une région très fragmentée où la ville-centre est loin d'être démographiquement majoritaire (le cas de Québec), subventionner le système de transport en commun entre le centre et la périphérie favorise-t-il la ville-centre ou les villes de banlieue? La question des impacts redistributifs intermunicipaux du transport en commun a déjà été abordée aux audiences de la Commission d'étude sur la Ville de Québec, alors que l'hypothèse soumise suggérait que le mode actuel de financement régional du déficit de la CTCUQ était défavorable à la ville-centre Québec.

Le même argument peut être avancé concernant les subventions au transport en commun. Seules des données empiriques sur l'identification des clientèles et des parcours d'autobus rentables et non-rentables de la CTCUQ permettront de vérifier ou d'invalider cette hypothèse.

- De même, l'estimation du manque à gagner affectant une municipalité qui aurait plus que sa part régionale des immeubles gouvernementaux touchés par le programme des compensations tenant lieu de taxes foncières municipales à l'égard des immeubles des réseaux des affaires sociales et de l'enseignement supérieur (80% du taux global de taxation) et de l'éducation (50% du taux global de taxation pour les écoles primaires et secondaires) est avant tout une question empirique. Il faut tout de même reconnaître que ces équipements ont des effets d'entraînement sur l'activité commerciale de la municipalité et que par conséquent leur rentabilité fiscale est rarement mise en doute par ces municipalités, qui au contraire cherchent à les attirer sur leur territoire.

5.2 Les politiques des gouvernements supérieurs

Les politiques des gouvernements supérieurs en affaires sociales, en éducation et en transport (nous analyserons au prochain chapitre l'impact municipal des politiques en matière d'habitation) sont rarement neutres dans leur incidence spatiale. Cela est normal puisque ces politiques cherchent à atteindre d'autres objectifs en s'adressant directement aux besoins de clientèles qui sont naturellement distribuées de façon variable sur le territoire. Nous avons déjà mentionné au

chapitre un que les investissements du secteur public relatifs aux missions socio-économiques et éducatives pouvaient avoir contribué à modifier en faveur de la banlieue la structure des coûts et bénéfiques qui se présente aux citoyens et investisseurs dans leur choix de localisation urbaine.

Dans une étude sur le développement urbain et le coût des services publics régionaux, J.-P. Collin (1982) de l'INRS-Urbanisation a cherché à estimer l'effet de la dispersion résidentielle sur les domaines provinciaux de services publics à caractère régional: l'éducation primaire, secondaire et collégiale, les soins hospitaliers et l'infrastructure autoroutière. L'étude porte sur les investissements en capital de 1964 à 1978 et sur les dépenses d'opération de 1972 à 1978, dans les régions métropolitaines de Montréal et de Québec.

Les résultats de l'étude confirment notre hypothèse générale:

"le niveau des dépenses pour les services régionaux à la charge du gouvernement central n'a pas été indifférent à la forme que prend l'expansion de l'urbanisation dans les deux grandes agglomérations métropolitaines québécoises. La dispersion résidentielle, définie comme l'étalement de l'aire urbanisée (occupée par l'habitat urbain) combinée avec une réduction de la densité de l'occupation du sol, ajoute à l'augmentation des coûts de fourniture des services publics régionaux assumés par le gouvernement québécois." (p. 114).

Le chercheur de l'INRS-Urbanisation ajoute:

"Même si nous ne sommes pas autorisés à chiffrer strictement ces différences de coûts, il apparaît que, de 1964 à 1977, les coûts d'équipement par logement pour ces services ont été sensiblement plus élevés à la périphérie des agglomérations qu'au centre, et que les dépenses annuelles de fonctionnement, malgré une croissance plus forte au centre entre 1972 et 1977, sont d'environ 20% plus élevées en banlieue". (p. 114)

Une réserve importante s'impose ici: ces écarts dans le niveau des dépenses d'investissement et d'opération, comme le rappelle d'ailleurs Collin, peuvent probablement s'expliquer par la structure de besoins propre à chaque zone de la région métropolitaine. On sait que les dépenses en éducation sont normalisées (x dollars par enfant, etc.), que celles reliées aux soins de santé le sont également (x lits par tranche de population, etc.), de sorte que les services du gouvernement provincial tendront, à long terme, vers une distribution qui peut être inégale sur le plan territorial, mais qui s'adapte aux mouvements des ménages sur le territoire. Les services gouvernementaux cherchent à mieux répondre aux besoins des clientèles, suivant leur évolution démographique plus rapide en banlieue et, en contrepartie, cette population peut elle-même être attirée par la plus grande qualité des nouvelles infrastructures créées en banlieue pour répondre aux nouveaux besoins.

Bref, l'examen de l'impact des politiques gouvernementales en affaires sociales, en éducation et en transport conduit à des résultats ambigus: oui, il y a eu plus d'investissements et de dépenses en banlieue, mais si l'on tient compte de la nouvelle structure des besoins de la banlieue, selon la propre conclusion de Collin (p. 115), "on ne peut conclure que la banlieue nouvelle ait été indûment subventionnée par les pouvoirs publics comparativement aux zones d'urbanisation plus anciennes."

Chapitre 6

LE CAS DES POLITIQUES DE LOGEMENT

6.1 Problématique du désinvestissement et du réinvestissement résidentiel

Les politiques de logement des gouvernements supérieurs, particulièrement celles qui favorisent la restauration du logement, s'inscrivent dans une problématique du désinvestissement et du réinvestissement résidentiel. Le logement est un bien durable et un actif à long terme, et les décisions concernant sa gestion par les agents économiques s'inscrivent naturellement dans une perspective de choix des investissements à long terme en situation d'incertitude. Ainsi, chaque propriétaire d'un logement doit périodiquement s'interroger sur l'opportunité d'augmenter (réinvestir) ou de diminuer (désinvestir) le capital déjà immobilisé dans ce bien durable.

Normalement, le choix et la programmation de ces activités d'investissement ou de restauration se fera dans une perspective de maximisation du rendement du capital investi, avec un horizon d'investissement s'étendant sur plusieurs années. Chaque propriétaire ou investisseur immobilier sera intéressé à investir volontairement dans des logements neufs ou dans des travaux de restauration aussi longtemps qu'il espèrera en retirer un rendement aussi intéressant que celui de tout autre investissement disponible sur le marché, après ajustement pour le risque. C'est donc par rationalité économique qu'un investisseur peut laisser se détériorer

une propriété immobilière, en assurant un entretien minimum et en ne faisant que les réparations majeures absolument nécessaires, s'il estime que la valeur présente des bénéfices nets espérés découlant de l'investissement ou de la restauration est insuffisante par rapport à son coût initial.

C'est ce qui semble se produire dans certains quartiers de Québec, où les propriétaires estiment, à tort ou à raison, qu'il n'y a pas de demande rentable pour des logements restaurés et que les locataires n'accepteront pas de payer plus cher pour des logements offrant un meilleur service d'habitation. Et les locataires ou propriétaires-occupants de ces logements en moins bon état ont peut-être raison, étant donné leur faible revenu: de façon intuitive, chacun d'eux dépensera pour les services d'habitation jusqu'au point où l'utilité marginale qu'il en retirera sera égale à celle obtenue dans ses autres choix de consommation. C'est ainsi que plusieurs enquêtes ont pu constater que de nombreux ménages habitant des logements que certains peuvent qualifier de taudis optent pour l'achat d'une voiture d'occasion et d'un modeste chalet à la campagne, plutôt que d'investir cet argent dans la restauration de leur logement.

Par contre, chaque propriétaire de logement réinvestira des sommes importantes dans des logements neufs, ou en rénovation et restauration résidentielle, si l'analyse de rentabilité lui démontre que le rendement de ce réinvestissement sera satisfaisant. Il peut cependant arriver que les locataires du logement restauré soient forcés de partir, par manque de moyens financiers. Le phénomène de la "gentrification" et du "filtering up" qui s'opère actuellement dans des quartiers anciens souligne l'ambiguïté d'une politique publique qui chercherait à

restaurer des logements à tout prix, sans s'attaquer au problème de fond des ménages à faible revenu.

Puisque des restaurations privées (et quelquefois subventionnées) ont déjà été réalisées ces dernières années, il faut en tirer la première leçon: les ménages à faible revenu en sont souvent les victimes. Des ménages, souvent aisés, restaurent des logements pour les habiter eux-mêmes, les relouer plus cher ou les revendre. Il n'est pas rare qu'ils récupèrent plusieurs logements ou chambres pour aménager un grand logement. Les locataires et chambreurs des anciens logements doivent alors se déplacer vers d'autres quartiers, moins par choix que par nécessité. La demande en logements de ces ménages sera satisfaite, mais ailleurs dans la ville. Et leurs revenus étant faibles, leurs logements dans ces autres quartiers se détérioreront suivant la même logique.

Le "problème du logement" semble être diminué par la restauration, alors qu'en fait l'offre de logements à bon marché en est souvent réduite et le phénomène de la détérioration se déplace ailleurs. Il semble toutefois, selon un document de la Ville de Québec, que la gentrification ne se soit produite que dans les quartiers Moncalm et Saint-Jean Baptiste, lieux recherchés par les jeunes professionnels et ménages à revenu élevé, et non dans les autres quartiers où des subventions à la restauration ont également été utilisées.

La littérature en restauration immobilière et rénovation urbaine apporte un argument additionnel pour expliquer pourquoi des quartiers se détériorent et ne se rénovent pas sans intervention publique. Le phénomène est relié à la présence d'externalités (effets de voisinage) et s'appuie sur le fameux dilemme du prisonnier.

Ce modèle suggère qu'aucun propriétaire ne décidera seul de réinvestir dans la restauration de son logement aussi longtemps qu'une partie des bénéfices de cette rénovation lui échappera et ira augmenter la valeur des propriétés avoisinantes, qui n'ont pourtant pas réinvesti dans leur logement. Mais si tous les propriétaires rénovent sur leur rue, les bénéfices seront alors plus grands que la somme des bénéfices de restaurations isolées. D'où la nécessité, pour le secteur public, d'intervenir pour soutenir les efforts de démarrage en restauration résidentielle.

Le dilemme du prisonnier reste cependant une hypothèse, puisque les villes canadiennes, américaines et européennes comptent de nombreux exemples de quartiers qui s'autorénovent sans intervention gouvernementale, ce qui suggère que la non-restauration est peut-être beaucoup plus un problème de demande qu'uniquement un problème d'effets de voisinage.

6.2 Les politiques indirectes d'habitation

Certaines politiques indirectes des gouvernements supérieurs peuvent avoir des incidences redistributives sur les finances des gouvernements locaux. Quoique l'on pourrait s'attendre à ce que ces politiques soient neutres face à l'ensemble des municipalités, cela n'est pas le cas puisque certaines municipalités comprennent une proportion plus grande que la moyenne de certains biens fonciers ou de certaines formes de tenure.

a) Les exemptions fiscales en matière de logement

Deux mesures fiscales sont particulièrement importantes pour leurs incidences sur l'habitation et, par ricochet, sur la base foncière municipale:

- la non-taxation du gain en capital réalisé sur les résidences occupées par leur propriétaires;
- l'exonération du revenu implicite net du logement des propriétaires occupants.

Ces mesures fiscales de l'État occupent une place de choix et constituent de fortes incitations à devenir propriétaire d'un logement. Ainsi, pour le gouvernement fédéral, en 1980, l'exonération des gains en capital sur les résidences principales a été estimée à 3,5 \$ milliards et l'exonération du revenu imputé sur le capital investi dans les résidences occupées par les propriétaires représentait près de 5 \$ milliards. Par comparaison, au cours de la même année, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a dépensé 1,4 \$ milliard en octrois, contributions et subventions au logement.

Divay (1981) a déjà démontré que les groupes de contribuables les plus riches ont tendance à profiter davantage de ces mesures fiscales: la proportion de propriétaires y est plus importante et, en général, la valeur de leur logement est aussi plus élevée. Du point de vue de la fiscalité locale, ces mesures fiscales favorisent les municipalités où la proportion de propriétaires est plus élevée que la moyenne régionale, et ce d'autant plus que le niveau de richesse est élevé. Ces mesures fiscales encouragent en

TABLEAU 5

Pourcentage de locataires et loyer brut mensuel moyen:
Municipalités de la Communauté urbaine de Québec, 1981

MUNICIPALITÉ	Pourcentage de locataires %	Loyer brut mensuel moyen \$
Québec	71,0	278
Sainte-Foy	56,6	351
Charlesbourg	37,3	319
Beauport	43,8	289
Loretteville	36,9	289
Ancienne-Lorette	24,0	286
Sillery	20,6	369
Val-Bélair	35,9	278
Vanier	69,0	272
Cap-Rouge	15,5	363
Saint-Augustin	13,4	420
Lac-Saint-Charles	11,3	254
Saint-Émile	15,3	304

Compilation à partir des données du recensement de 1981

effet l'investissement et le réinvestissement résidentiel, ce qui contribue finalement au potentiel fiscal de la municipalité. A ce titre, la Ville de Québec, avec la plus faible proportion de propriétaires-occupants (voir tableau 5), est nettement désavantagée par ces mesures fiscales.

b) Le contrôle des loyers et le moratoire sur la copropriété

Le pourcentage de locataires dans la ville de Québec est de 71%, soit plus de 44% au delà de la moyenne régionale (49,5%), et les loyers bruts moyens y sont les plus bas de la région, après Vanier. Si le contrôle des loyers exercé par la Régie du logement est effectif, il faut alors s'attendre, à long terme, à ce que les loyers des logements sous juridiction de la Régie s'établissent à un niveau inférieur à celui du marché libre. Comme le prix des loyers est le facteur fondamental dans la détermination de la valeur marchande des immeubles locatifs résidentiels, cette valeur marchande deviendra également, à long terme, plus basse que celle obtenue dans un marché libre.

Les taxes foncières prélevées sur ces immeubles localifs sous contrôle de la Régie des loyers seront par conséquent moins importantes, et les autres contribuables devront payer plus de taxes pour compenser ce manque à gagner. Si le nombre de locataires est distribué également dans toutes les municipalités d'une région métropolitaine, la redistribution se fait au sein de chaque municipalité. Si, par contre, une municipalité (c'est le cas de Québec) possède une plus grande proportion de locataires, le fardeau fiscal supporté par les autres contribuables de cette municipalité est encore plus élevé et prend un caractère redistributif régional.

Le même raisonnement s'applique aux effets du moratoire sur la conversion des logements locatifs en logements pour la copropriété, moratoire dont la levée vient d'être annoncée pour le 1er juillet 1987. Les

municipalités savent que ces conversions aboutissent généralement à une augmentation de la valeur marchande de ces propriétés, tout en offrant une plus grande stabilité sociale au niveau des quartiers. Ce moratoire constitue donc, pour une municipalité comme Québec, un coût d'opportunité d'autant plus important que la proportion de locataires y est plus grande que la moyenne régionale.

6.3 Les politiques directes d'habitation

Nous avons établi au chapitre précédent, en donnant l'exemple du service de protection contre l'incendie, qu'une municipalité peut être forcée, non par choix politique mais par des facteurs historiques et sociaux liés à la décentralisation urbaine et à la fragmentation métropolitaine, de produire certains biens et services difficilement tarifables à l'égard d'une population moins bien nantie localisée majoritairement sur son territoire. Le cas de l'aide à l'habitation est assez typique de cette situation qui affecte en grande partie la ville-centre de Québec.

Pour contrer les résultats du processus de désinvestissement décrit plus haut et pour améliorer les conditions générales de logement des groupes à faible revenu, les gouvernements supérieurs, par leurs organismes respectifs comme la SCHL et la SHQ, ont mis en place des programmes d'habitation stimulant l'offre ou la demande de logements: restauration et rénovation du stock de logements, construction et gestion d'habitations à loyer modique, encouragement à l'habitat coopératif ou à but non-lucratif, etc. Ces programmes provinciaux et fédéraux sont souvent conjoints avec la municipalité, exigent un apport financier et technique de la

ville participante, et incitent à la création d'organismes plus spécifiques comme, dans le cas de la Ville de Québec, l'Office municipal d'habitation et la Société municipale d'habitation Champlain.

D'une part, une ville-centre comme Québec regroupe la majeure partie des clientèles répondant aux programmes redistributifs de logement des gouvernements supérieurs. Cela n'a rien d'étonnant quand on revoie ces quatre caractéristiques de base de la Ville de Québec:

- Le revenu total médian par ménage (16 990 \$) était le plus bas de la région en 1981, après celui de Vanier (16 771 \$);
- La proportion de familles économiques à faible revenu (21,6%) est la plus élevée de la région après celle de Vanier (24,2%);
- On compte sur le territoire municipal 5015 logements nécessitant des réparations majeures, c'est à dire 31% de plus que la moyenne régionale en se basant sur le nombre de logements privés occupés. Selon la Division de la qualité du milieu de la Ville de Québec, environ 2500 logements sont à ce point délabrés qu'ils nécessitent des interventions lourdes;
- Un total de 39,0% des logements de la Ville de Québec ont été construits avant 1946, la plus forte proportion régionale;
- La Ville de Québec compte la plus forte proportion de locataires, avec un loyer brut moyen parmi les plus bas de la région.

D'autre part, parce qu'elles sont plus visibles et plus identifiables dans le milieu urbain que d'autres problèmes causés par le manque de revenus des ménages, les questions de logement ont jusqu'à maintenant fait l'objet d'une redistribution des revenus en subventions directes à laquelle les municipalités n'avaient pas vraiment le choix de ne pas participer. Pourtant, comme le soulignait la réforme de 1980, à cause des disparités intermunicipales et de la mobilité des citoyens, les villes n'ont pas intérêt à s'occuper de redistribution des richesses.

En ce qui concerne plus particulièrement la Ville de Québec, puisque le "problème de l'habitation" est avant tout un "problème de revenu" et que les programmes d'habitation sociale sont essentiellement des programmes de redistribution des richesses, ce n'est certes pas son rôle d'y consacrer ses propres ressources, même si la Ville de Québec contient une part plus que proportionnelle des "problèmes de logement" de la région. Par contre, si les gouvernements supérieurs veulent s'attaquer à la question du logement par des programmes de subventions directes, la municipalité représente certainement le niveau de gouvernement le mieux placé pour en faire la gestion et l'administration, mais à condition toutefois qu'elle n'ait pas à en assumer les frais.

Nous avons choisi de regrouper les programmes d'habitation sur le territoire de la Ville de Québec sous trois grandes catégories. Le logement social et les habitations à loyer modique (HLM) constitueront une catégorie à part, à cause de leur caractère redistributif bien défini et de l'importance de l'intervention dans le marché du logement des groupes à faible revenu. Ensuite seront décrits les

programmes dont le résultat immédiat est d'accroître le nombre et la qualité des logements sur le territoire de la Ville de Québec.

Parmi les programmes conduisant directement à l'augmentation de la quantité de logements se retrouvent:

- le logement coopératif et sans but lucratif (incluant la SOMHAC)
- Programme de dégagement de terrain (PDT)
- Construire à Québec... Maintenant
- Bâtir en ville
- Recyclage
- Réserve foncière
- Place de la Rivière
- Kabir Kouba

Enfin, nous décrivons les programmes dont le résultat est l'amélioration de la qualité des logements et de leur environnement immédiat. Parmi ces programmes se retrouvent:

- Programme de restauration domiciliaire Québec-SHQ (PRD)
- Loginove
- Programme municipal de bonification à la bonification
- Programme d'aide à la restauration résidentielle de St-Roch
- Programme d'aide à la restauration des sites incendiés ou abandonnés du Vieux-Québec (PARSIA)
- Programme d'aide à la restauration des sites incendiés ou abandonnés de Saint-Roch (PIRSIA)
- Programme d'assainissement et de nettoyage des arrières-cours (PANAC)

- Programme sectoriel d'assainissement et de nettoyage des arrières cours (PSANAC)
- Programme d'amélioration de quartier (PAQ)
- Programme de rénovation urbaine - Aire 10 (PRU)

Avant d'aborder la description de ces programmes, quelques remarques s'imposent. D'abord, la diversité des programmes de la Ville de Québec touchant l'habitation est si grande qu'il est difficile d'en établir une classification plus détaillée ni même de les inclure tous dans notre étude, comme les programmes Équerre, Logirente, et bien d'autres. Le concept économique de "services de logement" implique que le prix d'un logement actualise non seulement la valeur marchande des composantes physiques et qualitatives du logement, mais également sa localisation, son environnement et les aménités (ou désaménités) du quartier. On choisit un logement et un quartier. Bref, un logement, c'est beaucoup plus qu'un simple abri physique, et plusieurs programmes axés sur le logement ou sur son environnement peuvent aussi affecter ses conditions, sa désirabilité et finalement sa valeur relative.

Déjà, cette classification élémentaire entre programmes axés sur la quantité par rapport à la qualité des logements soulève des problèmes pour certains programmes comme l'aide aux coopératives d'habitation ou aux organismes sans but lucratif, parce que ces programmes peuvent s'appliquer non seulement à la construction neuve et au recyclage de bâtiments non résidentiels à des fins résidentielles (augmentation de la quantité de logements), mais aussi à l'achat-restauration (augmentation de la qualité). D'autre part, plusieurs opérations de la Ville de Québec font intervenir plusieurs programmes gouvernementaux. A titre

d'exemple, le projet Place de la Rivière bénéficie de subventions de l'OPDQ (infrastructures) et de LOGIPOP, d'une réduction du prix du terrain par la Ville de Québec et de subventions du gouvernement fédéral (LNH art. 56.1).

Il faut se méfier également des pièges statistiques que des données trop générales pourraient cacher. Ainsi, si les grands logements de la Ville de Québec étaient progressivement subdivisés en plusieurs petits logements, il y aurait une augmentation de la quantité de logements sur le plan statistique, mais à partir de la même surface brute résidentielle. De même, des dépenses de restauration (augmentation théorique de la qualité résidentielle) peuvent conduire à la subdivision de grands logements en plusieurs petits logements (augmentation de la quantité résidentielle). L'inverse est également possible. Dans les deux cas, les données statistiques brutes peuvent cacher des phénomènes plus complexes sur le marché du logement urbain. Ainsi à Québec, de 1976 à 1981, malgré la baisse de 6,0% de population (de 177 070 à 166 475 habitants), à cause d'une diminution de 2,8 à 2,4 du nombre de personnes par ménage, le nombre de ménages a augmenté de 7,6%, passant de 61 065 à 65 680 unités.

6.4 Les habitations à loyer modique (HLM)

Le programme d'habitation à loyer modique de la Société d'habitation du Québec vise à aider les ménages qui éprouvent des difficultés à se loger par suite de la mauvaise qualité de leur logement et de la forte proportion de leur revenu consacrée au loyer. Dans le cas de la Ville de Québec, les habitations à loyer modique (HLM) construites sur son territoire sont administrées localement par

TABLEAU 6

Logements HLM réalisés et en voie de réalisation, selon la clientèle,
Municipalités de la Communauté urbaine de Québec, 1986

MUNICIPALITÉ	Familles	Personnes retraitées	Personnes handicapées	TOTAL	%
Québec	1835	1572	21	3428	62,1
Sainte-Foy	0	372	0	372	6,7
Charlesbourg	96	328	0	424	7,7
Beauport	70	331	0	401	7,3
Loretteville	25	191	0	216	3,9
Ancienne-Lorette	30	120	0	150	2,7
Sillery	0	143	6	149	2,7
Val-Bélair	59	35	0	94	1,7
Vanier	0	161	0	161	2,9
Cap-Rouge	0	41	0	41	0,7
Saint-Augustin	0	20	0	20	0,4
Lac-Saint-Charles	10	30	0	40	0,7
Saint-Émile	0	21	0	21	0,4
TOTAL	2125	3365	27	5517	100,0

Compilation de données de la Société d'habitation du Québec

l'Office municipal d'habitation de Québec (OMHQ). La Ville de Québec doit contribuer 10% du déficit d'opération annuel de l'OMHQ, tandis que la Société d'habitation du Québec et la Société canadienne d'hypothèques et de logement assument le reste de ce déficit.

Le tableau 6 compare le nombre de logements HLM réalisés et en voie de réalisation sur le territoire de la Communauté urbaine de Québec en 1986. La Ville de Québec compte 62,1% des logements sociaux de la CUQ, bien que les logements construits sur son territoire ne représentent que 41,5% des logements de la CUQ. D'autre part, il est intéressant de constater que la majorité des logements HLM sur le territoire de la CUQ sont occupés par une clientèle de personnes retraitées, tandis que la Ville de Québec répond davantage aux besoins des familles que des personnes retraitées. Pourtant, la Ville de Québec a aussi la deuxième plus forte proportion (13.0%) de personnes âgées (65 ans et plus) de la CUQ après Sillery (15,8%) (moyenne pour la CUQ: 8,8% de la population).

	CUQ	Ville de Québec
HLM pour familles	38,5%	53,5%
HLM pour retraités	61,0%	45,9%
HLM pour handicapés	0,5%	0,6%
	<hr/>	<hr/>
TOTAL	100,0%	100,0%

Le déficit d'exploitation de l'Office municipal d'habitation a connu une hausse dramatique au cours des dix dernières années, comme le démontre le tableau 7. Le déficit annuel est ainsi passé de 2,6 M\$ en 1974 à 12,9 M\$ en 1984. Cette hausse n'est pas étonnante quand on sait que, sur les 3428 logements HLM à Québec en 1985, plus de 1990 ont été construits depuis 1980. Et il y a une liste d'attente de 2000 ménages (au revenu moyen inférieur à 7500\$) désirant obtenir un logement HLM selon les normes actuelles d'admission.

TABLEAU 7

Évolution du déficit per capita de
l'Office municipal d'habitation de Québec, 1974 à 1984

ANNÉE	Déficit réel (\$)	Déficit per capita (\$)*
1974	2 595 970	14,66
1975	2 764 073	15,61
1976	3 070 133	17,34
1977	3 890 276	21,97
1978	5 188 450	29,30
1979	5 509 682	33,10
1980	6 021 345	36,17
1981	7 680 923	46,14
1982	10 406 721	62,51
1983	11 476 705	68,94
1984	12 941 821	78,91

Données des recensements de 1976 (1974-78) et de 1981 (1979-83)
Estimations du BSQ pour 1984. Données sur le déficit provenant de
l'Office municipal d'habitation de Québec.

*La part de la Ville de Québec correspond à environ 10% du montant.

Comment ce déficit d'exploitation pour les habitations à loyer modique de la Ville de Québec se compare-t-il à celui des HLM des autres villes de la Communauté urbaine de Québec? Selon les chiffres pour l'année 1984 consignés au tableau 8, l'OMH de la Ville de Québec montre un déficit d'exploitation per capita beaucoup plus important que celui des OMH des autres villes de la CUQ, soit 7,89 \$ per capita comparativement à un déficit moyen de 1,88 \$ pour les autres

TABLEAU 8

Déficits per capita des offices municipaux d'habitation:
Municipalités de la Communauté urbaine de Québec, 1984

MUNICIPALITÉ	Population Estimation 1984	Déficit d'exploitation	Part de la ville per capita*
Québec	164 000	12 941 821	7,89
Charlesbourg	69 500	1 160 595	1,67
Sainte-Foy	67 900	1 113 419	1,64
Beauport	62 100	852 471	1,37
Loretteville	14 900	490 389	3,29
Ancienne-Lorette	13 200	240 958	1,83
Val-Bélair	12 900	263 597	2,04
Sillery	12 800	528 141	4,13
Vanier	10 500	319 293	3,04
Cap-Rouge	9 900	—	—
Saint-Augustin	8 300	—	—
Lac-Saint-Charles	6 100	152 401	2,50
Saint-Émile	5 500	45 747	0,83

Estimations de population pour 1984: Bureau de la statistique du Québec.
Données sur les déficits d'exploitation: Société d'habitation du Québec.

*La part per capita a été évaluée à 10%, mais la contribution réelle peut varier légèrement.

municipalités de la CUQ. Donc, la concentration des HLM sur la territoire de la Ville de Québec impose aux résidents de cette ville un fardeau financier beaucoup plus élevé que la moyenne régionale.

La comparaison de la structure et de l'évolution du déficit de l'OMH de Québec et de l'ensemble des offices municipaux d'habitation du Québec de 1980 à 1986, au tableau 9, révèle une réduction importante de l'écart dû aux dépenses d'exploitation, qui passe de 163 \$ à 182 \$ par logement HLM à Québec et de 106 \$ à 155 \$ par logement HLM pour l'ensemble de Québec. L'augmentation des frais de financement de l'OMH de Québec annule malheureusement cet effort de contrôle des dépenses avec le résultat que, malgré une légère hausse relative des revenus, l'écart final du déficit reste à peu près le même entre 1980 et 1986. La gestion d'HLM importants comme les complexes Bardy et Marie-de-l'Incarnation se traduirait par des coûts d'opération plus importants que la moyenne pour l'OMH de Québec. En résumé, selon les estimations budgétaires pour 1986, un logement HLM dans la ville de Québec coûte en moyenne 612 \$ par mois, rapporte 212 \$ en loyer payé par le locataire, créant par conséquent un déficit mensuel de 400 \$ par logement, à la charge des trois paliers de gouvernement.

On présente souvent l'argument que la contribution financière des villes au déficit d'opération des OMH est en réalité très rentable, puisque ces logements HLM rapportent des taxes foncières à la municipalité. En prenant l'année 1984

TABLEAU 9

Structure et évolution des coûts de l'OMH de Québec
et de l'ensemble des offices municipaux d'habitation,
par logement, 1980-1986

	1980			1986*		
	OMHQ	Tous	Écart %	OMHQ	Tous	Écart %
Total des dépenses	405	329	23,1	612	493	24,1
Dép. d'exploitation	163	106	53,8	182	155	17,4
Dép. de financement	157	162	-3,1	311	249	24,9
Autres dépenses	85	61	39,3	119	89	33,7
Revenus de loyer	99	102	-2,9	212	198	7,1
Déficit	306	227	34,8	400	295	35,6

Compilation de données de la Société d'habitation du Québec (les chiffres ont été arrondis)

*Prévisions budgétaires pour 1986

comme exemple, on peut en effet démontrer que la Ville de Québec a perçu des taxes importantes sur les logements HLM dont elle assume en même temps un dixième du déficit d'exploitation:

Taxes municipales perçues pour 1984:	2 912 645 \$
Moins: Déficit absorbé par la Ville:	1 294 087 \$
	<hr/>
Excédent des revenus sur le déficit:	1 618 558 \$

Par conséquent, il est facile de prétendre à la rentabilité de la construction d'habitations à loyer modique sur le territoire municipal. Malheureusement ce raisonnement est simpliste parce qu'il ne tient pas compte du fait que les taxes municipales sont d'abord et avant tout un paiement pour des services municipaux. Ce que le calcul ci-haut démontre, ce n'est pas une "surplus" annuel de 1 618 558 \$ suite à cette opération immobilière, mais plutôt un véritable déficit de 1 294 087 \$ en contributions annuelles pour le coût des services municipaux consommés par ces logements et leurs résidents. Si ces logements HLM étaient remplacés par des immeubles localifs du secteur privé, ceux-ci n'occasionneraient aucun déficit à la Ville de Québec, tout en contribuant leur part des taxes municipales, part qui serait éventuellement plus grande que celle des HLM par suite de l'augmentation relative probable de leur valeur marchande.

C'est seulement dans des conditions très particulières que le raisonnement de la rentabilité fiscale des HLM a une certaine validité: s'il n'y a aucune autre aide au logement que les subventions à la construction d'HLM, aucune mobilité des groupes à faible revenu, logements sociaux en quantité marginale n'occasionnant

aucune dépense supplémentaire à la municipalité, etc. Il est bien évident que ces conditions n'existent pas à Québec où les logements sociaux représentent maintenant 5,2% de tous les logements, 7,4% des logements locatifs et une proportion encore plus grande des logements pour ménages à faible revenu, et où il existe d'autres formes d'aide au logement que la construction d'HLM.

Ainsi, si le gouvernement consacrait les mêmes sommes à un programme d'allocation-logement — une alternative nettement supérieure pour la solution du "problème du logement" — les municipalités n'auraient plus à consacrer des ressources au financement d'un déficit d'exploitation et verraient en fait le secteur privé ajuster lui-même son offre à la nouvelle demande de logements, sur les plans quantitatif et qualitatif. De plus, l'allocation-logement, qui est une aide à la personne plutôt qu'une aide à la pierre, facilite l'intégration sociale des personnes à faible revenu qui deviennent alors plus autonomes dans leur choix résidentiel.

On parle peu également des coûts indirects de la politique actuelle du logement social, c'est-à-dire des coûts d'opportunité, difficilement mesurables mais quand même réels, de l'utilisation de ressources et de propriétés foncières municipales, parfois exceptionnelles, pour la construction d'HLM. Les effets de la concentration des clientèles d'HLM sur la production de logements privés et sur l'évolution des places d'affaires sont rarement prises en compte. Pourtant, ces effets sont réels, le coût indirect étant supporté entièrement par les résidents de Québec et se traduisant par un manque à gagner au niveau des impôts fonciers.

6.5 Les programmes de promotion quantitative du logement

a) Le logement coopératif et sans but lucratif (incluant la SOMHAC)

La Ville de Québec encourage fortement le développement de l'aide aux logements populaires comme ceux proposés par les coopératives d'habitation et les organismes sans but lucratif. Entre 1977 et 1985, une somme de 6 712 000 \$ a été donnée en subventions par la SHQ sur le territoire de la CUQ à des projets dans les villes suivantes: Ancienne-Lorette, Beauport, Charlesbourg, Loretteville, Québec et Vanier. Les projets de logements coopératifs et d'organismes sans but lucratif, dans la Ville de Québec seule, ont reçu un montant de 5 954 000 \$, soit 88,7% du total octroyé sur le territoire de la CUQ.

Les avantages des programmes fédéral et provincial ont été bonifiés par la Ville de Québec, qui a fourni une aide technique aux Groupes de ressources techniques (GRT) et a donné, pour une somme nominale, des terrains et des propriétés immobilières, comme des écoles, à des organismes sans but lucratif et à des coopératives pour réaliser des projets d'habitation et de recyclage. Le résultat est l'addition de 2234 logements de type coopératif ou organisme sans but lucratif depuis 1980, pour un total de 3101 logements sociaux de ce type en 1985. La contribution de la Ville de Québec pour ces logements construits depuis 1980, à travers divers programmes d'aide, s'élève à 7,2 M\$. Il est à noter que les coopératives et les organismes sans but lucratif peuvent bénéficier d'autres programmes

comme Parel, même s'ils ne sont pas situés dans les zones où ce programme est applicable.

Pour faciliter la promotion et la réalisation de logements sociaux, particulièrement les projets d'un haut niveau de difficulté, la Ville de Québec a créé en 1982 la Société municipale d'habitation Champlain (SOMHAC). En 1985, on attribuait à cet organisme sans but lucratif, pour une contribution municipale de 4,1 M\$, la réalisation de 679 logements, logements déjà inclus plus haut au compte des logements sociaux de type coopératif ou organisme sans but lucratif.

Pour faciliter les comparaisons, la brève description des programmes de promotion quantitative et qualitative du logement est accompagnée des tableaux 10 et 11 qui résument sous une autre forme les coûts de ces programmes. Le tableau 10 établit la répartition des coûts des programmes conjoints de logement entre la Ville de Québec et les gouvernements supérieurs. Ainsi, pour les programmes conjoints du tableau 10, la Ville de Québec a assumé 46,0% des coûts globaux de 48,8 M\$ de 1972 à 1985, le reste étant à la charge des gouvernements supérieurs. Le tableau 11 regroupe les programmes municipaux de logement de la Ville de Québec, qui lui ont coûté, pour la période de 1981 à 1985, plus de 8 M\$ en subventions diverses.

TABLEAU 10

Répartition des coûts cumulatifs de programmes d'habitation conjoints,
périodes variant selon le programme, 1972 à 1985

PROGRAMME	Coûts aux gouvernements %	Coûts à la Ville de Québec %	Coût total \$
Programme de dégagement de terrains (PDT)	61,8	38,2	1 104 235
Place de la Rivière	95,7	4,3	962 785
Kabir Kouba	46,8	53,2	13 283 000
Programme de restauration domiciliaire Québec-SHQ (PRD)	50,1	49,9	10 773 947
Programme d'aide à la restauration des sites incidiés ou abandonnés du Vieux-Québec (PARSIA)	55,8	44,2	2 254 086
Programme d'assainissement et de nettoyage des arrière-cours (PANAC)	39,7	60,3	1 259 167
Programme d'améliorations de quartier (PAQ)	61,9	38,1	10 997 103
Programme de rénovation urbaine - Aire 10 (PRU)	55,9	44,1	8 137 148
TOTAL \$	26 338 725	22 432 746	48 771 471
	54%	46%	100%

Compilations à partir de données du Service d'urbanisme de la Ville de Québec
et de la Société d'habitation du Québec

TABLEAU 11

Coûts cumulatifs des programmes municipaux d'habitation
de la Ville de Québec, périodes variant selon le programme, 1981-1985

PROGRAMME	Coût total
Construire à Québec... Maintenant	4 377 439
Bâtir en ville*	663 500
Recyclage	290 000
Réserve foncière**	n.d.
Programme de bonification de la restauration	1 247 153
Programme d'aide à la restauration résidentielle de Saint-Roch	402 425
Programme sectoriel d'assainissement et de nettoyage des arrière-cours (PSANAC)	96 857
Programme d'aide à la restauration des sites incendiés de St-Roch (PIRSIA)	1 000 000
TOTAL \$	8 077 373

Compilations à partir de données du Service d'urbanisme de la Ville de Québec de la Société d'habitation du Québec

*Il s'agit essentiellement d'une estimation du manque à gagner suite à la disposition de terrains à prix réduits.

**Voir texte au sujet de la réserve foncière

b) Programme de dégagement de terrain (PDT)

Parmi les villes membres de la Communauté urbaine de Québec, seule la Ville de Québec a participé à ce programme conjoint. De 1976 à 1985, la Ville de Québec a financé 38,2% du montant total dépensé sous ce programme, soit 1,1 M\$.

c) Construire à Québec... Maintenant

Ce programme municipal vise à favoriser la production de logements dans les anciennes limites, soit par des opérations de recyclage, soit par la construction neuve. De 1982 à 1985, la Ville de Québec a investi 4,4 M\$ dans ce programme.

d) Bâtir en ville

Ce programme municipal de cession de terrains municipaux à prix réduit à des promoteurs privés et à des coopératives et organismes sans but lucratif a conduit à la production de 304 logements sur 18 sites localisés surtout dans Saint-Roch et Limoilou. De 1982 à 1984, le manque à gagner est estimé par la Ville de Québec à 663 500 \$.

e) Recyclage

Une somme de 290 000 \$ a été dépensée pour ce programme purement municipal.

f) Réserve foncière

A la fin de l'exercice 1985, ce programme de la Ville de Québec avait un solde de 1,9 M\$. Cette réserve foncière vise aussi à assurer la disponibilité

de terrains pour des opérations résidentielles dans le cadre d'autres programmes de logement (HLM, SOMHAC, COOP, OSBL, Bâtir en ville)

g) Place de la Rivière

Projet de démonstration, Place de la Rivière a reçu des subventions ad hoc des gouvernements supérieurs pour la construction, dans une première phase, de 104 logements coopératifs le long des berges de la Saint-Charles. La Ville de Québec n'a financé que 4,3% du coût de 962 785 \$ jusqu'à maintenant.

h) Kabir Kouba

Le projet conjoint Kabir Kouba a coûté un peu plus de 7 M\$ à la Ville de Québec, soit 53,2% des sommes totales versées au projet.

6.6 Programmes de promotion qualitative du logement

Parmi les programmes dont l'objectif est l'augmentation de la qualité des logements ou de leur environnement se retrouvent:

a) Programme de restauration domiciliaire Québec-SHQ (PRD)

Ce programme conjoint a coûté 5,4 M\$ à la Ville de Québec, soit la moitié des sommes dépensées sur son territoire de 1974 à 1985. Seulement deux autres villes de la CUQ ont participé au PRD, Beauport et Sillery, avec des contributions municipales respectives de 346 993 \$ et 118 507 \$, soit 9%

de la contribution de Québec. Le PRD a été remplacé par le programme Loginove.

b) Loginove

Il n'y a pas de contribution municipale à ce programme de la SHQ. Par contre, la Ville de Québec soutient qu'elle doit assumer la majeure partie des coûts de livraison, le remboursement des frais municipaux d'administration par la SHQ ne couvrant que 40% des dépenses encourues par l'équipe de restauration de la Ville (une quinzaine de personnes). Depuis le début du programme, la SHQ a dépensé plus de 62,7 M\$ sur le territoire de la CUQ, dans les villes de Beauport, Charlesbourg, Québec, Sillery et Vanier. Plus de 73% de ce montant, soit 45,8 M\$, a été octroyé dans la ville de Québec.

c) Programme municipal de bonification à la restauration

La Ville de Québec a décidé de bonifier les programmes de restauration des gouvernements supérieurs dans les secteurs les plus détériorés de son territoire. De 1981 à 1985, un montant de 1,3 M\$ a été dépensé pour augmenter l'aide à la restauration et pour informer et assister les propriétaires grâce à une équipe spéciale de promotion de la restauration résidentielle.

d) Programme d'aide à la restauration résidentielle de Saint-Roch

En 1984 et 1985, ce programme municipal a apporté une aide financière de 402 425 \$ à des projets de restauration.

e) Programme d'aide à la restauration des sites incendiés ou abandonnés dans Saint-Roch (PIRSIA) ou dans le Vieux-Québec (PARSIA)

Le premier est un programme municipal (1,0 M\$) tandis que le second est conjoint, la Ville payant 44.2% des coûts (soit près de 1,0 M\$) de 1983 à 1985.

f) Programme d'assainissement et de nettoyage des arrières cours (PANAC) ou programme sectoriel (PSANAC)

PANAC est un programme, d'abord conjoint puis municipal, où la Ville de Québec a investi 749 166 \$ des coûts, soit 60%, de 1980 à 1985. Le programme sectoriel purement municipal PSANAC est moins important et a occasionné des déboursés de 96 857 \$ de 1983 à 1985.

g) Programme d'amélioration de quartier (PAQ)

Les gouvernements supérieurs ne subventionnent plus l'environnement résidentiel, après y avoir consacré des sommes importantes de 1975 à 1985. Ainsi la Ville de Québec a investi 4,2 M\$ (38.1%) d'un programme conjoint de 11,0 M\$. Seules deux autres villes de la CUQ ont participé à ce programme. Beauport a apporté une contribution de 3,2 M\$ tandis que Sillery investissait un peu moins de 0,7 M\$.

h) Programme de rénovation urbaine - Aire 10 (PRU)

De 1972 à 1985, les gouvernements supérieurs ont dépensé plus de 8,1 M\$ dans des projets de rénovation urbaine, alors que la contribution de la Ville de Québec se chiffrait à 3,6 M\$, soit 44.1%.

Alors que l'incidence redistributive progressive de programmes comme l'habitation à loyer modique ne fait aucun doute si l'on examine le profil des clientèles qui sont surtout des ménages à faible revenu, la situation est plus ambiguë dans d'autres programmes, où l'absence d'enquête sur le profil des clientèles nous empêche d'avancer des chiffres précis. Néanmoins, la composition socio-professionnelle de certaines coopératives et organismes sans but lucratif de même que celle d'immeubles construits suivant le programme municipal "Construire à Québec... Maintenant" seraient assez différentes de celles que l'on s'attendrait à retrouver dans des logements subventionnés par des fonds publics.

Quelques mots en terminant ce chapitre sur l'incidence de programmes comme Corvée-Habitation et Accession à la propriété résidentielle (PAAP). Comme l'indique le tableau 12, ces programmes ont eu un impact important sur la croissance du parc résidentiel de la CUQ au cours des trois dernières années. Sur les 5621 logements construits sur le territoire de la CUQ, seulement 21,9%, soit 1229 logements, l'ont été dans la ville de Québec. Cela n'est pas étonnant, si l'on observe que 85% des logements construits dans le cadre de ce programme ont été des maisons unifamiliales, un type de logement auquel les quartiers anciens de la ville se prêtent mal, mais qui est adapté au développement résidentiel à faible densité, y compris celui des quartiers annexés de la ville de Québec.

TABLEAU 12

Nombre de logements subventionnés dans le cadre des programmes
Corvée Habitation et Accession à la propriété résidentielle,
municipalités de la Communauté urbaine de Québec, 1986

	Corvée-Habitation		Accession à la propriété	
	Nombre	%	Nombre	%
Québec	1229	21,9	800	25,0
Sainte-Foy	1238	22,0	227	7,1
Charlesbourg	1137	20,2	566	17,7
Beauport	839	14,9	561	17,5
Loretteville	46	0,8	100	3,1
Ancienne-Lorette	266	4,7	148	4,6
Sillery	98	1,7	33	1,0
Val-Bélair	52	0,9	375	11,7
Vanier	18	0,3	29	0,9
Cap-Rouge	465	8,3	103	3,2
Saint-Augustin	190	3,4	76	2,4
Lac-Saint-Charles	19	0,3	112	3,5
Saint-Émile	24	0,4	68	2,1
TOTAL	5621	100,0	3198*	100,0

Source: Société d'habitation du Québec

*Pour le programme d'accession à la propriété, les 3198 logements se divisent en 618 logements neufs et 2580 logements usagés.

L'objectif de Corvée-Habitation était de relancer l'économie par la construction de logements et ses effets multiplicateurs, et non pas d'aider les ménages à faible revenu. Malgré tout, puisque nous sommes ici concernés par les aspects redistributifs de ces politiques sur les finances locales, un sondage effectué au cours de l'été 1983 indique que la majorité des subventions ont été accordées aux familles québécoises les moins dans le besoin: environ les deux tiers (2/3) des bénéficiaires avaient un revenu de plus de 35 000 \$ et n'avaient pas d'enfants. Par conséquent, Corvée-Habitation, dans ses incidences spatiales qui se répercutent sur la base foncière locale, a sans doute davantage favorisé les municipalités de banlieue que la ville-centre.

CONCLUSION

Notre réflexion sur les aspects redistributifs de la production publique locale soulève plus de questions qu'elle n'apporte de réponses quant aux incidences réelles de cette production sur les transferts entre municipalités et entre contribuables municipaux. Nous avons d'abord insisté sur le rôle important d'un mode de financement comme la tarification au coût marginal pour diminuer les transferts redistributifs à la fois intramunicipaux et intermunicipaux.

Nous avons par contre souligné combien difficile peut être l'application d'une véritable tarification de la production publique locale à cause de facteurs techniques, politiques et sociaux. En effet, le morcellement municipal du territoire métropolitain a créé historiquement des disparités intermunicipales importantes, dont les conséquences sur les incidences redistributives de la production des services municipaux ont été exposées.

Quelles directions faut-il maintenant envisager et même souhaiter pour les différents acteurs des affaires municipales ? Nous n'avons pas, est-il besoin de le préciser, la prétention de connaître toutes les réponses à cette question. Tout au plus voulons-nous indiquer des directions et des orientations qui nous semblent plus cohérentes avec l'acquis théorique et pratique accumulé jusqu'à maintenant en finances publiques locales, qui avait d'ailleurs déjà guidé des aspects importants de la réforme de la fiscalité locale. Nos réflexions se veulent donc en continuité avec le travail déjà fait, et non en rupture avec lui.

Fondamentalement, malgré les tentations redistributives que le marché politique peut créer, le principe d'équité fiscale de la taxation selon le bénéfice reçu doit s'appliquer prioritairement au niveau municipal. Cette direction est bien connue: la vérité des prix au niveau local passe par une tarification accrue des services municipaux. Mais, les individus et ménages à faible revenu ayant alors à consacrer une part plus importante de leur budget à des services auparavant "gratuits", il est normal que la question de la régressivité de la tarification par rapport au revenu soit soulevée socialement et politiquement.

Toutefois, la solution à ce problème de la régressivité de la tarification passe idéalement par une redistribution monétaire directe aux groupes ayant un revenu insuffisant plutôt que par l'absence de tarification. Les gouvernements supérieurs s'occupant des groupes les plus démunis, les municipalités pourraient quant à elles s'occuper de la gestion efficace de leurs ressources, sans être obligées, comme c'est le cas actuellement, d'introduire des distorsions de gestion et de financement pour ne pas appauvrir davantage leurs citoyens à faible revenu.

Dans la région de Québec, on sait que c'est surtout la ville-centre de Québec, plus hétérogène sur le plan socio-économique, qui fait face à ce genre de situation. Une approche axée sur des transferts monétaires aux individus et familles à faible revenu et sur une tarification des services locaux réduirait considérablement les aspects redistributifs à la fois intramunicipaux et intermunicipaux de la production publique locale, comme la protection contre l'incendie, le transport en commun, etc.

Cette direction est également pertinente en ce qui concerne le "problème du logement". Il n'e fait aucun doute qu'une politique de redistribution des richesses impliquant un transfert monétaire directement aux individus et aux familles serait une approche préférable aux politiques "subventionnelles" d'aide à la pierre plutôt que d'aide à la personne.

Comme nous l'avons souligné au chapitre 2, l'allocation-logement serait certes une solution moins optimale qu'un transfert monétaire libre au consommateur, mais très préférable aux subventions directes au logement. Le programme Logirente est déjà un programme d'allocation-logement dont l'objectif est d'aider les citoyens agés à supporter les coûts de leur logement. Le programme de Supplément au loyer comporte aussi des éléments qui s'orientent vers cette direction d'une aide à la personne en matière de logement

Néanmoins les politiques des gouvernements supérieurs pour les prochaines années consacreront leur ressources les plus importantes à la construction de logements sociaux de type HLM, COOP et OSBL. Le rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation (Rapport Castonguay), qui recommandait, dès 1976, l'aide financière aux personnes comme politique de logement, rappelait pourtant les limites importantes de ces programmes de logements sociaux:

"Les programmes d'habitation à loyer modique ont d'ailleurs à juste titre été critiqués dans le passé pour des raisons diverses; ils ne touchent qu'un nombre très restreint de personnes à faible revenu et compte tenu de cet impact limité, ils coûtent trop cher. Sur le plan social, ils ont souvent tendance à entraîner la formation de ghettos. Par ailleurs, ils limitent la liberté de choix de ceux à qui ils sont destinés, car ils n'offrent pas d'alternative. Les personnes qui réussissent à obtenir un logement à loyer modique sont d'ailleurs incitées à y demeurer même si leurs conditions financières s'améliorent".

La dynamique du marché politique et du mécanisme d'échange des votes et des services explique probablement pourquoi le "nouveau" virage, dirigé vers l'aide à la personne, est si difficile à prendre. Pourtant, au delà des ajustements de programmes et des appels à la régionalisation de l'aide au logement, c'est bien cette direction axée vers l'aide à la personne qu'il nous faut privilégier, à la fois pour le bien-être des ménages à faible revenu, des municipalités où ils habitent et celui de la société dont ils font partie.

RÉFÉRENCES

AARON, Henry (1972) — Shelter and Subsidies: Who Benefits from Federal Housing Policies? Washington, The Brookings Institution.

ARNOTT, Richard (1981) — Rent Control and Options for Decontrol in Ontario. Toronto, Ontario Economic Council.

BIRD, Richard M. et N.E. Slack (1983) — Urban Public Finance in Canada. Toronto, Butterworths.

BISH, Robert L. et R.J. Kirk (1974) — Economic Principles and Urban Problems. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

BROADWAY, Robin W. (1979) — Public Sector Economics. Cambridge, Mass., Winthrop Publishers Inc.

CANADA, Ministère des Finances (1980) — Compte des dépenses fiscales 1976-1980. Ottawa.

CLAYTON RESEARCH ASSOCIATES LIMITED (1981) — Tax Expenditures - Housing. Report prepared for Canada Mortgage and Housing Corporation, March 1981.

COLLIN, Jean-Pierre (1981) — Le développement résidentiel suburbain et l'exploitation de la ville centrale. Montréal, INRS-Urbanisation, Études et documents n° 23.

COLLIN, Jean-Pierre (1982) — "Dispersion résidentielle intra-métropolitaine et coûts publics régionaux", p. 95-115, in D. Achour et G. Divay, Les coûts d'habitat: un critère d'urbanisme? Québec, Les Presses de l'Université du Québec.

COMITÉ QUÉBEC-MUNICIPALITÉS (1982) — La revalorisation du pouvoir municipal: Bilan et suivi de la nouvelle fiscalité, rapport du Comité, octobre 1982.

COMMISSION D'ÉTUDE SUR LA VILLE DE QUÉBEC (1986) — Pour faire le point. Québec, Gouvernement du Québec.

DENNIS, M. et S. FISH (1972) — Programmes in Search of a Policy: Low Income Housing in Canada. Toronto, Hakkert.

FALLIS, G.B. (1980) — Housing Programs and Income Distribution in Ontario. Toronto, Ontario Economic Council.

GOLDBERG, Michael A. (1983) — The Housing Problem: A Real Crisis? Vancouver, University of British Columbia Press.

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'URBANISATION (1976) — L'urbanisation au Québec, Rapport final. Québec, Éditeur officiel du Québec.

HALL, Peter et D. Metcalf (1978) — "The Declining Metropolis: Patterns, Problems, and Policies in Britain and Mainland Europe", p. 65-90 in The Mature Metropolis par Charles L. Leven. Lexington, Mass., Lexington Books.

HAYEK, F.A. et al. (1975) — Rent Control, a Popular Paradox: Evidence on the Economic Effects of Rent Control. Vancouver, The Fraser Institute.

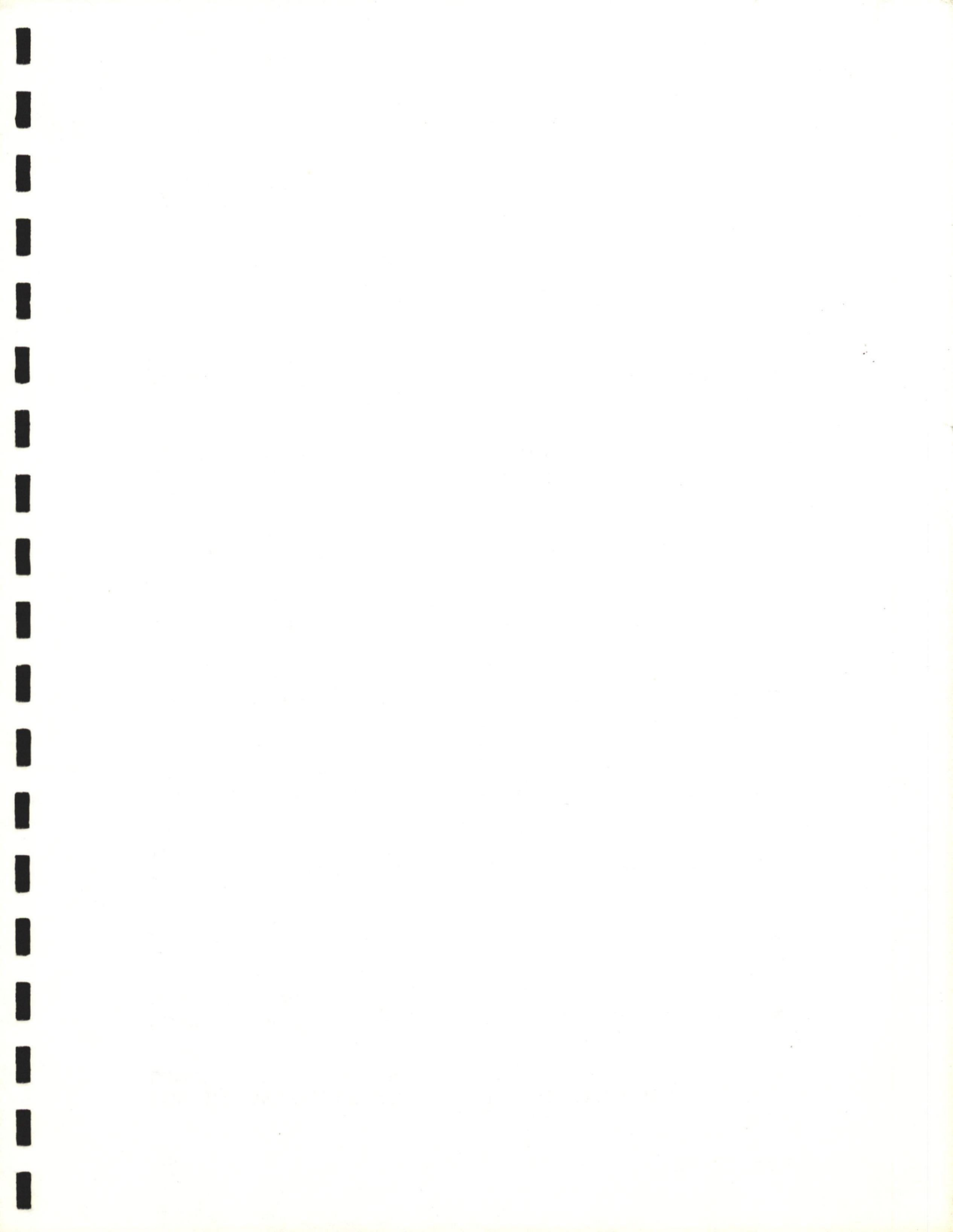
HIRSCH, Werner Z. (1978) — Urban Economics. New York, Macmillan Publishing and Co.

LACHANCE, Jean-Guy (1978) — La tarification des services municipaux au Québec, thèse de maîtrise. Québec, Université Laval.

LETARTRE, Pierre A. (1982) — "Investissement immobilier et accumulation patrimoniale des familles: une comparaison Québec-Ontario". Actualité immobilière, vol. 5 n° 4, p. 30-40.

LETARTRE, Pierre A. (1984) — Évaluation de la qualité du logement: les instruments contemporains de mesure. Québec, Université Laval, Laboratoire de recherche en sciences de l'administration, document de travail.

MUSGRAVE, Richard A. et P.B. Musgrave (1984) — Public Finance in Theory and Practice. New York, McGraw-Hill.



BIBLIOTHÈQUE CÉCILE-ROULEAU

Bibliothèque Cécile - Rouleau



QMC A 435 320