

Les finances et la fiscalité locale au Québec
**CHANGER LES REGLES DU JEU
POUR UNE SOCIÉTÉ JUSTE ET VIABLE**

Mémoire présenté à la
Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales

Par



VIVRE EN VILLE

REGROUPEMENT POUR LE
DÉVELOPPEMENT URBAIN
RURAL ET VILLAGEOIS VIABLE

Vivre en ville:
Le regroupement pour le développement urbain, rural et villageois viable

En collaboration avec

RNCREQ

Le Regroupement national des conseils
régionaux de l'environnement
RNCREQ

et



L'Union québécoise pour la conservation de la nature
UQCN

Septembre 1998
Version pour présentation devant la Commission

Les finances et la fiscalité locale au Québec CHANGER LES REGLES DU JEU POUR UNE SOCIÉTÉ JUSTE ET VIABLE

Mémoire présenté à la
Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales

Par
Vivre en ville:
le regroupement pour le développement urbain, rural et villageois viable

Avec la collaboration du
Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ)

et de
L'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN)



VIVRE EN VILLE
REGROUPEMENT POUR LE
DÉVELOPPEMENT URBAIN
RURAL ET VILLAGEOIS VIABLE

RNCREQ
Regroupement national des
conseils régionaux de
l'environnement du Québec



Éditeur du magazine
franvert

Septembre 1998

Rédaction: Alexandre Turgeon
Jérôme Vaillancourt

Collaboration: Jean Boutet
Nicolas Lavoie

Révision: Ann Bourget

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier tous les organismes et individus qui ont collaboré de près ou de loin à ce mémoire notamment:

- Le *Conseil régional de l'environnement de la région de Québec* et *L'Atelier d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement* qui ont accepté de dégager leurs employés afin de contribuer à la réalisation de ce mémoire.
- Le comité fiscalité du Regroupement National des Conseils Régionaux de l'Environnement du Québec: Conseil régional de l'environnement de l'Estrie (M. Jean-Guy Dépôt). Conseil régional de l'environnement de Montréal (M. Sidney Ribaux) et Conseil régional de l'environnement de la région de Québec (M. Alexandre Turgeon), ainsi que les autres CRE ayant commenté le mémoire.
- Les membres et le personnel de Vivre en ville et de l'UQCN.
- Ainsi que le personnel de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales.

Q U C R E C
Conseil régional
de l'environnement
de la région de Québec
1085, Salaberry, local 316
Québec, Québec, G1R 2V7
Tél: 524-7113 - Téléc: 524-4112
Courriel: creq@mediom.qc.ca

Atelier
d'aménagement
d'urbanisme
d'environnement
Vers un développement
viable.

1085 Salaberry, suite 331
Québec, Québec G1R 2V7
tél: 522-5861
atelier@mediom.qc.ca

Table des matières

Présentation des organismes	5
Préambule.....	9
1. Introduction générale	10
1.1 Faire fi de ceux qui veulent maintenir les iniquités	10
1.2 La fiscalité municipale : outil privilégié pour atteindre les orientations gouvernementales en matière d'aménagement	10
1.3 La fiscalité municipale et le développement durable	11
1.4 Changer les règles du jeu pour une société juste et viable : La fiscalité comme outil de changement	12
Introduction en bref	12
2. Principes devant guider une révision de la fiscalité locale	12
2.1 L'équité fiscale.....	12
2.1.1 Atteindre l'équité... en corrigeant les iniquités	13
2.1.2 Les obstacles liés à la recherche de l'équité.....	13
2.2 Le développement durable et l'aménagement « raisonnable » du territoire	14
3. Observations sur les impacts du système fiscal québécois	15
3.1 Les impacts sur l'aménagement du territoire et les finances publiques.....	15
3.2 La compétitivité contre-productive	16
3.3 Les impacts du système fiscal québécois en regard du développement durable	16
4. Les défis d'une fiscalité locale	18
4.1 Privilégier les choix individuels les plus rentables pour la collectivité	18
4.2 Mieux encadrer l'expansion urbaine	19
4.2.1 Le calcul des vrais coûts	20
Taxer les nuisances	20

4.3	Privilégier la tarification des services	22
4.3.1	Le principe de l'utilisateur-payeur	22
4.3.2	Équité fiscale, sociale et régionale	23
4.3.3	Limiter le recours à la taxe foncière	24
4.4	Les transports	25
4.4.1	Rétablir le péage routier et accroître les taxes sur l'essence	25
4.4.2	Le transport en commun	26
4.4.3	Favoriser le transport des marchandises par train	27
	Les transports en bref	29
4.5	La gestion des matières résiduelles	29
4.6	Faut-il privatiser les infrastructures ?	30
4.7	Quelques instruments financiers et fiscaux à mettre en place	31
4.7.1	Redevances de développement	31
4.7.2	Partager l'assiette fiscale régionale (« Tax Base Sharing »)	32
	Associer au TBS le concept de ceinture verte	33
	Associer au TBS un fonds régional de développement économique	33
5.	L'exemple type de développement irrationnel	35
6.	Le développement rationnel du territoire	36
6.1	Nouvelles formes de développement; coût inférieur des infrastructures	38
6.2	Étude de cas : collectivité de Barrhaven, ville de Nepean, Municipalité Régionale d'Ottawa- Carleton (MROC) ou Développer un plan de rechange en fonction des critères du nouvel urbanisme	39
6.2.1	Prévision des coûts associés au « plan de rechange »	50
6.2.2.	Les coûts de l'infrastructure du « plan de rechange »	50
	Conclusion : Changer les règles du jeu pour une société juste et viable	52
	L'équité et l'impossible consensus	52
	Des paradigmes à renverser:	52
	Le nouveau paradigme à adopter: le développement durable	52
	L'importance de l'aménagement du territoire sur les finances publiques	53
	Le potentiel de la tarification et de certaines taxes '	53
	Derniers voeux adressés aux commissaires	53
	Bibliographie	55

Annexe 1	61
Mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec (1996) présenté à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics	
Annexe 2	62
Un exemple nord américain à suivre – Portland / Orégon	
Annexe 3	63
Sondage : L'environnement et la qualité de l'eau figurent au premier rang des préoccupations des Québécois (Le Devoir)	
Annexe 4	64
Résumé du mémoire présenté par Vivre en Ville • le RNCREQ • l'UQCN à la Commission sur les finances et la fiscalité locales (septembre 1998)	
Annexe 5	65
Adresses et téléphones utiles	

Tableaux

Tableau 1: Caractéristiques principales du « nouvel urbanisme »	39
Tableau 2: Comparaison de l'utilisation du sol pour les deux modèles de développement.....	46
Tableau 3: Comparaison de la typologie des logements et de la population entre les deux plans	47
Tableau 4: Dimensions des routes du plan traditionnel	47
Tableau 5: Dimensions des routes du plan de rechange	48
Tableau 6: Responsabilités des paliers régional et local	49

Encadrés

Encadré 1: Les changements climatiques, Kyoto et la fiscalité municipale	17
Encadré 2: Combattre les externalités négatives en internalisant les coûts de celles-ci et encourager les externalité positives.....	19
Encadré 3: Le Club des 20 %.....	21

Figures

Figure 1: Plan du site traditionnel.....	41
Figure 2: Plan de rechange	42
Figure 3: Coupes transversales de routes associées au plan traditionnel.....	43
Figure 4: Coupes transversales des routes du plan de rechange	44
Figure 5: Coupes transversales des routes du plan de rechange (suite)	45

Présentation des organismes

Présentation de *Vivre en ville : le regroupement pour le développement urbain, rural et villageois viable*

Organisme non gouvernemental, *Vivre en ville* travaille à l'amélioration de la qualité de l'environnement et des milieux de vie urbains par la recherche d'un aménagement du territoire optimal, contribuant au bien-être physique et psychologique des citoyens et des citoyennes. «*Vivre en ville*», c'est faire la promotion d'un modèle d'aménagement que l'on retrouve essentiellement dans les quartiers centraux.

C'est pourquoi *Vivre en ville* souhaite renforcer la qualité de vie dans les quartiers centraux par l'application des principes de développement urbain viable de façon à rendre ceux-ci plus attrayants et faire en sorte qu'ils répondent à une gamme de besoins et de clientèles.

Villes, villages et banlieues viables !

Vivre en ville ne vise pas à promouvoir la ville-centre en opposition à la banlieue. Au contraire, *Vivre en ville : le regroupement pour le développement urbain, rural et villageois viable*, vise à ce que la promotion de modèles d'aménagement viables, soit optimale sur le plan économique (minimiser coûts des infrastructures), environnemental (bilan sur la biodiversité positif et réduction maximale des dépenses énergétiques) et social (sécurité, qualité des habitats, des services et des espaces libres) que ce soit dans les quartiers centraux, les quartiers de banlieues, les villages et même les campagnes. À chaque territoire son modèle d'aménagement viable.

Objectifs de *Vivre en ville*

Favoriser la réappropriation et l'utilisation des espaces résiduels (terrains vacants, toits, ruelles, etc.)
Accroître la présence des arbres et des espaces verts en milieu urbain • Garantir l'accessibilité au logement et la mixité des fonctions et des personnes
Promouvoir des modèles d'habitation sains et viables
Permettre l'utilisation et le développement de modes de transports alternatifs à l'automobile
Protéger le milieu rural, les terres agricoles et les milieux naturels du développement tentaculaire des agglomérations
Protéger et revitaliser le patrimoine bâti et naturel, héritage transmissible aux générations futures.

Vivre en ville se préoccupe donc des obstacles du développement urbain viable tel que l'étalement urbain et ses conséquences, soit l'appauvrissement des centres, la diminution des services à la population, l'utilisation excessive de l'automobile, la pollution et le gaspillage des ressources.

Vivre en ville, 1085, Avenue de Salaberry, bureau 313, Québec (Québec), G1R 2V7
Tél : (418) 522-8055 ; Télécopieur : (418) 522-7555 ; Courriel : vivenvil@mediom.qc.ca

Présentation du Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)

Le RNCREQ est un organisme reconnu par le ministre de l'Environnement et de la Faune, lequel lui confie le mandat d'être le porte-parole des orientations communes des régions, d'assumer un rôle de concertation, d'animation et d'information, d'offrir des ressources et un soutien aux Conseils régionaux de l'environnement (CRE). Le RNCREQ regroupe les 16 Conseils régionaux de l'environnement actuellement reconnus au Québec. De façon plus spécifique, le RNCREQ a pour objectifs de :

- créer un lieu d'échange et de concertation des CRE sur tout sujet relié à la sauvegarde et à la protection de l'environnement ;
- contribuer au développement et à la promotion d'une vision globale du développement durable au Québec ;
- contribuer à ce que les CRE se dotent d'outils de concertation et d'éducation populaire relativement à l'environnement ;
- agir comme interlocuteur privilégié auprès du ministre de l'Environnement et de la Faune pour l'ensemble des CRE ;
- représenter l'ensemble des CRE et émettre des opinions publiques en leur nom.

Les Conseils régionaux de l'environnement (CRE) ont quant à eux le mandat de contribuer au développement d'une vision régionale de l'environnement et du développement durable, et de favoriser la concertation de l'ensemble des intervenants régionaux en ces matières. Pour l'année 1997-1998, les CRE comptaient parmi leurs membres 265 organismes environnementaux, 170 gouvernements locaux, 51 organismes parapublics, 250 corporations privées et membres individuels.

De façon plus spécifique, les CRE ont pour objectifs de :

- regrouper et représenter des organismes ou groupes environnementaux ainsi que des organismes publics ou privés, des entreprises, des associations et des individus intéressés par la protection de l'environnement et par la promotion du développement durable d'une région, auprès de toutes les instances concernées et de la population en général, et ce, à des fins purement sociales et communautaires, sans intention pécuniaire pour ses membres ;
- favoriser la concertation et les échanges avec les organisations de la région et assurer l'établissement de priorités et de suivis en matière d'environnement dans une perspective de développement durable ;
- favoriser et promouvoir des stratégies d'actions concertées en vue d'apporter des solutions aux problèmes environnementaux et participer au développement durable de la région (par de la sensibilisation, de la formation, de l'éducation et d'autres types d'actions) ;
- agir à titre d'organisme ressource au service des intervenants régionaux oeuvrant dans le domaine de l'environnement et du développement durable ;
- réaliser des projets découlant du plan d'action du Conseil régional de l'environnement ;
- favoriser par la concertation et par le partage d'expertise la mise sur pied de projets par le milieu (organismes, groupes ou individus) ;
- collaborer d'un commun accord aux projets déjà pris en charge par le milieu (organismes, groupes ou individus) ;
- participer à tout mandat confié par le Ministre et ayant fait l'objet d'une entente mutuelle précisant les conditions de réalisation du mandat, dont les consultations.

RNCREQ, 1300, rue Notre-Dame, local 206, Trois-Rivières, Québec (Québec), G9A 4X3.
Tél : (819) 374-6105 Téléc : (819) 974 5328 Courriel : mcreq@qc.aira.com

Présentation de l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN)

Organisme national sans but lucratif fondé en 1981, l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) regroupe des individus ainsi que des organismes oeuvrant dans le domaine des sciences naturelles et de l'environnement. Par des interventions publiques et des gestes concrets, l'UQCN participe à la sauvegarde de notre environnement. Elle fonde son action sur les trois objectifs de la Stratégie mondiale de la nature :

- le maintien des processus écologiques essentiels à la vie ;
- la préservation de la diversité génétique ;
- l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes.

Tout en ayant pleine autonomie d'action, l'UQCN est affilié à l'Union mondial pour la nature (UICN), à la Fédération canadienne pour la nature, au Fonds mondial pour la nature (WWF-Canada), ainsi qu'à Great Lakes United.

Avec l'assistance de quelques permanents, l'UQCN réalise de nombreuses activités en s'appuyant sur un formidable réseau de collaborateurs et de collaboratrices bénévoles. L'UQCN regroupe 112 organismes affiliés et 500 membres individuels.

L'UQCN apporte sa contribution à tous les débats importants liés à l'environnement. Par exemple, elle exige un examen public des projets qui risquent d'avoir de sérieux impacts sur notre environnement. De même, l'organisme dépose régulièrement des mémoires et des avis lors de consultations publiques, et y défend ses prises de position.

Lorsque nécessaire, l'UQCN intervient publiquement, convoque des conférences de presse et diffuse des communiqués, souvent en collaboration avec des partenaires défendant aussi les intérêts environnementaux. Dans ces deux cas, les interventions de l'UQCN sont reconnues comme pertinentes et exigeantes. Toutefois, l'UQCN est réfléchie et tient compte des capacités sociales et économiques de la société québécoise.

D'autres actions sont également associées à l'UQCN. D'abord, l'organisme publie le magazine Franc-Vert, dont les six numéros par année visent à renseigner les membres de l'UQCN et le public lecteur sur les espèces et les écosystèmes, de même que sur les questions environnementales. Son concours de photographie nature poursuit les mêmes buts.

Par ailleurs, au cours des dernières, l'UQCN a mis sur pied le service BRISE d'information sur l'environnement et travaille à réaliser l'ÉcoRoute de l'information, lieu virtuel d'échanges entre le public et les intervenants en environnement. De plus, elle a réalisé un guide des milieux humides Québec et un jeu éducatif, participé à des projets de restauration de rivières, fait la promotion de méthodes écologiques d'épuration des eaux, etc.

L'UQCN a fondé Stratégies Saint-Laurent et a participé à la création d'ÉcoSommet.

Union québécoise pour la conservation de la nature, 690, Grande-Allée Est, Québec (Québec), G1R 2K5. Tél. : (418) 648-2104 ; Télécopieur : (418) 648-0991 ; Courriel : courrier@uqcn.qc.ca

Préambule

La fiscalité est un puissant outil. C'est elle, plus que toutes autres lois, qui établit et façonne le type de développement ou comportement qu'on peut observer dans un État. La fiscalité, c'est *la* règle du jeu. En changeant ces règles, on peut changer bien des façons de faire et orienter le développement ou les comportements en fonction d'un idéal collectif, tant sur le plan économique que social.

Pour Vivre en ville: le regroupement pour le développement urbain, rural et villageois viable, de même que pour le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ) et pour l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN), la fiscalité est le plus puissant levier sur lequel il faut agir afin d'atteindre un développement durable. Le développement durable, c'est ce modèle pour lequel nos trois organismes oeuvrent quotidiennement afin de convaincre gouvernements, municipalités, entreprises et citoyens qu'il faut faire plus qu'adhérer à ce modèle, mais bien mettre en oeuvre les nécessaires changements permettant d'atteindre celui-ci.

C'est pourquoi tant Vivre en ville, le RNCREQ, que l'UQCN ont travaillé dans le passé, comme aujourd'hui, à proposer d'autres façons de faire en matière de fiscalité, s'appuyant pour faire leur démonstration sur des expériences et réussites à l'étranger, en Europe, mais également aux États-Unis et dans certaines provinces canadiennes. La participation à la Commission sur la fiscalité et les finances publiques en 1996 en est d'ailleurs un exemple concret, au delà des études, recherches et représentations effectuées sur ce sujet au cours des dernières années. Le présent mémoire sur la fiscalité locale s'inscrit d'ailleurs comme une suite logique des principes et recommandations présentés en 1996.

La fiscalité locale est également d'une importance capitale pour Vivre en ville, le RNCREQ et l'UQCN dans la recherche d'un développement durable. Parce que la fiscalité locale est intimement liée à la façon dont s'est urbanisé le territoire québécois, à notre modèle d'aménagement. La fiscalité est en effet responsable en bonne partie de l'étalement urbain, de cette urbanisation désordonnée et à faible densité. Est-il nécessaire de rappeler que cette pratique d'aménagement n'est ni plus ni moins qu'un cancer pour les finances publiques (du Québec comme des municipalités) qui engouffre nos impôts dans des équipements et infrastructures (routes, écoles, hôpitaux, aqueducs, etc.) pour une périphérie, alors que ceux du centre sont sous-utilisés. Un cancer pour les espaces verts et les terres agricoles qui continuent de céder des milliers d'hectares malgré la Loi sur la protection du territoire agricole et la Loi sur le droit de produire. Un cancer qui gonfle notre consommation énergétique, faisant du Québec un des États les plus énergivores du monde. Sans compter la piètre qualité de vie que génère notre modèle d'urbanisation.

Voilà pourquoi nous tenterons dans ce mémoire de vous exprimer avec conviction qu'il est possible, grâce à une utilisation judicieuse de la fiscalité, de changer nos pratiques en matière d'aménagement, lesquelles contribueraient inévitablement à l'assainissement des finances publiques, à une réduction du fardeau fiscal des contribuables et à l'amélioration de la qualité de vie. Pour reprendre les mots judicieux de l'Ordre des urbanistes du Québec en 1996 : « *Nous arriverons en ce jour à la conclusion qu'il faudra, au Québec, faire dans le domaine de*

*l'aménagement et des transports ce que nous sommes en train de réaliser dans le domaine de la santé et des services sociaux : devenir raisonnable pour sauvegarder l'essentiel ».*¹ Devenir raisonnable : tel est le défi de la révision de la fiscalité locale.

1. Introduction générale

Depuis l'arrivée de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en 1979, la fiscalité municipale a été modifiée à au moins deux reprises sans qu'on prenne pleinement la peine de faire les liens étroits qui pourraient exister entre les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et les règles fiscales. Depuis bientôt vingt ans, ni la LAU, ni la Loi sur la protection du territoire agricole (LPTA) n'ont permis d'endiguer l'étalement urbain ou de consolider les milieux urbains et villageois tel que le souhaitent le gouvernement et plusieurs intervenants socio-économiques. Pire, deux décennies se sont écoulées pendant lesquelles on a assisté à une recrudescence du phénomène d'étalement urbain et où les iniquités fiscales entre villes-centres et villes périphériques n'ont fait que s'accroître. La nouvelle réalité municipale pose des problèmes importants sur lesquels il y a urgence de réfléchir et surtout d'agir.

1.1 Faire fi de ceux qui veulent maintenir les iniquités

Cette urgence d'agir, la présente Commission devra la faire sentir au gouvernement. À la fin du processus, c'est lui seul qui aura la possibilité de mettre en oeuvre les nécessaires changements. Car il y a des domaines où les consensus sont difficiles, voir impossibles. La fiscalité municipale est évidemment un de ces domaines. Dans notre modèle fiscal qui comporte nombre d'iniquités, ceux-là mêmes qui profitent de ces iniquités voudront protéger leurs avantages, leurs acquis. Le gouvernement ne pourra que très difficilement ménager la chèvre et le chou. Dans ce sens, Vivre en ville : le regroupement pour le développement urbain, rural et villageois viable, le RNCREQ et l'UQCN acceptent la prémisse gouvernementale d'assainir les finances publiques sans augmenter le fardeau fiscal de l'ensemble des contribuables. Une correction des iniquités passe toutefois par un nécessaire rééquilibrage des coûts des différents services et équipements, de même que des revenus.

1.2 La fiscalité municipale : outil privilégié pour atteindre les orientations gouvernementales en matière d'aménagement

Nous considérons que la fiscalité est l'outil privilégié pour atteindre les orientations gouvernementales en matière d'aménagement. C'est pourquoi nous suggérons dans ce mémoire, des propositions de changements qui permettent l'atteinte de ces orientations, afin que celles-ci ne demeurent pas de simples vœux pieux. Selon Vivre en ville, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ) et l'Union québécoise pour la conservation de

¹ ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC. 1996. *Mémoire présenté par l'ordre des urbanistes du Québec à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*. page 1.

la nature (UQCN), la Commission sur les finances et la fiscalité locales devrait évidemment orienter ses propres recommandations de manière à ce que le nouveau pacte fiscal permette la mise en oeuvre de ces orientations.

Nos propositions font donc appel au devoir que nous avons vis-à-vis ces autres peuples et vis-à-vis les générations futures. Nous ne pouvons malheureusement pas tenir compte que de nos aspirations et de nos besoins. Les autres existent et nous devons prendre en considération les impacts de nos choix sur ceux-ci. Car la cause du développement durable n'est pas simplement d'assurer aux Québécoises et Québécois qu'ils pourront vivre dans un environnement sain, mais bien d'assurer une utilisation rationnelle des ressources qui puisse elle à son tour garantir la survie des écosystèmes de la planète et ainsi permettre à chacun de combler ses besoins essentiels et d'offrir cette possibilité à tous de vivre dans un environnement de qualité.

1.3 La fiscalité municipale et le développement durable

Une des lignes directrices de notre mémoire sera bien entendu le développement durable, ce grand concept auquel le gouvernement québécois s'est engagé à la suite du Sommet de Rio en 1992. Pourquoi choisir le développement durable comme ligne directrice? Parce que le développement durable fait appel à des valeurs comme l'équité, la solidarité et la responsabilité de nos actions, à l'égard de nos concitoyens et concitoyennes certes, mais aussi à l'égard des générations qui nous suivent et des autres peuples.

Nos propositions font donc appel au devoir que nous avons vis-à-vis ces autres peuples et vis-à-vis les générations futures. Nous ne pouvons malheureusement pas tenir compte que de nos aspirations et de nos besoins. Les autres existent et nous devons prendre en considération les impacts de nos choix sur ceux-ci. Car la cause du développement durable n'est pas simplement d'assurer aux Québécoises et Québécois qu'ils pourront vivre dans un environnement sain, mais bien d'assurer une utilisation rationnelle des ressources qui puisse assurer la survie des écosystèmes de la planète et ainsi permettre à chacun de combler ses besoins essentiels et d'offrir cette possibilité à tous de vivre dans un environnement de qualité.

Mais quel est le lien direct entre la fiscalité ou la fiscalité locale et le développement durable? L'aménagement du territoire et notre modèle d'urbanisation évidemment. En effectuant des choix fiscaux, qui visent à favoriser un meilleur aménagement du territoire et par conséquent, une utilisation plus rationnelle et judicieuse de nos ressources, nous contribuons à changer progressivement un des secteurs où nous sommes le « moins durable ». Faire des choix fiscaux qui nous permettent d'être raisonnables en matière d'aménagement et par conséquent de transport, c'est donc agir de façon responsable vis-à-vis la communauté internationale, notamment au chapitre de la diminution de notre contribution aux gaz à effet de serre, mais aussi d'atteindre les objectifs gouvernementaux en matière d'aménagement, de favoriser une diminution des dépenses publiques et individuelles.

1.4 Changer les règles du jeu pour une société juste et viable : La fiscalité comme outil de changement

La fiscalité, comme nous le disions dans le préambule, est un puissant outil. C'est elle qui définit et trace les grandes lignes de la société dans laquelle nous vivons. Sans modifications importantes de la fiscalité, c'est-à-dire sans changements des règles du jeu, il y a peu d'espoir que le Québec adopte les nouveaux comportements en matière d'aménagement auquel il aspire. Ce faisant, il y a peu de chances que les choix permettant d'éviter le gaspillage de nos ressources et de réduire les dépenses publiques se concrétisent.

À notre avis, la fiscalité devrait encourager les comportements et les choix qui sont les plus avantageux pour l'ensemble de la société, soit lorsque la fiscalité tendra à réduire à la fois les dépenses de la population, que celles de l'État. C'est ce que permettrait une réforme de la fiscalité orientée sur les objectifs que le Québec s'est donné en matière d'aménagement. Privilégier ce qui est le moins coûteux pour la société. Telle est l'orientation que doit prendre la révision de notre système fiscal. C'est cela, la gestion optimale des ressources et c'est la meilleure façon de contribuer au développement équitable et durable.

Introduction en bref

Nous souhaitons donc présenter et reprendre des idées sur le financement et la fiscalité qui, nous l'espérons, seront enfin prises en compte et appliquées au contexte municipal. Ces idées s'inscrivent dans la poursuite d'intérêts non partisans puisque nos trois organisations, à but non lucratif, agissent nécessairement toujours au nom de l'intérêt collectif. L'objectif de nos propositions est d'en arriver à un système fiscal qui concorde enfin avec les principes d'équité et de développement durable.

2. Principes devant guider une révision de la fiscalité locale

2.1 L'équité fiscale

Peu de surprise dans le fait que Vivre en ville, le RNCREQ et l'UQCN, comme tous les intervenants devant la présente Commission le feront sans doute, édictent comme premier principe devant mener à une révision de la fiscalité locale, l'équité fiscale. Le problème, c'est que tous ne parlerons pas de la même équité. Comme nous l'avons énoncé dans l'introduction le système fiscal actuelle est, pour Vivre en ville, le RNCREQ et l'UQCN, grandement inéquitable.

2.1.1 Atteindre l'équité... en corrigeant les iniquités

Notre système fiscal est inéquitable d'au moins deux façons. Premièrement, les individus d'une communauté, peuvent, par leur choix de localisation, décider de ne pas participer à l'effort de financement d'une série d'équipements et de services vitaux pour cette collectivité, tout en bénéficiant de ces équipements et services. Les résidents des villes-centres et dans une moindre mesure, ceux des MRC ou Communautés urbaines 'centres', paient pour des services et équipements qui servent à une population dépassant le territoire des régions métropolitaines de recensement (RMR). C'est un resquillage que la fiscalité actuelle permet et qui favorise la dispersion des lieux de résidences, bref, de l'étalement urbain. C'est ce qui pousse plusieurs, essentiellement pour des raisons de coûts, à choisir une localisation périphérique plutôt que centrale.

Deuxièmement, le système fiscal actuel ne permet pas de faire assumer les coûts liés aux choix de localisation individuelle. C'est souvent l'ensemble des contribuables québécois qui absorbent les coûts de ces choix, notamment les frais d'infrastructures routières, scolaires ou les nouveaux établissements de santé.

La possibilité de profiter de services et équipements sans en payer le prix, combinée à l'absence de mesures fiscales pour faire assumer le vrai coût lié à la localisation. Voilà les deux éléments importants du caractère inéquitable de la fiscalité qu'il faut non seulement corriger, mais renverser en faveur des choix de localisation que l'on veut privilégier, c'est-à-dire, ceux qui sont avantageux pour la collectivité.

Il est d'autant plus urgent d'éliminer ces iniquités étant donné, comme on l'a dit, que celles-ci favorisent des comportements qui sont responsables en bonne partie de notre endettement collectif. Contrairement au bien général, l'étalement urbain constitue en effet un aménagement du territoire coûteux pour la collectivité. Ces iniquités sont de plus un obstacle, quasi incontournable à une vision durable, ou viable, de nos villes, villages et banlieues.

2.1.2 Les obstacles liés à la recherche de l'équité

Nous croyons que la fiscalité doit être équitable pour tous. C'est d'ailleurs un des objectifs qui était défini dans le préambule du Premier ministre Lucien Bouchard dans le document *Oser choisir ensemble: Les Québécois, la fiscalité et le financement des services publics*, à la veille de la Commission sur les finances et le financement des services publics en 1996. Celui-ci demandait à ce qu'on s'assure que nos choix en matière de fiscalité «demeurent équitables dans les efforts demandés à chaque personne».²

Le principal obstacle à l'atteinte de cet objectif est cependant, comme nous le précisons en introduction, que plusieurs aspects de la fiscalité sont aujourd'hui inéquitables, en particulier lorsqu'il s'agit de fiscalité locale. Et à chaque fois qu'on tente de corriger une situation

² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Oser choisir ensemble: Les Québécois, la fiscalité et le financement des services publics*, Les publications du Québec, 1996, page III.

inéquitable, le groupe de la société qui bénéficie depuis plusieurs années de ces iniquités s'oppose avec fracas aux changements proposés par le gouvernement en dénonçant «l'iniquité» des nouvelles solutions alors que celles-ci visent justement à rétablir une certaine justice entre contribuables. Les exemples les plus criants d'iniquité fiscale étant ceux en lien avec la fiscalité locale ou en lien avec les questions d'aménagement, il s'agit assurément d'un enjeu auquel la présente Commission sur les finances et la fiscalité locale doit apporter des pistes de solutions.

Pour s'assurer que le système demeure équitable, il faut donc veiller à déceler les iniquités et à les corriger rapidement. Sans quoi, ces iniquités deviennent de véritables droits acquis pour ceux qui en bénéficient. Un comité permanent sur l'équité fiscale pourrait veiller à déceler ces iniquités et à faire des recommandations pour qu'elles soient corrigées.

Il ne faut donc pas se contenter que la fiscalité "demeure" équitable, ce qu'elle n'est pas, mais bien s'assurer que la fiscalité, le financement des services, le financement des équipements et la fiscalité locale deviennent équitables pour tous. Et cela ne se fera pas sans grincements de dents puisque l'établissement d'une plus grande équité va amener différentes personnes à payer plus pour certains services et moins pour d'autres. Le rôle du gouvernement Québécois est donc ici d'une grande importance, particulièrement en ce qui concerne la fiscalité locale, puisque les solutions à ces problèmes doivent être imposées. On ne pourra jamais atteindre une situation juste pour tous qui émanerait d'un consensus après des décennies d'iniquités. C'est pourquoi il revient au Gouvernement d'agir s'il est sérieux dans son objectif d'établir une fiscalité équitable pour tous.

2.2 Le développement durable et l'aménagement « raisonnable » du territoire

Le deuxième principe devant guider la révision de la fiscalité: le développement durable. Le Gouvernement du Québec place d'ailleurs la révision des schémas d'aménagement dans le contexte du développement durable. Le développement durable est aujourd'hui incontournable. Le Gouvernement y adhère, prétend vouloir y contribuer et différents ministères ont adopté leurs politiques sectorielles en matière de développement durable. Plus qu'un simple modèle de gestion, le développement durable trace les lignes pour s'assurer que les générations futures auront les mêmes choix et les mêmes opportunités que nous avons eu.

L'application du concept de développement durable prend tout son sens lorsqu'on parle d'aménagement du territoire. Parce qu'un aménagement « raisonnable » ou « viable » nous permettrait de réduire notre consommation de ressources, notamment énergétiques, de réduire les coûts d'infrastructures et d'entretien de celles-ci, de protéger les espaces agricoles et les espaces naturels existants, de réduire la pollution atmosphérique (et par ricochet, les frais croissants de santé liés à cette forme de pollution) et de réduire les dépenses individuelles (charges fiscales moins lourdes, dépenses de transport et factures de chauffage réduites, etc.). L'intérêt d'un aménagement « raisonnable » soit, compatible avec le développement durable, s'explique dans les trois composantes de celui-ci, soit les composantes d'ordre économique, environnemental et social. Sur le plan économique : plusieurs centaines de millions \$ d'économies potentielles pour les différents paliers de gouvernement. Sur le plan environnemental : protection accrue de l'environnement et utilisation rationnelle des ressources. Enfin, sur le plan social : capacité

accrue de l'état de jouer son rôle de redistribution des richesses et capacité pour les générations futures d'avoir les mêmes opportunités, les mêmes choix que nous avons eu. C'est ce qui fait dire à plusieurs économistes, que le concept de développement durable est en fait un concept qui reprend le fondement d'un concept économique traditionnel, soit : la gestion optimale des ressources.

La fiscalité, en particulier la fiscalité locale, joue un rôle crucial sur l'aménagement du territoire. On doit donc s'assurer que celle-ci favorise les formes d'aménagement souhaitées. Or, loin de favoriser un aménagement « raisonnable », ou même être neutre, la fiscalité actuelle favorise l'antithèse d'un aménagement viable. Elle favorise actuellement le gaspillage de nos ressources (tant naturelles, énergétiques, que financières). La fiscalité actuelle favorise notre endettement collectif et compromet plusieurs de nos programmes sociaux. La fiscalité doit donc cesser d'agir comme un gouffre et être orientée en fonction des objectifs et orientations gouvernementales en matière d'aménagement, vers un aménagement viable et par le fait même, servir les intérêts de la collectivité.

3 Observations sur les impacts du système fiscal québécois

3.1 Les impacts sur l'aménagement du territoire et les finances publiques

La fiscalité a des impacts considérables sur l'aménagement du territoire, qui est pourtant un domaine négligé lorsqu'il est question de fiscalité. Les choix en matière d'aménagement du territoire ont pourtant une importance significative sur les coûts des services publics et sur les coûts assumés directement par la population. Or, le système fiscal québécois a grandement influencé, voir orienté nos choix en matière d'aménagement du territoire. Et ces choix (on devrait plutôt parler de laisser-faire) effectués depuis les années '50 en matière d'aménagement du territoire se sont avérés fort coûteux et sont fortement responsables de l'état lamentable dans lequel se retrouvent nos finances publiques.

Pourquoi l'aménagement du territoire s'est-il fait de cette façon? Parce que l'on a toujours fait supporter à l'ensemble de la population québécoise les coûts de décisions individuelles que ce soit pour le modèle d'habitation ou le mode de transport. Parce que la ségrégation des fonctions augmente le besoin en infrastructures, en transport et en énergie. Parce que le Québec a rarement été capable de prendre des décisions rationnelles basées sur les gains et coûts à long terme. Parce que la fiscalité municipale favorise l'exode vers la périphérie des agglomérations urbaines et qu'elle permet le resquillage de la banlieue au dépend des villes-centres et de leur population. Parce qu'encore aujourd'hui, plusieurs ne voient pas ou ne comprennent pas l'ensemble des coûts liés à l'étalement urbain.

Le modèle d'aménagement du territoire caractérisé par le bungalow, la voiture, les méga-centres d'achats, les multiples quartiers industriels (éloignés des emprises ferroviaires) est un modèle insupportable sur les plans économique, social et environnemental. C'est pourquoi la fiscalité doit renverser ces tendances afin de réduire les coûts pour la collectivité. De plus, avec le vieillissement de la population, la mobilité d'un

nombre de plus en plus grand de personnes (incapables de conduire une automobile) sera grandement affectée.

3.2 La compétitivité contre-productive

La fiscalité actuelle encourage également une compétitivité malsaine entre les municipalités. Les guerres de clocher où chaque municipalité essaie d'attirer sur son territoire nouvelles résidences, commerces ou industries sont contre-productives entraînant des coûts importants à la collectivité. Une agglomération urbaine n'a pas besoin d'avoir 40 parcs industriels. Cette compétition entraîne donc une inefficacité dans la planification de l'aménagement du territoire et empêche de créer des lieux où la synergie entre les entreprises est maximisée ou de créer des lieux capables de compétitionner avec d'autres agglomérations. Montréal ne devrait pas compétitionner avec Laval, Mirabel ou St-Hubert, mais avec Boston, Toronto, etc.

Cette compétitivité désert souvent les municipalités. Par exemple, même si la ville de Québec aurait préféré refuser l'implantation d'un Club Price sur son territoire, à cause des impacts sur les autres commerces d'alimentation, mieux implantés dans leur quartier, elle a été forcée d'accepter cette entreprise qui aurait autrement choisi de s'implanter dans la municipalité voisine. Les impacts négatifs auraient été les mêmes et la ville de Québec aurait en plus perdu les revenus de taxation.

La notion d'impact fiscal doit donc être mieux introduite et implantée à l'échelle des agglomérations pour mettre fin à cette situation. Le partage de croissance fiscale est possiblement une piste intéressante de solution à cet effet.

3.3 Les impacts du système fiscal québécois en regard du développement durable

Le développement durable sous-entend un développement qui intègre les considérations environnementales, économiques et sociales. Cela veut entre autres dire que tout développement doit avoir un impact nul ou positif sur la biodiversité pour que les générations futures aient les mêmes choix, les mêmes opportunités que nous. Cela veut également dire que le développement doit être rentable à long terme pour la collectivité.

Alors que nous améliorons notre performance en matière de protection de l'environnement dans plusieurs secteurs d'activités, nous continuons paradoxalement de nous éloigner d'un modèle durable, particulièrement au plan de notre aménagement. Nous n'aurons bientôt plus le choix de réorienter nos façons de faire. Les impacts globaux de notre consommation énergétique sont trop importants pour qu'on puisse se défilier. De toute façon, les avantages économiques devraient à eux seuls nous dicter des orientations 'raisonnables' sur le plan de l'aménagement du territoire.

Or, comme la fiscalité ne peut être dissociée de la forme d'aménagement, la fiscalité devient un enjeu extrêmement important dans la poursuite du développement durable. Comme on l'a dit plus tôt, la fiscalité est l'outil privilégié pour orienter nos choix de développement et pour atteindre nos objectifs collectifs.

Encadré 1: Les changements climatiques, Kyoto et la fiscalité municipale

Au cours de la dernière décennie, l'humanité a pris conscience des changements climatiques générés par la combustion d'énergie fossile, principalement le pétrole, le gaz et le charbon. L'an dernier, lors d'une conférence internationale à Kyoto, tous les pays du monde s'engageaient à réduire les émissions de gaz à effet de serre afin de lutter contre le réchauffement de la planète.

Le Canada s'y est engagé à réduire ses émissions de 6 % par rapport au niveau de 1990 d'ici l'an 2012. Les choix des moyens de transport (co-voiturage, transport en commun), l'aménagement urbain, les codes de bâtiments, les sources d'énergies, bref l'ensemble de notre mode de vie devra se modifier de manière à beaucoup moins dépendre des combustibles fossiles. Les gouvernements provinciaux, les autorités municipales, les entreprises privées et le grand public devront collaborer à cet effort.

À cause de leur grande influence dans des domaines ou problématiques telles la densité de l'habitation, l'étalement urbain; les choix en matière de transport, la présence et la qualité des services de transport en commun, les permis de construction, de même que pour d'autres infrastructures, les autorités municipales auront un rôle très important à jouer pour l'atteinte des objectifs de Kyoto.

Ce qui est remarquable, c'est que les mesures nécessaires pour réduire l'usage des combustibles fossiles se traduisent par des économies directes et à long terme pour les municipalités. Par exemple, la ville de Saint-Jean, à Terre-Neuve, réduit ses coûts d'exploitation de 379 000 \$ par année grâce à son programme de conversion des immeubles municipaux à une meilleure performance énergétique. La ville de Lachine épargne 70 000 \$ par année grâce à son nouveau programme d'efficacité énergétique implanté à son usine municipale de traitement des eaux.

Favoriser la densification de l'habitation et limiter l'étalement urbain entraînent des économies substantielles en infrastructures municipales tels les égouts, l'aqueduc, la voirie et autres. Par ailleurs, un habitat plus dense facilite le transport en commun, les piétons et la bicyclette ce qui rend la vie urbaine plus humaine tout en contribuant grandement à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

L'adoption de sources d'énergies renouvelables telles la fonduse à neige géothermique de Cap-Rouge ou le chauffe-piscine solaire de la piscine municipale Michel-Labadie à Québec représentent d'intéressantes économies à long terme. Un chauffe-piscine solaire coûte 18 000 \$ et permet d'économiser 4 000 \$ par année, c'est-à-dire que l'investissement est récupéré en moins de 5 ans et l'économie devient nette pour toutes les années subséquentes. Et il n'est pas difficile de comprendre pourquoi : le soleil est gratuit, contrairement au gaz, à l'huile ou autre! L'addition d'une multitude d'exemples similaires finit par avoir un impact considérable sur les finances municipales...

Une combinaison d'engagements publics, de planification urbaine, de coopération inter municipale, régionale et nationale, d'incitatifs fiscaux, de programmes ciblés, de zonage et

d'aménagement du territoire permettront, d'ici 2012, de développer une société plus performante au plan environnemental ainsi qu'au plan économique.

À cet effet, le ministère des Affaires municipales devrait travailler étroitement avec le ministère de l'Environnement et de la Faune afin de réaliser l'atteinte des objectifs de Kyoto en aidant les municipalités, les communautés urbaines et les Municipalités régionales de comté à agir. D'une part, les mesures d'économie d'énergie d'origine fossile auront des impacts positifs sur les finances municipales, d'autre part, les autorités municipales devront utiliser les outils et incitatifs fiscaux à leur disposition pour orienter le développement de manière à réduire l'impact sur les changements climatiques tout en améliorant notre qualité de vie urbaine.

4 Les défis d'une fiscalité locale

4.1 Privilégier les choix individuels les plus rentables pour la collectivité

Comme nous l'avons dit précédemment, la fiscalité n'est pas neutre. Elle favorise l'étalement urbain, défavorise la ville-centre, ne pénalise pas la faible densité pourtant coûteuse. Pour être neutre, la fiscalité devrait être en mesure de faire assumer pleinement les coûts engendrés par le choix de localisation de chaque individu. La vérité des coûts, réclamée depuis plus de dix ans par plusieurs intervenants ne ferait donc qu'établir un cadre fiscal qui soit neutre. Nous n'en négligeons pas pour autant l'impact, au contraire, l'application de la vérité des coûts aurait un impact structurant quant à notre façon d'occuper le territoire. Mais comme nous avons près de 50 ans de désagrégation de nos tissus urbains, il y a lieu de renverser la vapeur pour favoriser une consolidation de ses tissus urbains en fonction des impératifs économiques et environnementaux du 21^e siècle.

C'est pourquoi, Vivre en ville, le RNCREQ et l'UQCN affirment qu'il faut que la fiscalité privilégie les choix individuels les plus rentables pour la collectivité. L'application de la vérité des coûts constituerait un pas immense en ce sens. Mais nous croyons, que des allègements fiscaux devraient être octroyés pour favoriser une plus grande densité ou l'utilisation du transport en commun par exemple. À l'opposé, il existe des instruments économiques pour 'taxer les nuisances'. La taxation des nuisances permet notamment d'internaliser les coûts indirects (les externalités) d'une décision (choix de localisation, de transport ou autres types de consommation).

Par exemple, la fiscalité actuelle n'est pas neutre lorsqu'elle ne tarifie pas l'utilisation du réseau routier. Une fiscalité neutre verra à intégrer les coûts de l'infrastructure et de son entretien dans une tarification à chaque usager. Reste la possibilité de taxer certaines nuisances, notamment la pollution ou même la congestion, aux automobilistes.

Faire payer le vrai coût de ses choix et recourir davantage à des sources de revenus sur les nuisances en gardant en perspective, les choix les plus rentables pour la collectivité, d'abord sur le plan économique, mais également, par la même occasion sur le plan environnemental.

Nous sommes conscient qu'il s'agit de changements profonds par rapport à nos vieilles (mauvaises) habitudes en matière de fiscalité. Mais il faut avoir le courage d'agir. Le courage d'être raisonnable pour cesser l'hémorragie. Il ne s'agit même pas d'être innovateur, mais de tirer profit des expériences étrangères. C'est là que doit s'opérer le plus grand exercice de rationalisation au cours des prochaines décennies.

4.2 Mieux encadrer l'expansion urbaine

Les études sur l'étalement urbain ont clairement démontré que si l'on avait fait payer les coûts réels liés à l'implantation de nouvelles résidences en périphérie des centres urbains existants, la région de Montréal, comme les autres agglomérations du Québec, n'aurait jamais été aussi étalée et la maison unifamiliale détachée n'aurait pas été le choix de la majorité de la population. La constitution de réseaux autoroutiers, l'élimination des péages, les programmes de soutien à l'accès à la propriété privée, le manque de concertation entre les différents paliers politiques intervenant en matière d'urbanisme et de transport, une arrivée trop tardive et encore inefficace des instruments d'intervention en urbanisme et aménagement du territoire et les diverses subventions aux infrastructures et équipements des municipalités constituent les principaux facteurs ayant encouragé l'étalement urbain depuis plus de quarante ans. Outre le manque de concertation, tous les autres facteurs sont le résultat des interventions des gouvernements fédéral et provincial. En langage économique, on appelle cette distorsion une "défaillance de marché causée par l'État". C'est-à-dire, plutôt que d'aider la collectivité à se développer de façon cohérente, l'État a favorisé l'étalement qu'il tentait de combattre dans ses politiques sans être conscient des conséquences dramatiques de ces interventions sur les finances publiques³, le tout, en créant des iniquités quant au partage des ressources.

La fiscalité doit au contraire servir d'instrument pour encadrer l'expansion urbaine ou comme on l'a dit plutôt, servir à orienter l'aménagement du territoire vers un aménagement rationnel, servant les intérêts supérieurs du Québec sur le plan économique et environnemental.

Encadré 2: Combattre les externalités négatives en internalisant les coûts de celles-ci et encourager les externalité positives

Les échanges économiques se font selon la logique du marché, c'est-à-dire selon les lois de l'offre et de la demande. Cependant, les prix auxquels les échanges sont faits ne reflètent pas toujours la réalité des coûts. En effet, la consommation d'un produit entraîne souvent des impacts qui ne sont pas comptabilisés dans les prix payés par l'utilisateur. L'exemple classique est une entreprise qui génère des odeurs; ceci nuit à la qualité de vie des résidents avoisinant cette industrie, sans que ceux-ci ne soient dédommagés pour cela. Or, de nombreuses externalités négatives portent sur l'environnement. Dans ce cas, la logique des

³. Les finances publiques, ou plutôt l'endettement de nos institutions (municipalités, gouvernements) ont absorbé les coûts onéreux de l'expansion urbaine à faible densité.

vrais coûts, selon le principe utilisateur-payeur, doit être appliquée absolument.. Il faut envoyer le vrai signal des prix aux consommateurs.

Par contre, certaines activités comportent des externalités positives. Il est généralement souhaitable pour le gouvernement d'y investir, puisque les bénéfices sociaux qu'elles génèrent sont plus grands que leurs coûts. Conséquemment, une mesure corollaire à l'instauration de taxes sur les nuisances (environnementales ou autres) consisterait à réinvestir les revenus des taxes dans des activités durables: financement du transport en commun, amélioration de l'environnement urbain, aide à la rénovation, recherches sur les formes alternatives d'énergie, etc. Dans la mesure où la crise des finances publiques peut être considérée comme un fardeau pour les générations futures, les sommes récoltées peuvent également servir à la réduction du déficit et de la dette.

4.2.1 Le calcul des vrais coûts

En 1996, l'Ordre des urbanistes du Québec affirmait, devant la Commission sur la fiscalité et le financement des services public, que : *Désormais, la raison commande qu'aucun service public de développement urbain ne soit fourni sans que l'on connaisse les coûts réels de sa production de même que les véritables bénéficiaires. Bien sûr, une certaine péréquation sera toujours nécessaire, voire même incontournable : une gestion intelligente et démocratique commande cependant que ce soit conscient et voulu.*⁴

Il importe donc, que l'on soit pleinement conscient des coûts réels liés à notre forme d'aménagement. Vivre en ville, le RNCREQ et l'UQCN demandent donc à la présente Commission de suggérer la mise en place d'outils fiscaux permettant à chaque individu de faire ses choix en toute connaissance de cause. La vérité des coûts doit particulièrement être appliquée lorsqu'il s'agit de choix de localisation, d'utilisation de services ou d'équipements publics. Dès lors, les choix individuels deviendront plus rationnels, plus raisonnables. Les expériences américaines d'application du concept de redevance de développement sont sans doute riches d'enseignement pour le Québec à cet égard.

Taxer les nuisances

«Dans un contexte de mondialisation, la taxation des nuisances est sans doute le meilleur moyen dont disposent les gouvernements pour intervenir dans l'économie. En effet, les taxes ont l'énorme avantage d'être applicables à tous les niveaux de la chaîne producteur-consommateur. On parle souvent du principe pollueur-payeur, mais est-ce le consommateur ou le producteur qui pollue? Les taxes à la consommation permettent à nos entreprises de rester concurrentielles et responsabilisent les consommateurs. Et si les producteurs consomment des polluants dans leurs procédés, ils seront incités à changer leurs méthodes de

⁴ ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC. 1996. *Mémoire présenté par l'ordre des urbanistes du Québec à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics.* page 4.

production. De plus, si la taxe est compensée par une baisse d'impôt, le consommateur n'a rien perdu en terme de charge fiscale et la société y gagne en favorisant de meilleurs comportements.»⁵

De façon générale, les taxes sur les nuisances (environnementales ou autres) aident à guider le marché. L'imposition d'une taxe fait grimper les prix (en intégrant les coûts cachés qui sont assumés par la collectivité) et diminuent la quantité consommée sur le marché⁶. Cependant, notons que la micro-économie ne peut tout régler, le sous-système économique étant soumis au système naturel. Il est en effet difficile d'évaluer la capacité de la biosphère, notamment à assimiler les déchets des activités humaines et autres impacts environnementaux, et de fixer le taux de la taxe en conséquence. Une taxe sur les nuisances vise précisément à internaliser ces coûts. Cependant, ces taxes doivent être imposées progressivement, de façon à ce que des alternatives puissent se développer.

Sur le plan environnemental, la taxation des nuisances offre un fort potentiel⁷ : énergie (surtout les combustibles fossiles), déchets dangereux, produits faits à partir de matières vierges, pesticides, émissions polluantes, chlore (dans les CFC, qui détruit la couche d'ozone), etc.. Il reste au gouvernement à avoir la volonté politique de mettre en pratique ce principe de taxation des nuisances. Au plan municipal, les taxes sur les nuisances pourraient donc constituer une alternative intéressante aux taxes foncières. Parce qu'il ne s'agit pas d'ajouter au fardeau fiscal aux contribuables, mais bien d'aller chercher autrement les revenus. À terme, comme les taxes sur les nuisances modifient les comportements, le coût des services et de l'entretien des équipements publics vont réduire progressivement, offrant aux municipalités la chance de se donner une meilleure marge de manœuvre et de réduire le fardeau fiscal des contribuables. Les taxes sur les nuisances seraient également un moyen permettant aux municipalités, qui sont de plus en plus nombreuses à s'engager à réduire de 20% leurs émissions de gaz à effet de serre, d'atteindre leur engagement qu'elles se sont volontairement données en adhérant au Club des 20%.

Encadré 3: Le Club des 20 %

La Fédération canadienne des municipalités a lancé un programme, le Club des 20 %. Il s'agit d'un regroupement de gouvernements municipaux et régionaux qui collaborent en vue de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. L'objectif du Club est d'encourager les municipalités à faire un effort soutenu en vue de réduire de 20 % leurs émissions.

Les municipalités deviennent membre du Club des 20 % en s'engageant publiquement à fixer des objectifs de réduction et à élaborer un plan d'action pour les atteindre. Ce plan

⁵ BELLEY, Philippe. 1996. *Gestion de la politique énergétique, efficacité structurelle et développement durable*. Essai de maîtrise en aménagement du territoire et développement régional, Québec: Université Laval, page 58.

⁶ PILLET, Gonzague. 1993. *Économie écologique: introduction à l'économie de l'environnement et des ressources naturelles*. Genève: Georg, page 26-9.

⁷ LEFEBVRE, Jean-François, GUÉRARD, Yves et DRAPEAU, Jean-Pierre. 1995. *L'autre écologie: économie, transport et urbanisme – une perspective macroécologique*. Sainte-Foy; Québec: Multimondes, page 136.

comprend des actions relativement à la gestion des immeubles et équipements municipaux ainsi qu'aux politiques municipales et d'aménagement du territoire. L'élaboration du plan d'action se fait en consultation avec la population et les divers intervenants.

Le Club des 20 % aide ses membres à mieux connaître ce qui se fait ailleurs, à favoriser des partenariats avec d'autres intervenants préoccupés par le changement climatique et à élaborer une stratégie de réduction des émissions sur mesure, qui tienne compte des besoins et des réalités locales, tout en s'appuyant sur les réussites des autres.

Le secrétariat du Club des 20 % fournit aux municipalités l'information et les outils nécessaires pour développer leur plan d'action. Par exemple, il met à leur disposition un logiciel de gestion des activités municipales qui permet un inventaire des sources d'émission de gaz à effet de serre, la quantification des émissions afin d'identifier les priorités à inscrire dans le plan d'action. Les municipalités ont accès à l'information, à l'assistance technique, aux succès des autres municipalités.

Tout en contribuant à atténuer le changement climatique, les municipalités bénéficieront des économies, des emplois, du développement économique local, de la réduction de la consommation d'énergie, de la création d'espaces verts, de l'amélioration de la qualité de l'air conséquentes aux actions destinées à réduire les émissions. Le ministère des Affaires municipales du Québec pourrait se faire le champion et le catalyseur de l'engagement des autorités municipales dans le Club des 20 %, qui favoriserait la mise en œuvre de la politique du gouvernement québécois en matière d'aménagement.

4.3 Privilégier la tarification des services

4.3.1 Le principe de l'utilisateur-payeur

Les iniquités en matière de fiscalité municipale tiennent souvent au fait que les villes-centres (et/ou les MRC et CU centre) assument les coûts de plusieurs services qui profitent à la population d'un large territoire. Ces iniquités sont mêmes présentes à l'intérieur de certaines municipalités et entre les quartiers d'une même municipalité. Elles tiennent aussi au fait que la population de ces villes-centres ne profite pas autant des services offerts par le Gouvernement québécois (transport scolaire, Sûreté du Québec) ou contribue, par les impôts, pour les nouveaux équipements de la périphérie (écoles, nouveaux tronçons d'autoroute).

Une des façons de diminuer ces iniquités est de tarifier les services qui peuvent l'être, ceux dont on veut diminuer l'utilisation. L'exemple des transports et la voirie locale. Il est en effet anormal que seuls les résidents de la ville-centre paient pour l'entretien de routes qui sont utilisées quotidiennement par toute une agglomération. Des exemples concrets à cet effet sont présentés plus loin.

Les iniquités sont également présentes à l'intérieur même des municipalités. Inéquitable entre ceux qui font des efforts pour économiser l'eau et ceux qui la gaspillent. Inéquitable dans le coût de collecte et de disposition des déchets, par rapport à la quantité d'une part, mais aussi en fonction de la facilité de recueillir ces déchets («container» pour 12 logements en comparaison de 12 poubelles pour 12 maisons individuelles). Inéquitable dans le coût de déneigement en fonction de la densité résidentielle, etc.. Ici encore, la tarification peut aider à avoir une plus grande équité.

L'exemple du déneigement ou tout autre service dont les coûts augmentent avec la faible densité (cueillette des déchets), nous montre aussi que les taxes foncières ne devraient pas tenir compte que de la valeur établie au rôle, mais également d'autres facteurs comme la largeur de lot en façade⁸. Cela favoriserait du même coût la densification des quartiers existants.

Le recours à la tarification pour un maximum de services pourrait, dans une certaine mesure, permettre une répartition plus équitable que ce que l'on connaît aujourd'hui. Mais elle n'est pas parfaite dans la mesure où, comme nous l'avons mentionné précédemment, le bénéficiaire d'un service peut ne pas être utilisateur de celui-ci. De plus, on ne doit pas appliquer la tarification "mur à mur" si l'on veut préserver le principe de redistribution des richesses. La tarification peut donc s'avérer être un outil intéressant, mais que l'on doit utiliser avec discernement. Nous favorisons cet outil particulièrement pour les services ou équipements dont on veut réduire l'utilisation. À l'inverse, nous croyons qu'il ne faut pas utiliser la tarification à outrance pour des services dont on veut encourager l'utilisation.

On entend par tarification, une part correspondant à un faible pourcentage des coûts entraînés par l'utilisation d'un service, voire même parfois, la totalité de ces coûts. La tarification peut et doit même, dans certains cas, être variable. On peut, par exemple, augmenter les tarifs pour une période de la journée ou de l'année où l'on veut diminuer l'utilisation de ce service. Nous donnerons plus loin des exemples qui pourraient être appliqués.

4.3.2 Équité fiscale, sociale et régionale

Le partage des coûts des services et équipements à vocation régionale pourrait aussi se faire via des paiements de transfert des municipalités bénéficiaires aux municipalités qui doivent actuellement en assumer les coûts. Via une structure métropolitaine, ce partage pourrait se faire selon la quote-part de chaque municipalité. Nous émettons cependant des réserves face à cette éventualité. Le simple fait de se doter d'une structure métropolitaine ne réglera pas assurément les iniquités fiscales pour les services dont elle serait responsable. La plus belle preuve de cela, c'est qu'à l'intérieur même de la Communauté urbaine de Montréal (CUM), la Ville de Montréal absorbe actuellement une trop grande part de la facture. On néglige encore une fois les bénéficiaires indirects. Mais cette structure régionale permettrait tout de même d'atténuer le resquillage qu'exercent actuellement les villes extérieures à la CUM aux dépens des Montréalais.

⁸ GAGNON, Luc. 1983. *Les interactions entre la densité, l'ensoleillement et la consommation énergétique*. Mémoire de maîtrise en sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, page 49.

Quant aux services et équipements auxquels on attribue un caractère régional, mais qui ne sont pas sous la juridiction d'un organisme métropolitain, on pourrait trouver une plate-forme pour redistribuer ces dépenses via des sociétés paramunicipales à vocation spécialisée.

4.3.3 Limiter le recours à la taxe foncière

La réforme de la fiscalité municipale en 1980 a consacré comme principale source de revenus à la disposition des villes le recours à l'impôt foncier. Une telle uniformisation visait à simplifier le financement des services et régler les problèmes de partage des infrastructures entre les différentes municipalités. Or, l'introduction d'une telle mesure, plutôt que de régler un tel partage, a occasionné plus de problèmes qu'elle en a solutionné dont le plus important est sans contredit d'avoir contribué à l'étalement urbain.

Nous croyons qu'il serait aussi possible, voire même souhaitable, d'introduire dans le système de taxation foncière actuel, des critères pour diminuer certains déséquilibres. Nous voyons, entre autres, comme principaux critères, la question de la densité propre à l'unité d'évaluation et, dans une moindre mesure, celle de l'éloignement au centre urbain. Le premier critère, celui de la densité est le plus important. Dans une même municipalité, il nous paraît aberrant qu'un condominium situé dans un triplex, évalué à 100,000\$ ait un compte de taxes équivalent à une résidence unifamiliale détachée, elle aussi évaluée à 100,000\$. Les coûts entraînés par le condominium à la municipalité étant nettement inférieurs à ceux engendrés par une unité résidentielle unifamiliale⁹. Donc le niveau de taxation pour le condominium devrait lui aussi être nettement inférieur à celui de la résidence isolée.

Les unités d'évaluation qui ont une implantation à relativement haute densité¹⁰ pourraient également recevoir certains avantages fiscaux des gouvernements provincial et fédéral, puisque ceux-ci entraînent des coûts inférieurs pour l'État. On n'a qu'à penser aux réseaux d'électricité et routier qui demandent plus d'installations et plus d'entretien dans les banlieues à faible densité, aux réseaux d'autobus scolaires auxquels on doit avoir recours de façon systématique, à la livraison du courrier, etc. La faible densité résidentielle nous coûte très cher. Il serait donc temps que l'on favorise des niveaux de densité plus acceptables, plus rentables et qui facilitent l'implantation de services collectifs, en leur donnant des avantages financiers significatifs. Dans une moindre mesure, des pénalités fiscales pourraient être envisagées pour les habitations éloignées des pôles économiques. Quoique d'autres instruments seraient à notre avis préférables pour faire payer l'éloignement par rapport au centre.

⁹. Plus la densité est grande, plus il y a de résidences pour absorber les coûts, que ce soient les réseaux d'égouts et d'aqueduc, la cueillette des déchets, la construction et l'entretien du réseau routier, etc.

¹⁰. Notre objectif n'est pas de créer un milieu à forte densité à la façon de la cité Radieuse de Le Corbusier, mais de favoriser les milieux plus denses que les banlieues actuelles, tout en restant à l'échelle humaine.

4.4 Les transports

Les transports représentent un secteur où plusieurs changements à la fiscalité sont non seulement possibles, mais nécessaires. Nous proposerons dans les pages qui suivent des mesures concrètes qui sont à notre avis cruciales pour réduire les dépenses de la collectivité dans ce secteur, pour engendrer des changements dans l'aménagement du territoire, de même que pour atteindre le développement durable. Rappelons que l'impact fiscal global sur l'ensemble des contribuables des propositions qui suivent devrait être, dans le pire des scénarios, nul. Elles sont avantageuses parce qu'elles permettraient d'alléger les autres sources de perception de revenu (taxes foncières, impôt, etc.) et de réduire les dépenses publiques liées au transport.

4.4.1 Rétablir le péage routier et accroître les taxes sur l'essence

Le retour des péages routiers est une solution essentielle à toute politique fiscale équitable en matière de transport et elle suit le principe de l'utilisateur-payeur. Les taxes sur l'essence dédiées aux infrastructures de transport ou au transport en commun permettent d'atteindre le même objectif. Les autoroutes et les ponts représentent des infrastructures extrêmement coûteuses à construire et à entretenir¹¹. Les nouvelles technologies (cartes magnétiques, réseaux informatiques, etc.) permettent d'éviter les inconvénients habituellement reliés au péage routier: ralentissement de la circulation, problèmes de congestion, etc. De plus, les revenus provenant des péages routiers pourraient non seulement couvrir le coût des infrastructures, mais aussi financer le transport en commun. Enfin, pour ce qui est des carburants, le Québec accuse un net retard par rapport à d'autres pays industrialisés du globe à l'égard de l'utilisation de la taxation au litre d'essence.¹²

¹¹ PAPON, Francis. 1992. *Péage urbain: les routes de première classe*. Caen: Paradigme.

¹² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère des ressources naturelles, Direction des politiques, études et de la recherche, secteur de l'énergie. *L'énergie au Québec, édition 1995*, Sainte-Foy, Les publications du Québec, 1995, page 35

Les prix de l'essence dans le monde

Québec et principaux pays industrialisés 1993

	Prix de l'essence en cents par litre	Taxes appliquées aux consommateurs	Proportion des taxes appliquées
Royaume-Uni	104,1	73,5	70,6%
Japon	141,9	66,1	46,6%
Italie	132,5	98,8	74,6%
France	123,7	97,2	78,6%
États-Unis	37,9	11,6	30,6%
Danemark	112,7	72,8	64,6%
Belgique	124,1	89,1	71,8%
Allemagne	118,9	87,4	73,5%
Québec	57,7	30,8	53,3%

Source: Agence internationale de l'énergie et ministère des Ressources naturelles du Québec.

4.4.2 Le transport en commun

Par ces perceptions (péage, taxe sur l'essence ou autres), il s'agirait en fait d'amener à contribution les bénéficiaires non usagers du transport en commun¹³. En effet, les mesures d'amélioration du transport en commun, et l'augmentation de l'achalandage qui s'en suit, rapportent aux automobilistes en diminuant la congestion. Les automobilistes ne paient pas pour cette externalité positive. Les revenus des péages routiers pourraient servir à financer les investissements en infrastructures mais surtout pour diminuer les dépenses d'exploitation. Les prix du transport en commun chutant et le service s'améliorant, les consommateurs seraient plus enclin à un changement modal.

Par ailleurs le financement actuel des sociétés de transport en commun est nettement inadéquat. Si la réforme du début des années 90' a pu avoir des effets bénéfiques à l'égard des regroupement de services ou de municipalités, le retrait du financement par le gouvernement d'une partie des frais d'exploitation a eu des effets fort néfastes. Le gouvernement doit reconnaître que les sociétés de transport ont un financement inadéquat. Il était irréaliste de faire supporter aux municipalités la totalité des frais d'exploitation. Le trop grand recours aux taxes foncières ne

¹³ LAMONDE, Pierre. 1990. *Le financement du transport en commun métropolitain: de Montréal à Rabat*. Études et documents n° 64, Montréal: INRS-Urbanisation, page 38.

permet pas à celles-ci d'accorder le financement adéquat aux sociétés de transport. Ce faisant, les services offerts sont nettement insuffisants et les tarifs exigés des usagers ont depuis longtemps dépassé l'acceptable. Le gouvernement doit donc accorder aux sociétés de transport un meilleur financement (de source dédiées) notamment pour les frais d'exploitation. Le montant perçu sur l'immatriculation et la taxe de 1,5¢ par litre dans la région de Montréal sont certainement des pas dans la bonne direction. Il faut maintenant élargir leur recours partout au Québec, même dans les régions qui ne sont pas dotées de réseau de transport en commun, de façon à encourager le développement et l'utilisation des réseaux existants et futurs. L'agglomération de Québec, par la voie de l'ensemble des municipalités desservies par les trois sociétés de transport ont unanimement demandé au gouvernement d'introduire une taxe de 1,5¢ par litre (comme à Montréal) de façon à financer un projet d'amélioration des réseaux et des liens inter-rives. Le gouvernement se doit maintenant d'agir.

Enfin, si le gouvernement du Québec est sérieux dans son plan de lutte contre les changements climatiques et dans sa volonté (affirmée dans ses politiques depuis plus de 30 ans) de favoriser le transport en commun, il doit obligatoirement s'assurer que les investissements dans le transport en commun soient plus grands que ceux consentis au réseau routier (incluant les coûts d'entretien).

4.4.3 Favoriser le transport des marchandises par train

Il faut également que la fiscalité favorise le transport des marchandises par train. Les mesures de tarification concernant le réseau routier devraient donc s'appliquer avec plus d'acuité concernant le transport par camion. Les camions occasionnant de plus lourds dommages au réseau routier, la tarification (par le péage et/ou l'immatriculation) devrait être modulée en conséquence. Sans compter les coûts sociaux entraînés par les accidents impliquant les camions. À l'heure actuelle, l'industrie du camionnage profite d'une défaillance de marché causée par l'État puisque cette industrie ne paie pas pour l'utilisation des infrastructures routières, alors qu'une importante partie des coûts d'exploitation des compagnies de chemins de fer est justement liée à l'entretien du réseau ferroviaire. Nous croyons par ailleurs que les emprises ferroviaires devraient être exemptées de taxes foncières.

Vivre en Ville, le RNCREQ et l'UQCN proposent donc que l'industrie du transport contribue financièrement de façon plus significative via une tarification reflétant davantage les coûts d'utilisation. Lorsqu'on sait qu'un camion représente, selon des données du ministère des Transports¹⁴, l'équivalent de 25 900 à 82 100 voitures en dommage sur le réseau routier, ne pas tarifier le réseau routier constitue une subvention déguisée envers l'industrie du camionnage et à l'industrie en général. Une situation fort inéquitable pour les compagnies de transport par chemin de fer. La fiscalité actuelle ne favorise donc pas des choix plus durables et plus sécuritaires en matière de transport. Elle favorise plutôt l'inverse en plus de favoriser, ce faisant, l'éclatement des structures industrielles, au lieu de leur consolidation.

¹⁴ MTQ - COUTURE, Jean; MORIN, Claude; VAILLANCOURT, Guy. *Le transport routier des marchandises et l'importance de la réglementation des chances*, Études et recherches en transport, Ministère des transports du Québec, page 42.

Le concept de financement des infrastructures de transport par l'industrie n'est pas si nouveau puisque l'industrie ferroviaire privée assume elle-même les coûts de ses infrastructures. Or, avec les autoroutes, c'est le contraire qui se produit. On tolère un système de subvention déguisée du transport routier puisque c'est l'État qui en assume les coûts. En situation de libre marché il y a là, selon nous, des règles du jeu qui ne sont pas les mêmes pour tout le monde.

La Société de l'assurance-automobile du Québec (SAAQ) confirme que les camions versent en moyenne 6 000\$ par année en droits d'immatriculation, permis et taxes sur le carburant. Malgré le fait que la totalité de cette somme ne soit pas dédiée à un fonds pour la réalisation et la réfection des infrastructures québécoises, il n'en demeure pas moins qu'en tenant compte de l'impact du transport de marchandises sur le réseau routier et des données d'équivalence en terme de passages-voitures, les camions paient la moitié moins que les véhicules de promenade pour circuler au Québec. À l'orée du 21^{ème} siècle, ce paradoxe fiscal est, selon Vivre en Ville, le RNCREQ et l'UQCN, inacceptable du point de vue des contribuables québécois et il est essentiel d'y remédier en considérant les principes de transport durable de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE).¹⁵ Pour y arriver, il est clair que bien des modifications devront être apportées aux règles fiscales actuelles. Ce faisant, le Québec ne ferait que suivre la tendance nord américaine favorisant la remise en œuvre des réseaux ferroviaires, par un durcissement des règles et une tarification croissante de l'industrie du camion.

¹⁵ TABLE RONDE NATIONALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE. *Le développement durable du transports au Canada*, 1996, 91 pages.

Les transports en bref

Enfin, aucune somme d'argent provenant des impôts, des taxes foncières ou de la TVQ ne devrait servir à la construction ou à l'entretien du réseau autoroutier ou routier, et ce, peu importe le niveau de desserte. Il faut que l'on cesse toutes formes de subventions aux transports peu performants sur les plans énergétique, économique et environnemental que sont l'avion et l'automobile de même que pour le transport par camion. Aux États-Unis, c'est 300 milliards par année qui sont consacrés en subventions aux automobilistes.¹⁶ Il faudrait de plus, selon certains analystes, non seulement arrêter ces subventions, mais tarifier les nuisances (les externalités négatives) de ces modes de transports pour en diminuer l'utilisation. S'il fallait appliquer le principe de pollueur-payeur à l'automobile, c'est 3\$ le litre qu'il faudrait payer pour l'essence.¹⁷ Sans aller jusqu'à cette extrême, le gouvernement a tout de même une marge de manœuvre pour recueillir des fonds. Ces fonds devraient toujours venir d'une forme de taxes dédiées, comme nous l'avons suggéré (immatriculation, tarification par le péage, taxe sur l'essence).

Certaines recommandations du rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics vont d'ailleurs dans ce sens. On peut y lire que:

“ La tarification peut plus clairement être utilisée de façon intensive dans de nombreux autres secteurs où le gouvernement et les municipalités offrent des services qui profitent directement à l'usager. Mentionnons par exemple les autoroutes, l'eau et les déchets.

Recommandation 5:

Le gouvernement, tout comme les municipalités, devrait retenir le principe de l'utilisateur-payeur et faire une utilisation plus intensive de la tarification... ”¹⁸

Tout en appuyant cette recommandation, Vivre en Ville, le RNCREQ et l'UQCN considèrent que c'est au niveau des transports qu'il est le plus urgent d'appliquer des mesures de tarification et pas uniquement dans le cas des infrastructures autoroutières. Il est opportun d'encourager le gouvernement à faire payer les frais d'immobilisation et les frais d'entretien des transports non durables par les principaux utilisateurs, plutôt que l'ensemble des contribuables.

4.5 La gestion des matières résiduelles

Les canadiens et les américains sont les plus grands producteurs de déchets *per capita* sur terre, i.e. 0,8 tonne par habitant (par année)¹⁹. L'enfouissement des déchets est un procédé très

¹⁶ Estimation faite par le Sierra Club dans PARENT, Gilles. *Entre l'arbre et l'auto: dix ans de précipitations acides*, Éditions MultiMondes, 1993, page 179.

¹⁷ GAGNON, Luc. *L'échec des écologistes? Bilan des décennies 70 et 80*, Méridien, 1993, page 243..

¹⁸ Gouvernement du Québec, Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, *Rapport de la Commission; Ensemble pour un Québec responsable*, p.30, 1996.

¹⁹ HÉBERT, Martin. 1995. *La tarification à l'unité des déchets municipaux*. Mémoire de maîtrise, Département d'économie, Faculté des sciences sociales, Université Laval, page 5, dans, CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE LA RÉGION DE QUÉBEC. 1996. *Pour une politique viable de gestion intégrée des*

inefficace sur le plan énergétique et insoutenable à long terme sur le plan économique et environnemental. D'abord, le fait d'enfouir les déchets représente un gaspillage énergétique, car les matières déjà transformées sont littéralement perdues dans le sol. Par exemple, on estime que la production de l'aluminium recyclé nécessite 5 % de l'énergie nécessaire à la production de l'aluminium neuf²⁰. De plus, l'enfouissement requiert beaucoup d'énergie pour le transport.

La tarification actuelle consiste la plupart du temps à facturer un montant fixe, incorporé au compte de taxes foncières. Cette tarification ne tient pas compte de la quantité de déchets produite et n'offre ainsi aucun incitatif à en réduire le volume et le poids. Elle ne tient pas compte non plus des distances parcourues pour effectuer la cueillette. La tarification à l'unité des déchets serait sans doute le meilleur moyen pour inverser la situation. À cet égard, on peut prendre en exemple les nombreuses expériences américaines (Pennsylvanie, New York, Illinois, Minnesota, Caroline du Nord, Michigan, Seattle). Dans la plupart des cas, l'usage de la tarification s'est traduit par une réduction importante de la quantité de déchets à la source, une hausse moyenne de 40 % des matières recyclées et une baisse de moitié des quantités de déchets à enfouir.

4.6 Faut-il privatiser les infrastructures ?

La privatisation de services publics est souvent présentée comme solution d'assainissement des finances publiques. À priori, nous ne voyons pas comment il peut être avantageux pour la collectivité de confier au secteur privé la gestion de plusieurs services puisque les impératifs du privé visent d'abord à faire des profits. Par exemple, comment la privatisation de la société des alcools pourrait-elle être avantageuse pour les Québécois alors que cette privatisation entraînerait inévitablement: la fermeture de plusieurs succursales, une diminution de la variété des produits offerts, une hausse des prix, de nombreuses abolitions d'emplois, une baisse des salaires existants, etc.. En bref, plus de chômeurs et des emplois moins rémunérateurs pour une diminution de la qualité des services. Qui serait gagnant d'une telle privatisation mis à part les nouveaux propriétaires?

Mais la privatisation peut cependant avoir certains avantages en terme d'acceptabilité politique si elle est faite à certaines conditions. Les politiciens semblent en effet plus enclin à privatiser un service qui va entraîner une tarification, que d'imposer cette tarification directement par leur administration.

La privatisation de services municipaux doit aussi se faire à certaines conditions pour être acceptable. À Montréal, l'éventualité de privatiser la desserte en eau potable et la voirie municipale ont fait l'objet de discussions dans les médias et a été très mal accueilli par la population. Pour nous, la privatisation de ces services ne peut être acceptable sans la privatisation des revenus. C'est-à-dire qu'il ne saurait être question d'une privatisation de la voirie locale où la ville verserait un montant d'argent par année à une entreprise pour que celle-ci assure l'entretien du réseau routier. À notre avis, la privatisation ne devient intéressante pour une

matières résiduelles au Québec. page 9.

²⁰THE ALUMINIUM INDUSTRY ASSOCIATION. *L'Aluminium recyclable, Stratégies, Industrie Canada* dans <http://strategis.ic.gc.ca>, 01/01/96.

municipalité que si l'entreprise qui prend en charge un service a également l'obligation (et le pouvoir) d'aller chercher les revenus dont elle aura besoin pour l'entretien et la location des infrastructures, de même qu'en redevances pour les externalités négatives. En se délestant de ces responsabilités, la municipalité devrait donc réduire ses taxes foncières en conséquence et se donner une certaine marge de manœuvre à l'entreprise qui prend en charge un service. Cette privatisation permettrait donc de responsabiliser les usagers quant aux services qu'ils consomment et d'établir une meilleure équité entre utilisateur et payeur.

4.7 Quelques instruments financiers et fiscaux à mettre en place

4.7.1 Redevances de développement

Nous croyons que l'application du principe de redevances de développement aurait une incidence positive en permettant de densifier les quartiers existants, en favorisant la rentabilisation des équipements et services déjà offerts. En faisant payer le vrai coût aux promoteurs de «développements» résidentiels non seulement le coût des infrastructures (aqueduc et égout, routes, lampadaires, électricité, câble, téléphone, etc.), mais aussi les coûts indirects: ouverture de nouvelles écoles et fermeture d'anciennes dans le centre-ville; déplacement d'hôpitaux en périphérie; dépense énergétique accrue pour les déplacements; construction de parcs et d'arénas, augmentation marginale des frais d'entretien, etc., on s'assure de mettre un frein important à l'étalement urbain. Les redevances de développement ont donc une incidence importante sur les choix de localisation. Le concept de redevances développement a d'ailleurs fait l'objet d'une très intéressante analyse par la firme Raymond, Chabot, Martin, Paré (RCMP) en 1993, sur les avantages, inconvénients, de même que sur les modalités d'application. Notons que ce concept a été mis en application dans plusieurs agglomérations notamment en Colombie-Britannique, en Ontario, de même qu'aux États-Unis.

Fait intéressant, les redevances de développement n'ont pas été difficile à faire accepter à la population. Au contraire, ce sont souvent les citoyens eux-mêmes (surtout aux États-Unis) qui réclamaient la mise sur pied d'un tel système. À cet égard, l'étude de RCMP note que:

Les redevances de développement deviennent acceptables par la population, à titre individuel, lorsque celle-ci est en mesure de prendre conscience des coûts réels engendrés par ses décisions personnelles de localisation. Tant que la plus grande partie des coûts des infrastructures est prise en charge par une taxe municipale générale ou par des impôts perçus par d'autres ordres gouvernementaux, la population ne perçoit pas l'importance pour le bien général de choisir une zone d'habitation plutôt qu'une autre. C'est lorsque les coûts sont pris en charge avec la plus grande adéquation possible par ceux qui les génèrent que la prise de conscience de ces coûts peut entraîner un changement de comportement.²¹

²¹ RAYMOND, CHABOT, MARTIN, PARÉ. *Étude sur les redevances de développement*, Montréal, étude réalisée pour la Ville de Montréal, février 1993, page 49-50.

4.7.2 Partager l'assiette fiscale régionale (« Tax Base Sharing »)

Le principe du partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (ou « Tax base sharing »-TBS) n'est pas un outil qui permet d'effacer les inégalités fiscales. Il s'agit plutôt d'un instrument de planification urbaine qui peut réduire la concurrence entre municipalités et par le fait même, d'en contrer les effets négatifs. Le principe de base du TBS consiste :

[...] à partager, pour fin de taxation, entre toutes les municipalités d'une même agglomération métropolitaine, une part de l'augmentation de la base fiscale attribuable à la croissance afin que tous bénéficient, ne serait-ce que marginalement, de l'appartenance à la région²².

Dans le contexte d'une agglomération, l'application d'un tel outil faciliterait, par exemple, le choix de secteurs industriels à privilégier et unirait, par le fait même, les efforts de toutes les municipalités dans la mise en marché des parcs industriels déterminés. L'union des efforts pour n'avoir que deux ou trois parcs industriels pour une région donnée plutôt qu'un par municipalité, serait plus efficace et rentable pour la collectivité. Il serait alors avantageux pour les municipalités de contribuer à un fonds de promotion économique de la région où elles en tireraient des profits proportionnels. La localisation des entreprises se ferait alors au meilleur endroit possible sur le site que l'on veut privilégier pour ce type d'implantation. Les municipalités se répartiraient ensuite la richesse foncière que leur procureraient les parcs industriels d'agglomération.

Le « Tax base sharing » a également pour avantage d'empêcher certains commerces ou industries de jouer sur la concurrence intermunicipale pour forcer la municipalité à accepter leur projet ou à leur concéder des avantages fiscaux sur le dos des contribuables. Par exemple, comme on le mentionnait précédemment, même si la ville de Québec ne voulait pas de Club Price sur son territoire à cause des impacts négatifs de ce genre de commerce, elle n'avait pas d'autres choix que d'accepter l'implantation de ce dernier car il aurait tôt fait de s'installer à Beauport ou à Charlesbourg. Québec aurait donc connu les désavantages de toute façon. Le TBS permet donc de réduire un grand nombre de guerres de clocher.

Pour que la mesure de « Tax Base Sharing » soit applicable, un tel concept doit s'asseoir fondamentalement sur un territoire assez vaste pour qu'elle donne les résultats escomptés. De fait, un territoire trop restreint associé à cette mesure ne ferait que déporter le phénomène de compétitivité intermunicipale. Le territoire d'application doit donc dépasser celui des MRC ou des communautés urbaines, ce qui permettra d'éviter que la concurrence intermunicipale passe à un niveau inter MRC (ou supra-régional). Les régions métropolitaines de recensement constituent à notre avis le territoire minimal pour lequel le « Tax Base Sharing » devrait être appliqué. Le même territoire qui devrait par ailleurs faire l'objet d'un schéma d'agglomération.

²² Jean-Pierre Collin et Chantal Baudoin (1993), *Une proposition de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (tax base sharing) pour Montréal et sa région*, Montréal, Ville de Montréal, Service des affaires institutionnelles, Groupe de travail sur la décentralisation gouvernementale et fiscale, mars 1993, p. 5.

Il semble ainsi que le « Tax Base Sharing » n'est pas la panacée. Il ne s'agit pas d'une mesure correctrice des inégalités fiscales existante entre plusieurs municipalités d'une même agglomération. Pour rendre effectif une fiscalité locale d'agglomération, d'autres outils doivent s'ajouter au partage régional de la croissance de l'assiette fiscale.

À ce titre, Collin, dans son application du modèle de TBS au cas Montréalais, démontrait que cette mesure ne devait pas être perçue comme une solution aux problèmes des villes-centres. Au contraire, la ville de Montréal, dans cette perspective, se trouverait :

tantôt bénéficiaire, tantôt contributrice. L'introduction d'une formule de partage régionale de la croissance de l'assiette foncière dans l'agglomération montréalaise ne doit pas être envisagée comme un simple mécanisme de rentabilité fiscale (ou budgétaire) pour la ville-centre et pour les zones d'urbanisation plus anciennes. Si c'était le seul objectif poursuivi, une taxe régionale ou une formule de péréquation (régionale ou nationale) au profit de Montréal et de la première couronne banlieusarde seraient des mesures plus simples et plus transparentes que le partage de la croissance de l'assiette foncière²³.

En fait, le TBS permet de réduire la concurrence inter municipale contre-productive et d'améliorer la concertation au niveau de l'agglomération. Ce qui a pour effet de la rendre plus compétitive à un niveau national, voire même international. (Les choix de localisation des entreprises)

Associer au TBS le concept de ceinture verte

Comme l'efficacité du TBS dépend en grande partie du territoire que la mesure couvre au niveau de l'agglomération, il est primordial d'y intégrer une limitation à la croissance territoriale. C'est précisément ce que permet d'atteindre l'instauration d'une ceinture verte, limitant le développement urbain de l'agglomération. La totalité des périmètres d'urbanisation des communautés locales s'intégrant dans l'agglomération doit donc être restreinte par cette ceinture verte.

Associer au TBS un fonds régional de développement économique

Plusieurs considèrent que le TBS devrait s'accompagner d'un fonds régional spécial de développement. Ce fonds, comme le présentait Collin dans son étude de cas sur Montréal, serait :

financé conjointement, à parts égales, par les partenaires municipaux dans la région et par le gouvernement du Québec. Ainsi, avant d'en faire la redistribution entre les municipalités, une partie des recettes prélevées sur l'assiette régionale résultant de l'application du Tax Base Sharing serviraient à alimenter ce fonds régional. Dans un premier temps, un tel fonds pourrait être dédié à la promotion économique et

²³ Jean-Pierre Collin, Faire émerger une dynamique d'agglomération *Montréal : le partage régional de la croissance de l'assiette fiscale*, Communication présentée au Colloque « Villes, entreprises et société à la veille du Xxe siècle » à Lille, France, les 16-17-18 mars 1994, p. 20.

touristique. Par la suite, on pourrait aussi y avoir recours pour financer des projets structurants au niveau métropolitain²⁴.

²⁴ Jean-Pierre Collin, *Une proposition de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (TBS) pour Montréal et sa région*, op. cit., p. 24.

5. L'exemple type de développement irrationnel

La municipalité de Pont-Rouge présente un cas particulier comme il en existe plusieurs. Cet exemple démontre bien la relation qui existe entre la problématique actuelle de la fiscalité des instances locales et l'aménagement du territoire selon des modèles de développement irrationnel.

Plusieurs municipalités tentent encore d'obtenir un accroissement de leur périmètre d'urbanisation, et ce, souvent au détriment des terres agricoles. Depuis un certain temps, plusieurs municipalités adressent des demandes de dézonage agricole auprès de la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ). Les pressions sur la zone verte s'effectuent surtout pour prolonger le développement de la zone urbanisée. Récemment, le magazine *Terre de Chez-nous*²⁵ remettait en cause certaines décisions renversées par le Tribunal administratif du Québec concernant des dossiers de dézonage agricole représentant une superficie d'environ 1 000 hectares. Ainsi, dans le cas de Saint-Benjamin en Beauce, 673 hectares ont été exclus de la zone agricole à des fins de développement urbain. Selon le marché immobilier actuel, certains intervenants affirment qu'il faudra environ de 300 à 400 ans avant d'occuper complètement cette superficie dézonée.

Cette situation démontre comment débute la spirale du développement irrationnel. Poursuivons ainsi le cas de Pont-Rouge qui explique en partie la relation fiscalité-aménagement du territoire.

Il s'agit en fait d'une municipalité dont le maire, croyant détenir l'ultime solution pour accroître son développement autant urbanistique que foncier, opta pour le crédit de taxe foncière aux nouveaux arrivants. L'effet fut relativement intéressant. Bon nombre de nouveaux citoyens élirent domicile dans cette municipalité dont l'expansion nouvelle du secteur résidentiel n'était cependant pas accompagnée des services adéquats devant supporter cette croissance. Imaginons un instant une municipalité pourvue d'équipements (loisirs, eau potable, égouts, aqueducs, routes, services) pour une population de quelques milliers d'habitants se retrouvant du jour au lendemain avec une population frôlant les dix milles habitants. L'effet de réussite au plan fiscal de la mesure de crédit de taxe foncière est vite remplacée par un profond désarroi du conseil municipal lorsque cette nouvelle population s'y présente en masse pour réclamer de la municipalité que des services adéquats soient développés. Dès lors, les nouveaux citoyens désirent profiter autant de services directs issus des responsabilités municipales tels que de nouveaux terrains de tennis, de nouveaux parcs, une piscine, trottoirs, un centre communautaire assez grand, etc.. Mais ces nouveaux citoyens insufflent également une **pression** sur leur conseil municipal pour que celui-ci fasse des pressions auprès du gouvernement pour les services et infrastructures dont il a la responsabilité tels que de nouvelles écoles, l'élargissement de la bretelle d'autoroute et de la route provinciale du village, un système de traitement des eaux adéquats, etc. Tout ceci sans parler des demandes relatives à l'entretien de l'existant.

²⁵ Jean-Charles Gagné, « Décisions du Tribunal administratif; la zone agricole rétrécit davantage », *La Terre de Chez-nous*, vol. 69, n°29, semaine du 3 au 9 septembre 1998, p. 4.

Dans ce cas spécifique, la réussite fiscale a tôt fait d'être remplacée par un déficit pour la municipalité. De fait, la nouvelle masse de citoyens, malgré l'apport foncier imposant qu'ils représentaient, demandaient de nouveaux services que les revenus municipaux ne pouvaient couvrir. Par chance, le maire ne s'est pas laissé entraîner dans la spirale habituelle des autres municipalités qui ont vécu le même problème et qui croyaient pouvoir le résoudre en élargissant leur assiette fiscale. Pour eux, l'élargissement était la solution ultime et pour y arriver, il fallait développer des secteurs non résidentiels comme un parc industriel. Mal leur en pris puisque toutes les autres municipalités situées près de la leur avaient la même idée. La concurrence intermunicipale étant si forte, tous redoublaient d'ingéniosité en offrant aux entreprises des crédits de taxes foncières, des infrastructures (eau, routes) gratuites, etc. Agissant ainsi, les municipalités ne parvenaient pas à rétablir leur équilibre budgétaire et en bout de ligne, le contribuable, qu'il soit obligé de payer au palier provincial ou au palier municipal, s'en trouve lésé.

Il y a donc un énorme problème qui trouve peut-être sa source dans le système fiscal municipal actuel. D'une part, notre façon d'entrevoir le développement local semble erroné et d'autre part, le modèle de développement territorial irrationnel qui prévaut n'est, sommes toutes, pas viable aux plans fiscal, social et environnemental.

Selon nous, le réaménagement de la fiscalité locale passe également par la révision des modèles d'aménagement physique des instances municipales. Ces deux aspects sont étroitement liés et puisque nous ne désirons pas freiner totalement le développement des instances locales, il est opportun de démontrer en quoi un modèle d'aménagement viable du territoire entraîne des aspects bénéfiques aux individus, aux municipalités et à la collectivité. À développer autrement, nous croyons que tous seraient gagnants. Sans entrer dans le détail puisque ce n'est pas tout à fait l'objet de la présente Commission, nous présentons dans la section suivante, les résultats d'analyses portant sur l'évaluation des coûts et des revenus d'un aménagement traditionnel comparé à un modèle d'aménagement viable. Le débat est lancé et les résultats obtenus grâce à des recherches avancées effectuées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), tendent à démontrer qu'effectivement, municipalités, société d'état, gouvernement et citoyens, trouveraient tous leur compte dans l'établissement de modèles de développement plus viables.

6. Le développement rationnel du territoire

En observant les diverses analyses et études portant sur l'aménagement viable du territoire, on vient à se demander si, il y a 20 ou 30 ans, les municipalités québécoises s'étaient responsabilisées en regard du développement de leur territoire urbanisé en privilégiant un modèle d'aménagement plus compact, de qualité et durable, au lieu d'un développement de banlieues en saute-mouton, en serions-nous à nous questionner sur les finances et la fiscalité locales aujourd'hui ? La problématique fiscale actuelle ne dépend-elle pas en grande partie de choix de modèles d'aménagement qui s'avèrent aujourd'hui impossible à supporter autant pour les collectivités locales que pour la société québécoise ?

Bien entendu, d'autres éléments que le développement anarchique du territoire québécois ont conduit à la problématique fiscale actuelle. L'éventail restreint des sources de financement utilisées par les municipalités, la non-généralisation des outils de tarification des services, l'absence de mesures favorisant la vérité des prix, etc., sont autant d'éléments qui contribuent au déséquilibre fiscal des instances locales. Mais dans cette section, nous nous attarderons spécifiquement aux effets financiers d'un développement rationnel du territoire.

Le développement du territoire rationnel, s'il était envisagé et organisé depuis trente ans au Québec, aurait évité de se trouver, dans la région de Québec par exemple, avec une douzaine de parcs industriels développés et financés en grande partie par les municipalités qui se retrouvent avec un faible taux d'occupation. Un aménagement plus compact du territoire urbanisé ne nous aurait pas conduit à développer maintes autoroutes et bretelles d'accès. La fuite des jeunes familles vers des horizons banlieusards aux taxes municipales moins élevées entraînant la construction de nouvelles écoles primaires à grands frais n'aurait pas conduit, en contrepartie, à la fermeture des mêmes équipements en ville-centre. De fait, la problématique actuelle des villes-centres assumant une grande part d'équipements régionaux serait probablement toute autre. Le ministère des Affaires municipales (MAM) constatait d'ailleurs que :

*depuis une trentaine d'années, l'espace urbanisé n'a cessé de s'étendre autour des quelques centres urbains qui constituent le cœur des agglomérations urbaines du Québec. La dispersion de la population dans les agglomérations urbaines se fait au détriment de la ville-centre dont le poids démographique et politique a constamment diminué au fil des années*²⁶.

On ne doit pas alors s'étonner de la hausse vertigineuse des coûts des infrastructures tels que le service de transport en commun. La nécessité de desservir des usagers moins nombreux et situés dans des collectivités toujours plus éloignées entraînent inévitablement des coûts qui se répercutent en partie sur les frais aux usagers et sur la collectivité régionale. Le même problème est vécu au niveau des infrastructures routières où la pression des «navetteurs» quotidiens s'exerce à un point tel que la congestion du réseau les éveillent à demander la construction de nouvelles routes. Cette spirale infinie de la démesure associée à un développement du territoire irrationnel a conduit inexorablement les instances locales et le gouvernement provincial à investir dans la construction d'infrastructures (routes, écoles, soins de santé, etc.) que la collectivité québécoise ne pouvait supporter par voie d'impôt foncier autant que d'impôt sur le revenu. Aurait-il fallu sacrifier les mesures sociales dont le Québec s'est doté ? Et bien nous répondons NON. Il faut faire autrement.

Un modèle d'aménagement viable aurait sans nul doute permis au Québec de se trouver en meilleure posture économique, sociale et environnementale sans non plus laisser aux générations futures un endettement aussi important. Un modèle de développement viable ou rationnel n'implique pas l'arrêt complet du développement. Au contraire, il accentue le potentiel de développement, rentabilise les investissements, améliore la qualité de vie et assure un retour sur l'investissement public plus important pour tous les intervenants. Il implique seulement de revoir les règles du jeu au plan régional, au niveau des agglomérations. Nécessairement, les

²⁶ Gouvernement du Québec, *Problématique des villes-centres au Québec*, Ministère des Affaires municipales, Les Publications du Québec, 1994, p. 15.

municipalités ne pourront être en compétition les unes contre autres. Une telle compétitivité intermunicipale, dont les effets sont méconnus par les consommateurs, avantageux pour leur portefeuille individuel mais désavantageux collectivement, élimine toute possibilité de mettre en œuvre la vérité des prix associés à leur choix de localisation. Le régime fiscal actuel, principalement basé sur la valeur foncière des immeubles, contribue également à l'inapplication de la vérité des prix et à la poursuite d'un développement du territoire irrationnel.

Les municipalités devraient avoir davantage recours aux taxes d'améliorations locales et ces dernières auraient avantage à intégrer plus d'éléments que l'éclairage de rue, le pavage, les trottoirs, les égouts et les arbres. La construction d'une nouvelle bretelle d'accès d'une autoroute à un nouveau quartier, par exemple, ne devrait-elle pas être assumée par les résidents de ce secteur ?

Nous croyons qu'une grande part de l'assainissement des finances publiques et des solutions recherchées quant au financement des infrastructures reposent essentiellement sur le développement rationnel du territoire combiné à des mesures fiscales prônant la vérité des prix (ou des coûts). Bien entendu, de telles mesures physiques privilégiant l'aménagement rationnel du territoire urbanisé s'appliquent plus aisément aux nouveaux territoires à développer ou en développement. Par conséquent, les outils fiscaux d'agglomération complètent efficacement les mesures physiques et permettent d'orienter le développement du territoire déjà construit vers un modèle d'aménagement plus rationnel, plus efficace, plus vivant et surtout, plus rentable pour la collectivité.

6.1 Nouvelles formes de développement; coût inférieur des infrastructures

La documentation la plus récente démontre que :

La rationalisation de l'utilisation du territoire est la principale source d'économie au niveau des coûts d'aménagement. Par exemple, une étude menée par le ministère du Logement de l'Ontario en 1990 a révélé qu'une diminution des dimensions d'un terrain se traduisait par des économies de 337\$ à 380\$ par logement et par une baisse de 9% à 12% des coûts, au mètre, de la viabilisation. La seule diminution des emprises de rue peut entraîner une diminution de l'utilisation de terrain d'environ 10%, sans qu'on change d'autres caractéristiques de l'aménagement ²⁷.

Une étude récente de la SCHL, qui tient compte des coûts d'immobilisations, de fonctionnement, d'entretien et de remplacement d'un large éventail d'équipements d'infrastructures et d'équipements de service sur une période de 75 ans, a conclu que les nouveaux modes d'aménagement entraînent des économies globales d'environ 11 000\$ par logement. La plus grande partie de ces économies est attribuable à l'utilisation plus efficace des infrastructures découlant des densités accrues :

²⁷ Berridge Lewinberg Greenberg Dark Gabor Ltd, Cosburn Patterson Wardman Ltd et Glatting Jackson Kercher Anglin Lopez Rinehart, *La collectivité intégrée; une étude des nouvelles normes d'aménagement foncier*, Étude préparée pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), Division des politiques et de la recherche sociales et économiques, 1996, p. 17.

L'étude englobait des chiffres pour les infrastructures locales, sans compter les infrastructures régionales. Les modes d'aménagement locaux influent directement sur les coûts des infrastructures régionales. Les formes d'aménagement compactes nécessitent moins de mètres linaires d'infrastructures régionales, comme les réseaux d'approvisionnement en eau, les réseaux d'égout et les routes régionales 28.

6.2 Étude de cas : collectivité de Barrhaven, ville de Nepean, Municipalité Régionale d'Ottawa-Carleton (MROC)²⁹ ou Développer un plan de rechange en fonction des critères du nouvel urbanisme

En regard des nouvelles tendances en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, la SCHL a voulu, au cours des dernières années, mesurer l'impact au niveau des revenus et des coûts que représentent, pour un secteur existant, les principes du « nouvel urbanisme ».

Dans le cadre de la présente Commission, il nous apparaît important de souligner les résultats de cette vaste recherche qui tend à démontrer qu'effectivement, des modifications à notre modèle de développement auraient des impacts positifs au plan fiscal, social, collectif et environnemental.

L'étude de cas est basée sur une collectivité ontarienne. Bien entendu les règles du jeu sont déjà quelque peu différentes dans cette province. D'aucun considèrent d'ailleurs l'Ontario comme figure de proue en matière de fiscalité locale et d'urbanisme (RCMP, MAM). La collectivité de Barrhaven est constituée principalement d'un parc résidentiel de basse densité (20-25 logements par hectare). La collectivité est peuplée de 13 045 habitants répartis sur un territoire de 184 hectares en terrains résidentiels et de 6 hectares en terrains non résidentiels.

L'étude désirait évaluer si le même territoire, développé et aménagé selon les critères du « nouvel urbanisme », représentait des coûts en infrastructures et des revenus municipaux et régionaux moindres ou plus élevés. Pour y arriver, les consultants ont redessiné complètement la collectivité actuelle, s'apparentant à une banlieue-type comme il y en a plusieurs au Québec et en Ontario.

Pour développer le « plan de rechange », les consultants ont pris en compte les critères majeurs du « nouvel urbanisme » que présente le tableau suivant.

Tableau 1: Caractéristiques principales du « nouvel urbanisme »

- conception urbaine plus dense;
- quartiers clairement définis;
- densités résidentielles nettes élevées;
- mélange plus intime des utilisations du terrain;

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Essiambre-Phillips-Desjardins Associates Ltd, J.L. Richards & Associates Ltd, C.N. Watson Associates Ltd, A.Nelessen Associates, *Approches traditionnelles et nouvelles en matière d'aménagement, phase 1: Coûts de l'infrastructure*, Étude préparée pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), Division de la recherche, 1997, 47 p.

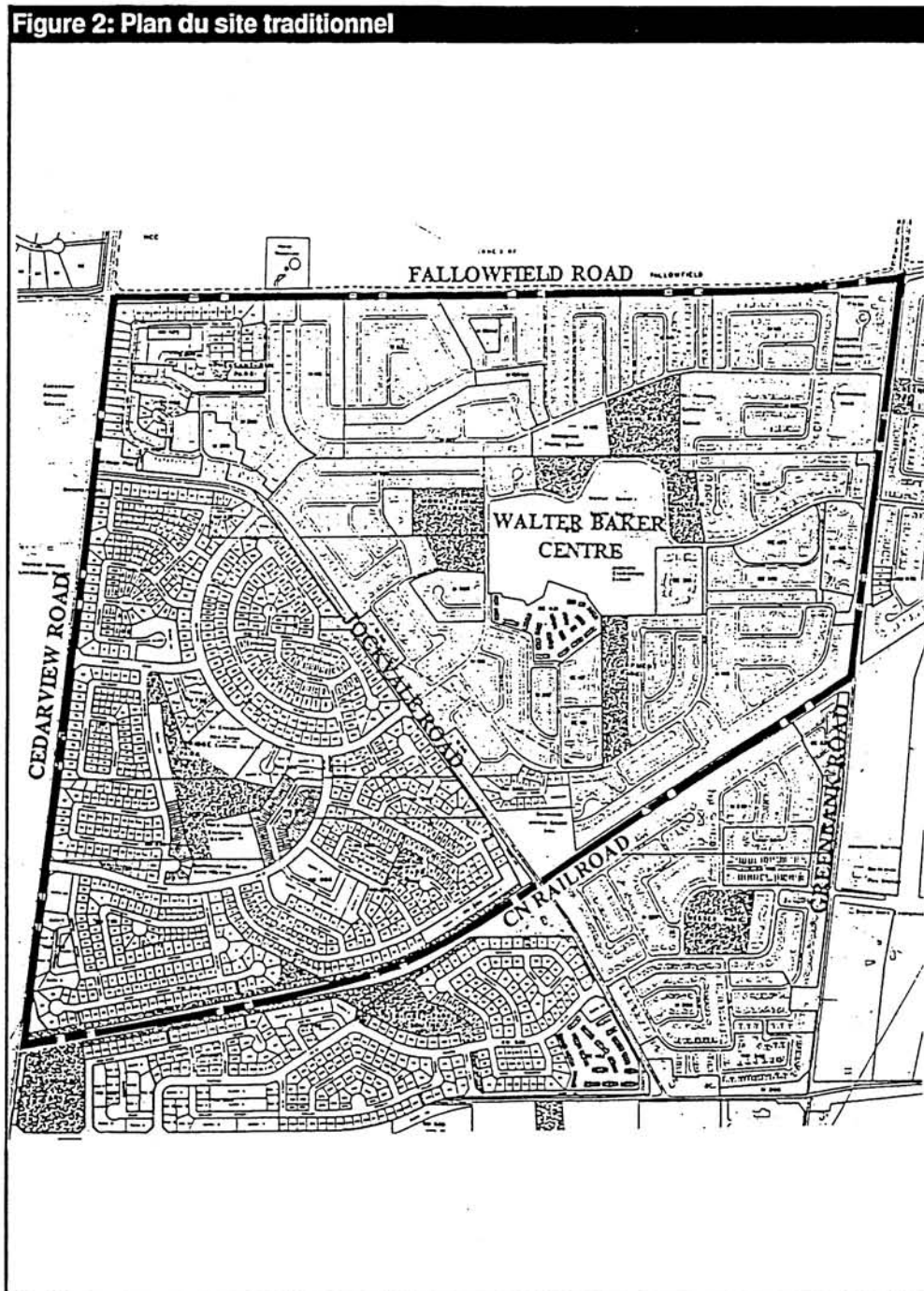
- atténuation du rôle de l'automobile et accroissement des transports en commun, de la marche et du cyclisme;
- réseau routier ouvert;
- emprise réduite pour les rues locales;
- bâtiments plus près des rues (réduction des marges de recul);
- quartiers concentrés à utilisation mixte à proximité des noeuds de transport en commun;
- logements plus abordables et plus vaste éventail de types de logements pour divers types d'occupants;
- quartiers conçus pour les piétons avec des zones publiques bien définies
- mixité au niveau des services disponibles.

Prenant ces critères en compte, le « plan de rechange » propose une collectivité constituée d'une série de quartiers individuels bien définis autour d'un rayon de 400 mètres. Ce rayon représente une distance de marche de cinq minutes de la périphérie du rayon en son centre. Chacun de ces quartiers individuels disposent, au centre de ce rayon, d'un espace vert communautaire autour duquel sont implantés des immeubles à utilisation mixte comprenant des commerces, des bureaux, et des logements. On y trouve également les centres communautaires municipaux et les centres culturels.

Une fois le concept d'aménagement redéfini par l'intermédiaire du « plan de rechange », les consultants ont calculé l'ensemble des infrastructures, ont organisé les dimensions des terrains et les types de logements, aménagé une rue commerciale et redéfini la hiérarchie du réseau routier.

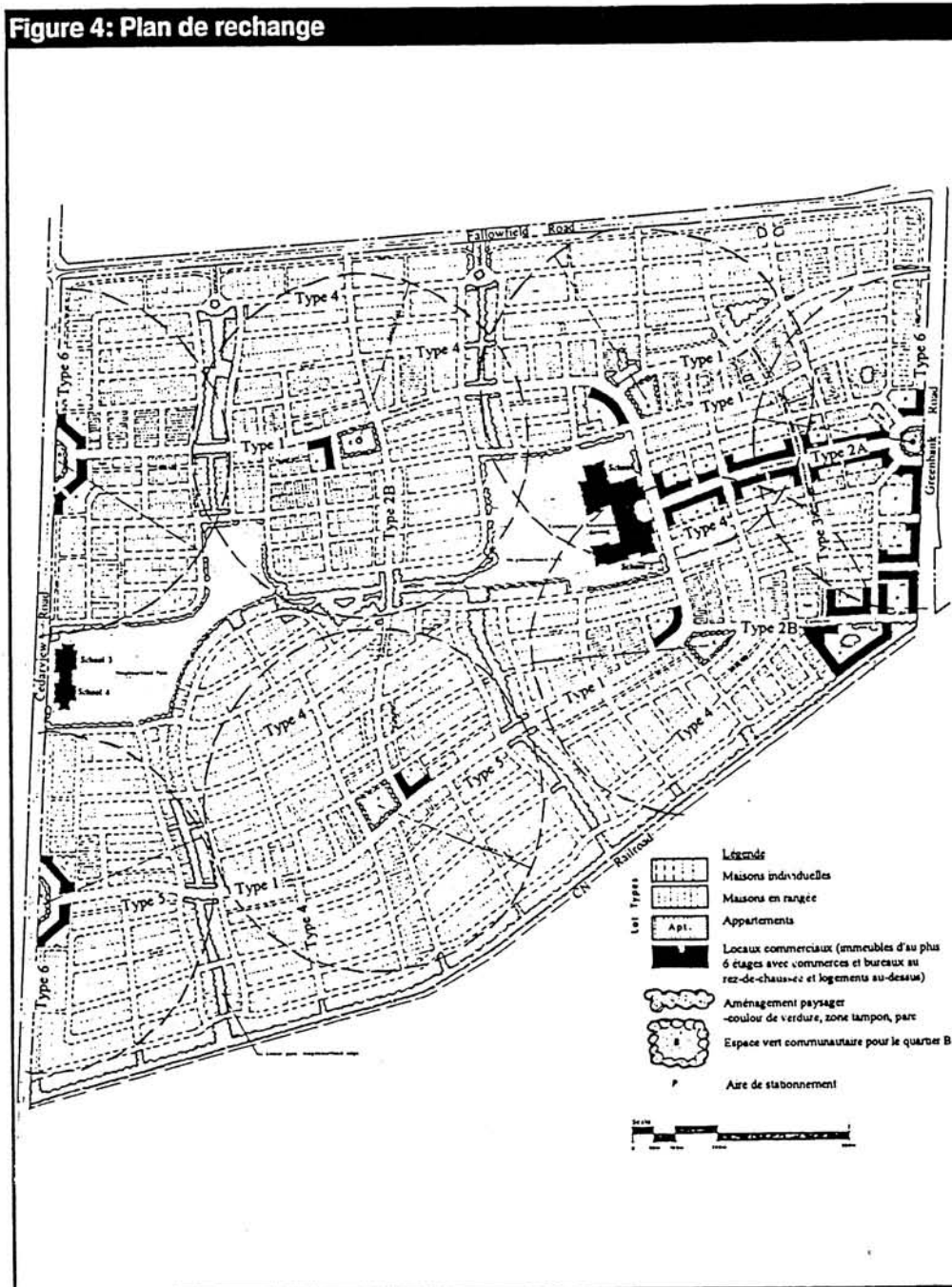
On trouve en page suivante le « plan traditionnel » et le « plan de rechange ».

Figure 1: Plan du site traditionnel



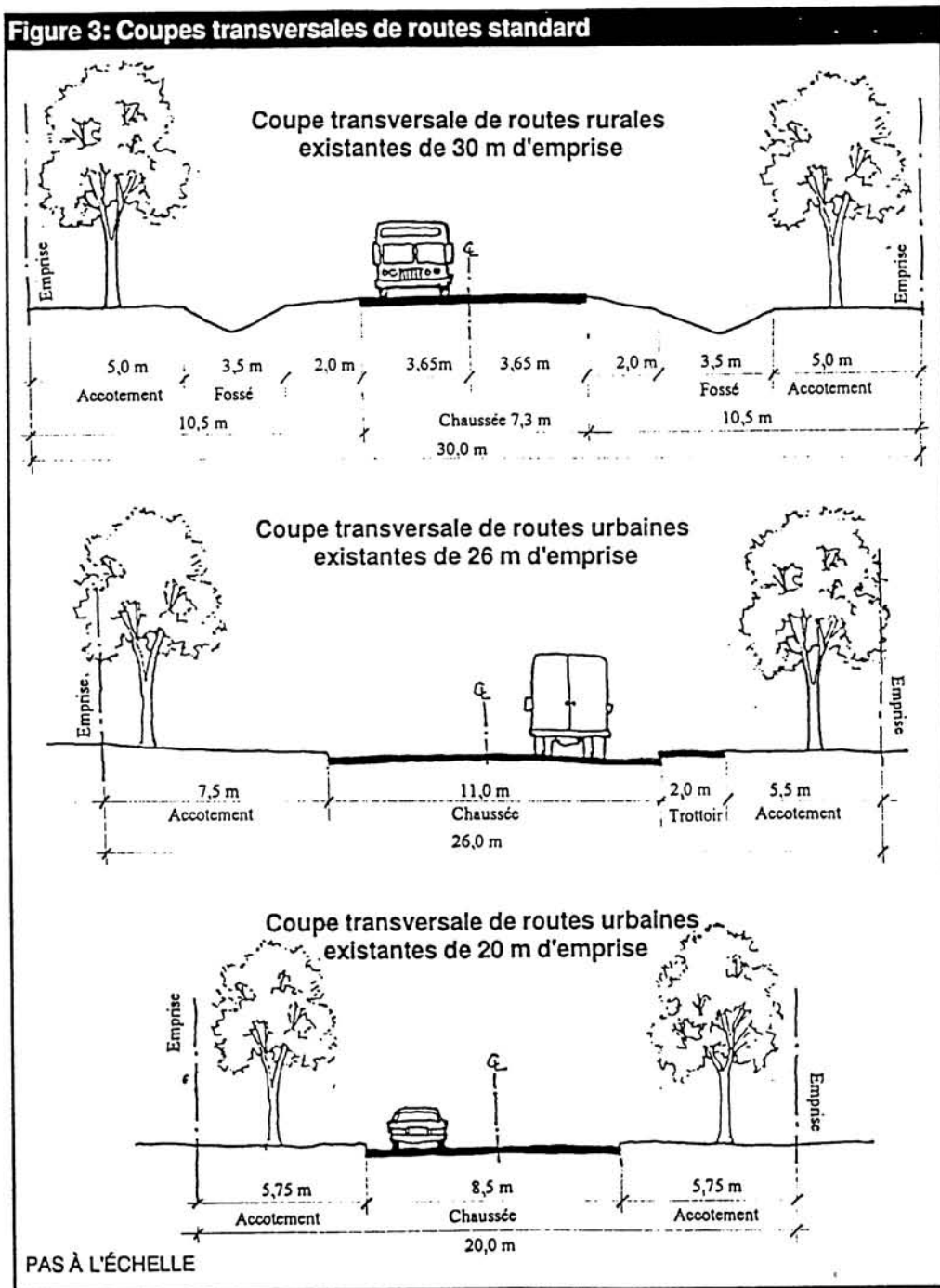
Source: Essiambre-Phillips-Desjardins Associates Ltd, J.L. Richards & Associates Ltd, C.N. Watson Associates Ltd, A.Nelesen Associates. *Approches traditionnelles et nouvelles en matière d'aménagement, phase 1: Coûts de l'infrastructure*. Pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), Division de la recherche. 1997. p.6.

Figure 2: Plan de rechange



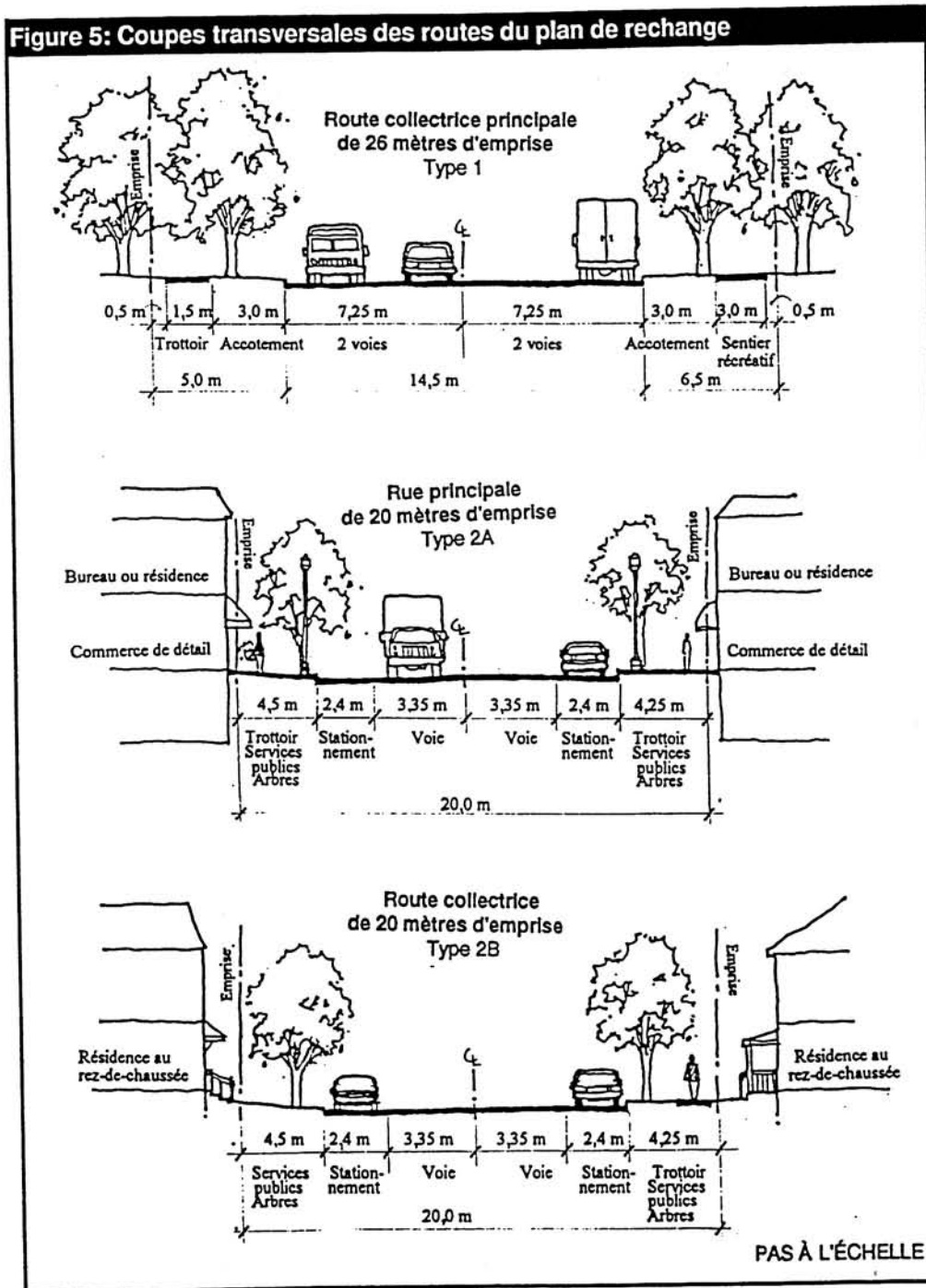
Source: Ibid., p.10.

Figure 3: Coupes transversales de routes associées au plan traditionnel



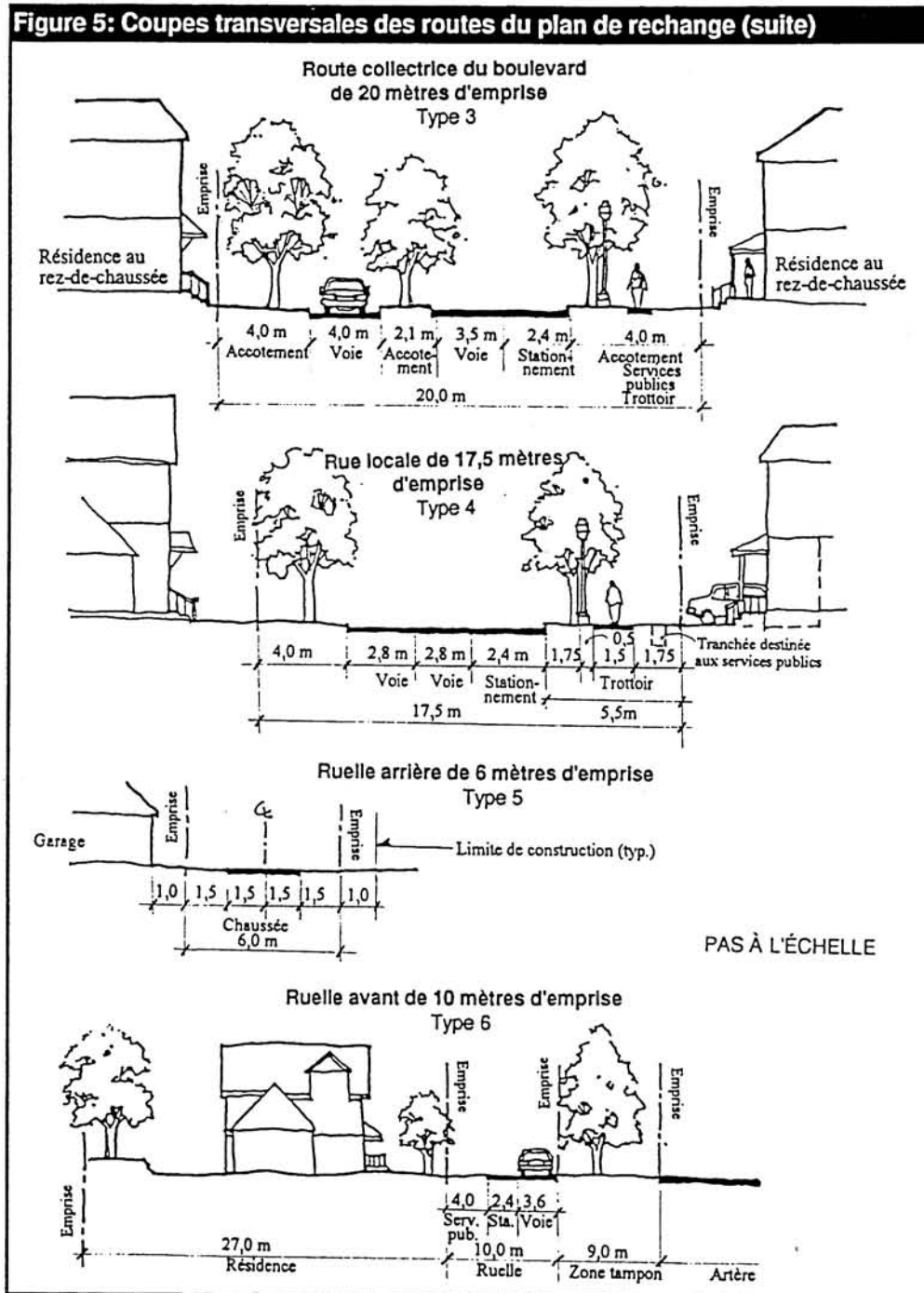
Source: Ibid., p.7

Figure 4: Coupes transversales des routes du plan de rechange



Source: Ibid..., p.11

Figure 5: Coupes transversales des routes du plan de rechange (suite)



Source: Ibid., p.12

Une fois l'aménagement détaillé de cette collectivité effectué, il est possible de comparer les statistiques de l'utilisation du sol des deux modèles de développement, des types de logements, de la population et des dimensions des routes. Les tableaux suivants résument l'ensemble de ces composantes pour les deux plans de développement.

Tableau 2: Comparaison de l'utilisation du sol pour les deux modèles de développement

Tableau 1: Comparaison de l'utilisation du terrain						
Utilisation du terrain	Site traditionnel ¹ "A"		Plan de rechange ² "B"		Variation ³	
	Nbre ha	% du total	Nbre ha	% du total	Nbre ha	% du total
Résidentiel⁴						
Faible densité	151,7	44,9	102,7	30,5	-49,0	-32
Densité moyenne	29,8	8,8	54,3	16,1	+24,5	+82
Densité élevée	2,7	0,7	1,2	0,3	-1,5	-56
Total partiel -Résidentiel	184,2	54,4	158,2	46,9	-26,0	-14
Commercial						
Centre commercial de quartier	4,4	1,3	4,5	1,3	+0,1	+2,3
Bureaux et autres commerces	1,1	0,3	9,8	2,8	+8,7	+791
Autre commercial	0,5	0,1	1,1	0,4	+0,6	+120
Total partiel -Commercial	6,0	1,7	15,4	4,5	+9,4	+157
Institutionnel						
Écoles primaires	7,0	2,0	7,0	2,0	0	0
Total partiel -Institutionnel	7,0	2,0	7,0	2,0	0	0
Récréation Et Espaces Libres						
Centre communautaire	7,2	2,1	7,3	2,1	+0,1	+1,4
Parcs publics	24,6	7,2	26,1	7,8	+1,5	+6,1
Zone tampon	2,4	0,7	7,6	2,2	+5,2	+8,3
Total partiel -Espace récréatif et libre	34,2	10,0	41,0	12,1	+6,8	+20
Transports						
Rues publiques	95,6	28,4	100,2	29,7	+4,6	+4,8
Rues privées	1,7	0,5	0,0	0,0	-1,7	-
Ruelles	0,0	0,0	6,9	2,0	+6,9	-
Total partiel -Transports	97,3	28,9	107,1	31,7	+9,8	+10
Terrain vacant	9,0	2,8	9,0	2,8	0	0
SUPERFICIE TOTALE DU TERRAIN	337,7	100,0%	337,7	100,0%	0	0

NOTES :

1. Les données ayant trait au site traditionnel sont tirées de la banque de données GRIS de la MROC, à l'exception des données sur l'utilisation du terrain aux fins de transport, qui ont été redressées par calcul manuel.
2. Les données sur l'utilisation du terrain pour le plan de rechange sont basées sur les calculs manuels effectués par les experts conseils.
3. La variation est exprimé eu fonction de B moins A pour le nombre d'hectares et de B moins A divisé par A pour la colonne pourcentages.
4. La faible densité comprend les maisons individuelles et les maisons jumelées, la densité moyenne comprend les maisons en bande, et la densité élevée comprend les appartements.

Source: IBID., p.15

Tableau 3: Comparaison de la typologie des logements et de la population entre les deux plans

Tableau 3: Logements et population						
Genre de logement	Site traditionnel ¹ A		Plan de rechange ² B		Variation	
	Nbre	% du total	Nbre	% du total	Nbre	%
Maisons individuelles	2 460	61,4%	2944	42,9 %	+484	+20
Maisons jumelées	415	10,4%	261	3,8 %	-154	-37
Maisons en bande	1 035	25,8%	3002	43,8 %	+1 967	+190
Appartements	95	2,4%	650	9,5 %	+555	+584
TOTAL	4 005	100%	6857	100 %	+2 852	71
POPULATION	13 045	-	20 949³	-	+7 904	+61 %

NOTES :

1. Les chiffres du site traditionnel sont tirés du recensement du Canada de 1991.
2. Les chiffres du plan de rechange sont tirés directement du plan et excluent 9.0 ha de terrain vacant.
3. Le chiffre sur la population dans le plan de rechange est calculé à l'aide des mêmes tailles moyennes de ménage par type de produit que dans le plan traditionnel, soit :
 - 3,5 ppl pour les maisons individuelles;
 - 3,4 ppl pour les maisons jumelées;
 - 2,9 ppl pour les maisons en bande;
 - 1,9 ppl pour les appartements.

Tableau 4: Dimensions des routes - site traditionnel					
Classification des routes	Largeur (m) des emprises	Largeur (m) du pavage	Longueur (m)	Pavage superficie (m ²)	Emprises superficie (m ²)
Privée	-	7,5	2 440	18 300	0
Locale	18,2/20	8,5	28 500	242 250	570 000
Collectrice	24,4/26	11,0	7 712	84 832	200 512
Régionale/Urbaine					
• Greenbank	34	14,25	1 040	14 820	35 360
• Fallowfield	40	7,3	2 085	15 221	83 400
Régionale/Rurale					
• Jockvale	26	7,3	1 700	12 410	68 000
• Cedarview	30	7,3	1 950	14 235	58 500
TOTAL			45 427	402 068	1 031 073

Source: IBID., p.16

Tableau 5: Dimensions des routes du plan de rechange

Tableau 5: Dimensions des routes - plan de rechange					
Classification des routes	Largeur (m) des emprises	Largeur (m) du pavage	Longueur (m)	Pavage superficie (m²)	Emprises superficie (m²)
Rues locales (T-4)	17,5	8,0	36 170	289 360	632 975
Rte collectrice du boulevard (T-3)	20	9,9	650	6 435	13 000
Rte collectrice (T-2B)	20	11,5	1 274	14 651	25 480
Rte collectrice de la rue principale (T-2A)	20	11,5	790	8 625	15 000
Rte collectrice principal (T-1)	26	14,5	5 300	76 850	137 800
Régionale/Rurale • Cedarview Road	30	7,3	1 950	14 235	58 500
Régionale/Rurale • Greenbank	34	14,5	1 040	15 080	35 360
• Fallowfield	40	7,3	2 085	15 221	83 400
Ruelle (T-5)	6	3,0	5 760	17 280	34 560
Ruelle avant	10	6,0	3 370	20 220	33 700
TOTAL PARTIEL (ruelles seulement)			9 130	37 500	68 260
TOTAL			58 349	477 957	1 069 775

Source: Ibid., p.17

L'aménagement proposé donne lieu à un espace urbain où la qualité de vie pour les citoyens est grandement améliorée. Ils disposent d'espaces publics plus intéressants, se trouvent à proximité de tous les services de quartier (écoles, commerces, arrêts de transport en commun, etc.) et peuvent ainsi ne pas dépendre exclusivement de leur voiture pour tous leurs déplacements. De ce fait, les coûts sont identifiés dès le départ et non de façon rétroactive.

Avant de comparer fiscalement les deux modèles de développement, il faut situer les responsabilités régionales et locales en Ontario, qui diffèrent quelque peu du modèle québécois.

Tableau 6: Responsabilités des paliers régional et local

Municipalité Régionale d'Ottawa-Carleton (MROC)		Ville de Nepean	
portée régionale		portée locale	
administration		administration	
déchets solides		routes, routes collectrices et artères secondaires locales	
réseau de distribution d'eau		égouts collecteurs locaux	
traitement des eaux usées		gestion des égouts pluviaux et des eaux pluviales	
égouts collecteurs séparatifs principaux		protection des incendies	
transport en commun		protection policière	
routes et ponts de la région		parcs et installations de loisir	
services sociaux et de la santé		bibliothèques	

Dans le contexte ontarien, les promoteurs immobiliers doivent réaliser eux-mêmes certaines infrastructures qui sont ensuite confiées, pour exploitation et entretien, à la municipalité. La ville et les conseils scolaires perçoivent également des droits d'aménagement avant de délivrer les permis de construire aux promoteurs immobiliers.

Les droits ainsi obtenus sont versés dans un fonds et :

servent à payer surtout les améliorations à l'infrastructure régionale, « reliées à la croissance » ou « non localisées », et à son développement (c'est-à-dire que les sommes perçues auprès des promoteurs paient la partie « reliée à la croissance » des équipements d'infrastructure et des installations communautaires destinées à desservir non seulement le nouveau lotissement, mais aussi la collectivité existante et les lotissements futurs)³⁰.

Voici quelques-uns des postes de dépense associés au fonds spécial de droits d'aménagement :

- installations de gestion des eaux pluviales et égouts pluviaux;
- routes collectrices et ponts importants;
- installations de loisir;
- lignes de transport hydroélectrique;
- égouts séparatifs;
- conduites d'eau;
- rues piétons-autobus;
- écoles.

³⁰ *Ibid.*, p.18

6.2.1 Prévision des coûts associés au « plan de rechange »

Les analystes ont voulu opposer un « plan de rechange » conforme aux principes du « nouvel urbanisme » afin d'en comparer précisément les coûts et les revenus. Dans le « plan de rechange », la SCHL avait prévu une densité résidentielle plus forte et une proportion considérablement plus élevée d'aménagements non résidentiels.

Pour les fins de l'étude de la SCHL, l'item 'infrastructures' comprend les éléments suivants :

- routes (services publics et branchements compris);
- trottoirs et éclairage des rues;
- égouts séparatifs;
- gestion des eaux pluviales;
- réseau de distribution d'eau;
- transport en commun;
- protection contre les incendies;
- protection policière;
- parcs;
- installations de loisir;
- bibliothèques;
- ouvrages et dépôts des parcs;
- collecte des ordures;
- services hydroélectriques;
- installations et transport scolaire.

Les calculs sont effectués en considération du cycle de vie de chacun des services énumérés précédemment. Ces coûts actualisés en dollars 1994, représentent en termes simples : « la somme d'argent qu'il faudrait mettre en banque aujourd'hui pour payer l'infrastructure et les services au cours d'une longue période. »³¹. Dans le cas de cette étude, le cycle de vie était basé sur 75 ans, et ce, malgré le fait que certaines composantes des infrastructures doivent être remplacées sur de plus courte période (par exemple, une route a une durée de vie de 25 ans). Pour cette raison, le modèle de prévision des coûts intègre autant les frais associés à la mise en place de l'infrastructure (incluant les frais d'intérêts), les coûts de remplacement et les frais d'exploitation et d'entretien (déneigement, nettoyage, tonte, etc.).

6.2.2. Les coûts de l'infrastructure du « plan de rechange »

En conclusion, le « plan de rechange » démontre à quel point le développement rationnel du territoire, couplé à des mesures fiscales novatrices, contribuent à l'amélioration de la santé fiscale et financière des instances locales.

Les constats de cette étude de cas sont assez significatifs :

³¹ *Ibid.*, p.19

Le coût total de l'infrastructure (mise en place, remplacement, exploitation et entretien) est évalué à 8 947\$ par logement, soit 7,5% de moins que l'ancien plan.

Pendant le cycle de vie des infrastructures (75 ans), le nouveau plan permet des économies de 62,2 millions \$ pour une collectivité de 7 000 logements, soit près de 850 000 \$ par année

En plus d'offrir d'importantes économies de coûts aux secteurs public et privé, le nouveau plan permet d'intégrer un plus grand nombre d'unités, ce qui réduit les pressions en faveur de l'aménagement de nouveaux terrains résidentiels. La densité plus forte favorise un aménagement diversifié et la fourniture d'une gamme d'options en matière de logement et de transport ainsi que diverses activités commerciales, communautaires et professionnelles³².

Au niveau des services de transport scolaire et de transport en commun, ceux-ci deviennent plus efficaces et plus rentables; les distances à franchir sont moins grandes (pour les écoles) et la population desservie est plus concentrée (collectivité plus peuplée). Ces services s'en trouvent donc grandement rentabilisés par rapport au plan traditionnel étalé.

6.2.3 Les revenus associés au « plan de rechange »³³

Ce qu'il est essentiel de retenir, c'est que le développement rationnel et efficace du territoire est synonyme d'économie sur le coût des infrastructures et que dans le contexte fiscal actuel, les modèles de développement traditionnel versus les modèles du « nouvel urbanisme » ne marquent pas d'augmentation significative des revenus. Le modèle de développement plus compact et diversifié offre une meilleure qualité de vie aux citoyens, et ce à moindre coût. Au plan des revenus, c'est la densité qui joue en faveur du « plan de rechange » étant donné le plus grand nombre de logement et la plus grande proportion d'espaces non résidentiels.

Ainsi, globalement et pour le cycle de vie établi de 75 ans, les revenus totaux (valeur actuelle nette) du « plan de rechange » sont près de deux fois supérieurs au « plan traditionnel ». En chiffres absolus, le « plan traditionnel » rapporte en revenus ponctuels de départ, en revenus de remplacement et en revenus permanents, une somme de 471,9 millions de \$ (valeur actuelle nette) comparativement à 885,3 millions de \$ (valeur actuelle nette) pour le « plan de rechange ».

Le « plan de rechange » inspiré du nouvel urbanisme est certes plus compact et diversifié, c'est ce qui fait qu'on y trouve 2 857 logements de plus que le « plan traditionnel » et près de huit fois le nombre de mètres carrés de locaux non résidentiels. Sommes toutes, les mesures fiscales actuelles n'avantagent pas directement les modèles d'aménagement viable si on les compare en terme de logement (à l'unité) avec les modèles étalés traditionnels.

L'avantage ultime pour une municipalité, c'est que pour un espace territorial identique dans les deux types de développement, les revenus municipaux sont nettement plus élevés et les coûts en infrastructures et en services sont beaucoup moins importants.

³² *Ibid.*, p.43

³³ Hemson Consulting Ltd., *Approches traditionnelles et nouvelles en matière d'aménagement, phase 2: revenus municipaux.*, Étude préparée pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), Division de la recherche, 1997, 41 p.

Conclusion : Changer les règles du jeu pour une société juste et viable

Pour atteindre nos objectifs d'élimination du déficit, de réduction de la dette et d'équité en matière de finances publiques, nous croyons que les modifications à la fiscalité doivent se faire en fonction des exigences du développement durable. Parce que les exigences du développement durable nous forcent à repenser l'allocation de nos ressources et des services publics, ces exigences permettront une réduction des dépenses de l'État et des dépenses individuelles.

Mais ce même développement durable ne peut être atteint que par un changement des règles du jeu de notre société. Ces règles, plus que les lois, c'est la fiscalité qui les définit, d'où l'importance de la présente Commission. Changer les règles du jeu pour assurer une gestion rationnelle, optimale et équitable de nos ressources. Changer les règles du jeu pour assurer un aménagement raisonnable du territoire. C'est ce que vise le développement durable et c'est ce que nous voulons léguer aux générations futures.

L'équité et l'impossible consensus

Nous rappelons que l'objectif d'équité doit être réel. C'est-à-dire qu'on ne doit pas attendre un consensus sur cette question. Il ne viendra sans doute jamais. Nous faisons entre autres référence à ceux qui veilleront toujours à maintenir les iniquités dont ils bénéficient. Attendre ce consensus serait l'équivalent de cautionner le vol actuel d'une partie de la population, au profit d'une autre. Dans des termes moins durs, le maintien du régime fiscal actuel équivaldrait à ne pas favoriser la responsabilisation des individus composant notre société face à leurs décisions, face aux coûts de celles-ci. Le recours élargi à la tarification des services, notamment ceux à vocation inter municipale viendrait selon nous régler bon nombre des iniquités existantes.

Des paradigmes à renverser:

Pour améliorer la santé financière des municipalités, il faudra renverser de vieux dogmes. Parmi ceux-ci, le fait de considérer la croissance municipale comme signe de santé financière ou de considérer le niveau de construction comme indicateur de santé économique (*quant la construction va tout va*). De nouveaux indicateurs d'évaluation coûts-bénéfices devront être développés et surtout, utilisés si l'on veut faire changer les mentalités.

Le nouveau paradigme à adopter: le développement durable

Lors du congrès conjoint de l'American Planning Association (APA) et de l'Institut canadien des urbanisme (ICU) à Toronto en avril 1995, une série de conférences portait sur le thème: « Is sustainable development the next planning paradigm? » Sans pouvoir affirmer hors de tout doute que le développement durable serait effectivement le nouveau paradigme en matière

d'aménagement du territoire et d'urbanisme, les conférenciers s'entendaient sur deux choses. Premièrement, les exemples où le développement durable était devenu le précepte central et fondamental de l'exercice de planification se multipliait de façon importante. Deuxièmement, le développement durable doit devenir le nouveau paradigme en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire « sustainable development must be the next planning paradigm ». C'est en effet un élément impératif tant sur le plan économique, social qu'environnemental. Pour ce faire, les règles fiscales devront être modifiées pour privilégier ces choix durables.

L'importance de l'aménagement du territoire sur les finances publiques

Les questions d'aménagement du territoire touchent plusieurs secteurs d'activités qui ont des répercussions majeures sur l'environnement bien sûr, mais également sur les finances publiques. Si la fiscalité n'oriente pas les choix en matière d'aménagement (et donc aussi en matière de transport), l'aménagement qui en résultera continuera de drainer nos ressources financières et nous conduire **invariablement** à la faillite. Cette faillite ne sera pas qu'économique, mais également sociale et environnementale. À cet égard, comme l'Ordre des urbanistes du Québec ne présentera pas de mémoire à la présente commission, nous avons cru pertinent de joindre en annexe, le mémoire de l'OUQ présenté lors de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics en 1996. Les idées contenues dans ce mémoire demeurent fort pertinentes pour la présente commission.

Le potentiel de la tarification et de certaines taxes 'vertes'

Nous sommes d'avis que notre système fiscal est trop neutre et qu'il n'encourage pas les comportements qui seraient moins coûteux pour la collectivité. C'est la raison pour laquelle nous considérons que l'on devrait avoir recours de façon massive au potentiel de la tarification et taxes dites 'vertes' (taxes sur les nuisances / écotaxes). Le remplacement d'une partie des taxes foncières, des impôts sur le revenu et de la TPS par ces nouvelles sources de tarification et de taxation est donc possible et nécessaire, puisqu'en changeant la façon d'aller chercher ces revenus, on modifie les comportements et diminue la demande de services publics qui ont des impacts sur l'environnement. De nouvelles sources de revenus qui favorisent donc une réduction des dépenses de l'État. C'est de cette façon que nous croyons qu'il sera possible de sortir du cercle vicieux de l'endettement.

Derniers vœux adressés aux commissaires

En terminant, nous demandons aux commissaires de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales de faire preuve de courage, d'audace, d'imagination et de compassion dans leurs recommandations au gouvernement Québécois. De la compassion, parce que depuis quelques années, les coupures de l'État semblent toujours s'attaquer au moins biens nantis. Les jeunes notamment, à qui nos élus veulent justement léguer un fardeau fiscal raisonnable, sont au contraire les principaux perdants des ajustements à la pièce des dernières années et ont déjà commencé à payer pour les erreurs du passé.

Parce que nous souhaitons que le Québec arrive au XXI^e siècle en même temps que le reste du monde, nous croyons qu'il est encore temps de s'inspirer de ce que nos voisins font de mieux et non de ce qu'ils font de pire. Plusieurs pays Européens ont non seulement un large pas d'avance sur nous en matière de fiscalité, mais certains (Suède, Pays-Bas) ont carrément révisé leur fiscalité, comme nous le suggérons, en fonction du développement durable. La plupart des mesures que nous avons proposées sont mises en pratique, dans plusieurs états aux États-Unis, depuis le début des années '70. Il faut suivre les exemples d'outils fiscaux qui réduisent les coûts pour la collectivité et qui favorisent une réduction des impacts sur l'environnement.

Etre visionnaire face aux défis que nous devons relever, faire preuve d'initiative, d'imagination et de réelle équité. Nous souhaitons que c'est ce qui ressortira des recommandations de la présente Commission.

Bibliographie

- BÉLANGER, Gérard et Jean-Thomas BERNARD (1990), *Hydroélectricité et développement économique du Québec*. Cahier n° 9008, Groupe de recherche en économie de l'énergie et des ressources naturelles (GREEN), Sainte-Foy, Université Laval, 19 pages.
- BELLEY, Philippe (1996), *Gestion de la politique énergétique, efficacité structurelle et développement durable*. Essai de maîtrise en aménagement du territoire et développement régional, Sainte-Foy, Université Laval, 70 pages.
- BERNARD, Michel, Léo-Paul LAUZON et Martin POIRIE (1995), *La désinvolture des gouvernements face à l'évitement des impôts par les compagnies*. Département de sciences comptables, Montréal, Université du Québec à Montréal, 20 pages et annexes.
- BERRIDGE Lewinberg Greenberg Dark Gabor Ltd, Cosburn Patterson Wardman Ltd et Glatting Jackson Kercher Anglin Lopez Rinehart, *La collectivité intégrée; une étude des nouvelles normes d'aménagement foncier*, Étude préparée pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), Division des politiques et de la recherche sociales et économiques, 1996.
- BLAIS, Jean, « L'étalement urbain: source de pollution? », *Municipalité*, septembre 1992, pp. 8-12.
- BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (1992), *Rapport d'enquête et d'audience publique: Implantation de voies réservées sur l'estacade, région Montréal*, no. 54, Québec, Éditeur officiel, 183 pages.
- CIMON, Jean, *Promoteurs et patrimoine urbain*, Montréal, Éditions du Méridien-Environnement, 1990, 380 pages.
- CIMON, Jean, *Zonage agricole et développement urbain*, Montréal, Éditions du Méridien, 190, 249 pages.
- COLLECTIF (1990), *Un regard sur Londres...Une réflexion sur Montréal*, Rapport du projet d'étude international Londres-Glasgow-Édimbourg, Université du Québec à Montréal, Département d'études urbaines, 101 pages.
- COLLIN, Bruno (1991), « L'étalement urbain : consommons aujourd'hui (ils payeront demain!) », *Psychologie Préventive*, no 19, pp. 36-43.
- COLLIN, Jean-Pierre (1982), *Développement urbain et coût des services publics régionaux*, Montréal, INRS-Urbanisation, Études et documents #28, mars 1982, 135 pages.

Bibliographie

- BÉLANGER, Gérard et Jean-Thomas BERNARD (1990), *Hydroélectricité et développement économique du Québec*. Cahier n^o 9008, Groupe de recherche en économie de l'énergie et des ressources naturelles (GREEN), Sainte-Foy, Université Laval, 19 pages.
- BELLEY, Philippe (1996), *Gestion de la politique énergétique, efficacité structurelle et développement durable*. Essai de maîtrise en aménagement du territoire et développement régional, Sainte-Foy, Université Laval, 70 pages.
- BERNARD, Michel, Léo-Paul LAUZON et Martin POIRIE (1995), *La désinvolture des gouvernements face à l'évitement des impôts par les compagnies*. Département de sciences comptables, Montréal, Université du Québec à Montréal, 20 pages et annexes.
- BERRIDGE Lewinberg Greenberg Dark Gabor Ltd, Cosburn Patterson Wardman Ltd et Glatting Jackson Kercher Anglin Lopez Rinehart, *La collectivité intégrée; une étude des nouvelles normes d'aménagement foncier*, Étude préparée pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), Division des politiques et de la recherche sociales et économiques, 1996.
- BLAIS, Jean, « L'étalement urbain: source de pollution? », *Municipalité*, septembre 1992, pp. 8-12.
- BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (1992), *Rapport d'enquête et d'audience publique: Implantation de voies réservées sur l'estacade, région Montréal*, no. 54, Québec, Éditeur officiel, 183 pages.
- CIMON, Jean, *Promoteurs et patrimoine urbain*, Montréal, Éditions du Méridien-Environnement, 1990, 380 pages.
- CIMON, Jean, *Zonage agricole et développement urbain*, Montréal, Éditions du Méridien, 190, 249 pages.
- COLLECTIF (1990), *Un regard sur Londres...Une réflexion sur Montréal*, Rapport du projet d'étude international Londres-Glasgow-Édimbourg, Université du Québec à Montréal, Département d'études urbaines, 101 pages.
- COLLIN, Bruno (1991), « L'étalement urbain : consommons aujourd'hui (ils payeront demain!) », *Psychologie Préventive*, no 19, pp. 36-43.
- COLLIN, Jean-Pierre (1982), *Développement urbain et coût des services publics régionaux*, Montréal, INRS-Urbanisation, Études et documents #28, mars 1982, 135 pages.

- COLLIN, Jean-Pierre et Chantal BEAUDOIN (1993), *Une proposition de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (Tax Base Sharing) pour Montréal et sa région*, Montréal, Groupe de travail sur la décentralisation gouvernementale et fiscale, 54 pages.
- COLLIN, Jean-Pierre (1994), *Faire émerger une dynamique d'agglomération à Montréal : le partage régional de la croissance de l'assiette fiscale*, Communication présentée au Colloque « Villes, entreprises et société à la veille du Xxe siècle » à Lille, France, les 16-17-18 mars 1994, 28 pages, annexes.
- COMITÉ MINISTÉRIEL PERMANENT DE DÉVELOPPEMENT DU GRAND MONTRÉAL (1991), *Pour un redressement durable: plan stratégique du Grand Montréal*, Montréal, Gouvernement du Québec, 70 pages.
- COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC (1992), *Révision de la zone agricole: bilan final*, Québec, Les Publications du Québec, 38 pages.
- COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (1988), *Notre avenir à tous*, Montréal, Les éditions du Fleuve, 454 pages.
- COMMISSION ROYALE SUR LE TRANSPORT DES VOYAGEURS AU CANADA (1992), *Directions : le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada (sommaire)*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 38 pages.
- COMMISSION SUR LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS (1996), *Ensemble pour un Québec responsable*, Rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, Québec, Les Publications du Québec, 164 pages.
- CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE LA RÉGION DE QUÉBEC (1996), *Pour une politique viable de gestion intégrée des matières résiduelles au Québec*. Mémoire présenté dans le cadre des audiences publiques du BAPE sur la gestion des déchets au Québec, 73 pages.
- CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE MONTRÉAL (1997), *Vers un système de transports viable pour l'Île de Montréal*, Plate-forme du CREM sur le transport, rendu public dans le cadre de la consultation de l'Agence métropolitaine de transport sur son projet de Plan stratégique de développement du transport métropolitain, 52 pages.
- DAGENAIS, Jean-Pierre, *Ironie du char : un essai sur l'automobile et la crise des transports à Montréal*, Montréal, Édité à compte d'auteur, 1982, 208 pages.
- DUFF, Jocelyn et François CADOTTE, *Logement et nouveaux modes de vie*, Montréal, Éditions du Méridien, 1992, 232 pages.
- ESSIAMBRE-PHILLIPS-DESJARDINS ASSOCIATES Ltd, J.L. Richards & Associates Ltd, C.N. Watson Associates Ltd, A. Nelessen Associates, *Approches traditionnelles et nouvelles en matière d'aménagement, phase 1: Coûts de l'infrastructure*, Étude préparée pour la Société

- canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), Division de la recherche, 1997.
- FRANKEL, Jacob B. et Assaf RAZIN, *Fiscal Policies and the World Economy*. Cambridge, Ma./Londres, MIT Press, 1992, 456 pages.
- GAGNÉ, Jean-Charles. « Décisions du Tribunal administratif; la zone agricole rétrécit davantage », *La Terre de Chez-nous*, vol. 69, n°29, semaine du 3 au 9 septembre 1998.
- GAGNON, Luc, *Les interactions entre la densité, l'ensoleillement et la consommation énergétique*, Mémoire de maîtrise en sciences de l'environnement, Montréal, Université du Québec à Montréal, 112 pages.
- GAGNON, Luc, *Échec des écologistes?: bilan des décennies 70 et 80*. Montréal, Éditions du Méridien, 1993, 401 pages.
- GAGNON, Mylène (1998), *Les instruments économiques et la protection de l'environnement*, Version préliminaire d'une étude réalisée pour le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, à paraître.
- GAUDREAU, Marcel et Pierre J. HAMEL, *Le développement urbain viable à Montréal: quelques avenues de réflexion et d'action*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1990, 113 pages.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Oser choisir ensemble : Les Québécois, la fiscalité et le financement des services publics*. Québec, Ministère du Conseil exécutif, Les Publications du Québec, 1996, 146 pages.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC. (1994). *Problématique des villes-centres au Québec*, Ministère des Affaires municipales, Les Publications du Québec.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère des ressources naturelles, Direction des politiques, études et de la recherche, secteur de l'énergie. *L'énergie au Québec, édition 1995*, Sainte-Foy, Les publications du Québec, 1995
- GROUPE DE LISBONNE, *Limites à la compétitivité: vers un nouveau contrat mondial*. Montréal, Boréal, 1995, 225 pages.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR MONTRÉAL ET SA RÉGION (1993), *Montréal, une ville région : efficace, prospère et vivante, à vocation internationale, au service des citoyens*, Rapport du Groupe de travail sur Montréal et sa région, Montréal, Les Publications du Québec, 147 pages.
- HEMSON CONSULTING Ltd., *Approches traditionnelles et nouvelles en matière d'aménagement, phase 2: revenus municipaux.*, Étude préparée pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), Division de la recherche, 1997
- LAFORGE, Monique, « La ville plus intéressante que la banlieue? », *Franc-Vert*, vol. 9, no 4, août 1992, pp. 8-9.
- LAMONDE, Pierre et autres (1989), *Développement urbain et stratégie de transport pour Montréal, horizon 2001*, Montréal, INRS-Urbanisation, RR12, 179 pages.

- LAMONDE, Pierre, *Le financement du transport en commun métropolitain: de Montréal à Rabat*, Études et documents n° 64, Montréal: INRS-Urbanisation, 1990, 75 pages.
- LAMONDE, Pierre, *Le financement du transport en commun métropolitain: de Montréal à Rabat*. Montréal, INRS-Urbanisation, Études et documents #64, juin 1990, 75 pages.
- LANGLOIS, Richard, *Pour en finir avec l'économisme*. Montréal, Boréal, 1995, 171 pages.
- LANGLOIS, Robert et Céline SOUCY, « L'étalement urbain: un phénomène réel! », 1992, *Municipalité*, pp. 4-7.
- LAPLANTE, Benoît et Jean LAMBERT (1993), *Tarifcation à l'unité des déchets municipaux: fondements économiques et expériences*. Cahier n° 9308, Groupe de recherche en économie de l'énergie et des ressources naturelles (GREEN), Québec: Université Laval, 33 pages.
- LAROUCHE, Pierre, *Montréal et l'urbanisme: hier et aujourd'hui*, Outremont, Les Éditions Villes nouvelles-villes anciennes, 1990, 131 pages.
- LAUZON, Léo-Paul (1994), *Continuer à privatiser Hydro-Québec, ou consolider ses opérations: analyse socio-économique*. Département de sciences comptables, Montréal, Université du Québec à Montréal, 20 pages.
- LEFEBVRE, Jean-François, Yves GUÉRARD et Jean-Pierre DRAPEAU, *L'autre écologie: économie, transport et urbanisme – une perspective macroécologique*. Sainte-Foy; Québec, Multimondes, 1995, 370 pages.
- LIPSEY, Richard G., Douglass PURVIS et Peter O. STEINER *Microéconomique*, Boucherville, Gaëtan Morin, 1993 (première édition 1963), 294 pages.
- LOWE, Marcia D., *Titres économiques*. Worldwatch Paper n° 118, Washington (D.C.), Worldwatch Institute, 1994, 54 pages.
- MAJOR, Louis, *Le développement viable dans la Capitale nationale: vers un plan d'action intégré pour l'agglomération*, Ottawa, Division de l'aménagement à long terme, Direction de l'aménagement de la capitale, Commission de la Capitale nationale, 1991, 57 pages.
- MCNEILL, Roger et Donald TATE, *Lignes directrices de la tarification de l'eau*. Collection des sciences sociales n° 25, Ottawa: Ministère de l'Environnement; Direction générale des eaux intérieures, 1991, 71 pages.
- MIGUÉ, Jean-Luc (1994), « Transport urbain : le mode collectif », *L'économiste et la chose publique*, recueil de textes, École d'administration publique, pp. 49-61.
- MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC (1988), *Le transport dans la région de Montréal : plan d'action 1988-1998*, Québec, Direction des communications du MTQ, 144

pages.

MTQ - COUTURE, Jean; MORIN, Claude; VAILLANCOURT, Guy. *Le transport routier des marchandises et l'importance de la réglementation des chances*, Études et recherches en transport, Ministère des transports du Québec

ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC. 1996. *Mémoire présenté par l'ordre des urbanistes du Québec à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1992), *Le changement climatique: concevoir un système pratique de taxe*. Paris: OCDE, 297 pages.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1995), *Changement climatique, instruments économiques et distribution des revenus*, Paris: OCDE, 75 pages.

PAPON, Francis. 1992. *Péage urbain: les routes de première classe*. Caen: Paradigme.

PAQUETE, Pierre et Mario SECCARECCIA (sous la direction de) (1993), *Les pièges de l'austérité : dette nationale et prospérité économique – alternative à l'austérité*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal/Grenoble, Presses de l'Université de Grenoble, 270 pages.

PÉPIN, André, « Québec entend redéfinir le Grand Montréal », *La Presse*, 4 mars 1992, p. A-2.

PETRELLI, Robert (1990), « La gestion du Grand Londres », *Gestion locale et problématiques urbaines au tournant des années 1990*, Montréal, Département d'Études urbaines de l'Université du Québec à Montréal, pp. 197-215.

PILLET, Gonzague, *Économie écologique : introduction à l'économie de l'environnement et des ressources naturelles*. Genève, Georg, 1993, 223 pages.

RAYMOND, CHABOT, MARTIN, PARÉ Inc. (1993), *Étude sur les redevances de développement*, Étude réalisée pour la Ville de Montréal, 64 pages.

RIOUX, Christian, « Développement: la solution torontoise. Que serait devenue Toronto si elle avait suivi l'exemple de Montréal? Et vice versa... », *L'actualité*, vol. 17, no 8, 15 mai 1992, pp. 42-43.

RODRIGUE, Norbert, « Créons un Fonds du patrimoine », *Le Devoir*, 17 juin 1996, p. A9.

RODRIGUE, Norbert, « La «magie noire» de Rodrigue Tremblay », *Le Devoir*, 31 juillet 1996, p. A9.

S.E.P.A.L., *LYON 2010: Un projet d'agglomération pour une métropole européenne*, Lyon, octobre 1986.

SÉNÉCAL, Paul, Carole TREMBLAY et Dominique TEUFEL, *Gentrification ou étalement*

urbain?: le cas du centre de Montréal et de sa périphérie, Montréal, Société d'Habitation du Québec, 1990, 92 pages.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *Approches traditionnelles et nouvelles en matière d'aménagement, Phase 1 : coûts de l'infrastructure; Phase 2 : revenus municipaux*, Ottawa, SCHL, 1997, 43 pages, annexes, et 41 pages.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *La collectivité intégrée : une étude des nouvelles normes d'aménagement foncier*, Ottawa, SCHL, juin 1996, 106 pages.

TABLE-RONDE DES VILLES-CENTRES (1994), *Problématique des villes-centres*, Rapport de la table-ronde des villes-centres, Gouvernement du Québec, 90 pages.

TABLE RONDE NATIONALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE. *Le développement durable du transports au Canada*, 1996, 91 pages.

THE ALUMINIUM INDUSTRY ASSOCIATION. *L'Aluminium recyclable, Stratégies, Industrie Canada* dans <http://strategis.ic.gc.ca>, 01/01/96

THIBODEAU, Jean-Claude et Mario POLESE, *Les effets d'entraînement de Montréal sur les autres régions du Québec*. Montréal, INRS-Urbanisation, Études et documents #5, février 1976, 27 pages.

THIBODEAU, Jean-Claude, Marcel GAUDREAU et Jeannine BERGERON (1986), *Le zonage agricole: un bilan positif*, Montréal, INRS-URBANISATION, 192 pages.

TREMBLAY, Pierre P. (1995), *La politique fiscale: à la recherche du compromis*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 85 pages.

UNION QUÉBÉCOISE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE (1996), *Mémoire présenté à la Commission sur la fiscalité et les financement des services publics*, 21 pages.

VILLE DE MONTRÉAL, *Montréal et l'avenir du Québec: mémoire de la ville de Montréal à la commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, Montréal, Service de la planification et de la concertation, janvier 1991, 112 pages.

VIVRE EN VILLE : LE REGROUPEMENT POUR LE DEVELOPPEMENT URBAIN, RURAL ET VILLAGEOIS VIABLE et al. (1996a), *La fiscalité et le financement des services publics : changer les règles du jeu pour une société juste et viable*, Mémoire présenté à la Commission sur la fiscalité et les financement des services publics, 33 pages.

VIVRE EN VILLE : LE REGROUPEMENT POUR LE DEVELOPPEMENT URBAIN, RURAL ET VILLAGEOIS VIABLE (1996b), *Les matières résiduelles : le Québec à la croisée des chemins*. Mémoire présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) lors des audiences génériques sur les matières résiduelles, 90 pages.

Québec, le 15 août 1996



Monsieur Alban D'Amours
Président
Commission sur la fiscalité et le financement
des services publics

Monsieur le Président,

L'Ordre des Urbanistes du Québec a tenu à se faire entendre lors de votre consultation en raison de sa conviction profonde qu'il existe une relation directe entre les pratiques de développement et d'aménagement des villes et villages du Québec d'une part, et leur santé financière d'autre part. Bien plus, nous avons développé la certitude que les coûts de capitalisation et de fonctionnement de la plupart de nos services publics sont affectés par nos choix collectifs d'aménagement des territoires.

Nous aimerions voir à très court terme un plus grand nombre de décideurs concernés et, surtout, l'ensemble de la population du Québec comprendre qu'un aménagement du territoire plus raisonnable permettrait de réaliser des économies substantielles. Il est important de se comporter différemment pour dégager une marge de manoeuvre qui pourrait être utilisée à du véritable développement économique dans la sauvegarde de l'environnement et des paysages québécois. Voilà notre façon d'assumer notre responsabilité professionnelle de garantir une meilleure protection du public québécois dans les domaines de notre compétence professionnelle.

C'est dans cet esprit de coopération que nous vous soumettons donc le présent mémoire que nous aurions pu intituler « Pour l'amour de la ville ».

J'anticipe le plaisir d'échanger avec vous et les autres membres de la Commission lors des audiences publiques et vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Serge Fillion, urbaniste
Président

Annexe 1

**Mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec (1996) présenté à la
Commission sur la fiscalité et le financement des services publics**

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR

L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC

À LA

**COMMISSION SUR LA FISCALITÉ ET
LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS**

**PLAN DU MÉMOIRE
PRÉSENTÉ PAR
L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC**

INTRODUCTION GÉNÉRALE

..... 1

1. VERS LA VÉRITÉ DES COÛTS

1.1 INTRODUCTION 4
 1.1.1 Gratuité des ressources et gaspillage 4
 1.1.2 Les coûts de l'occupation du territoire et
 l'interventionnisme 5
 1.1.3 Le principe du bénéfice reçu et le « public choice »
 demeurent fondamentaux 6
1.2 UN PRINCIPE FONDAMENTAL : INTERNALISATION
 DES COÛTS 8
1.3 CONCLUSION DE CETTE PARTIE 10

2. UN EXEMPLE À MÉDITER : LE GRAND TORONTO

2.1 INTRODUCTION 11
2.2 LA RÉGION DU GRAND TORONTO :
 CE QUI DOIT CHANGER 11
2.3 FAÇONNER LA VILLE RÉGION 15
2.4 CONCLUSION DE CETTE PARTIE 23

3. DES PISTES DE SOLUTION POUR LE QUÉBEC

3.1 LE GROUPE DE TRAVAIL SUR MONTRÉAL ET SA RÉGION
 (GTMR) 24
3.2 LA TABLE RONDE SUR LES VILLES-CENTRES 25

3.3	VERS UN PARTAGE ÉQUITABLE DES COÛTS.....	25
3.4	L'EXEMPLE DES REDEVANCES DE DÉVELOPPEMENT EN ONTARIO	28

4. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS

.....	30
-------	----

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR

L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC

À LA

COMMISSION SUR LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS

INTRODUCTION GÉNÉRALE

D'entrée de jeu, nous entendons asseoir notre position en équilibre sur le respect simultané des deux grands principes suivants : le maintien des choix de localisation des personnes et des entreprises versus la connaissance et le partage équitable des coûts réels de nos choix d'aménagement.

La pratique de l'urbanisme, comme science de gestion raisonnable des territoires, est trop récente au Québec pour qu'elle ait pu façonner le paysage efficacement. Tout au plus, nous dirons que les lois et les outils dont nous disposons nous ont fait prendre conscience des enjeux, de nos possibilités d'intervention, des conséquences réelles de l'absence d'une vision intégrée de l'aménagement, etc. ; il nous faut maintenant utiliser ce savoir pour bâtir un Québec respectueux de la nature, du patrimoine bâti et de la population.

Nous arrivons en ce jour à la conclusion qu'il faudra, au Québec, faire dans le domaine de l'aménagement et des transports ce que nous sommes en train de réaliser dans le domaine de la santé et des services sociaux : devenir raisonnable pour sauvegarder l'essentiel.

Nous nous attarderons au cours de cet entretien à vous expliquer, en espérant que vous partagerez, notre conviction inébranlable dans le fait qu'un aménagement efficient du territoire pourrait contribuer à l'assainissement des finances publiques et de là, à la santé financière des contribuables québécois.

L'urbanisation des agglomérations urbaines au Québec ainsi que l'étalement urbain qui la caractérise ont souvent suscité de vives discussions. Pour certains dont nous sommes, cet étalement représente le mal à éviter et une menace pour la vitalité de l'ensemble urbain ; pour d'autres, il représente un faux problème puisque de toute manière, il s'agirait d'un processus de croissance irréversible auquel il est à peu près impossible d'échapper.

L'expansion de l'urbanisation sur le territoire ne constitue pas en soi un problème, dans la mesure où cette expansion est contrôlée. Normalement, toute agglomération urbaine est susceptible de se développer, de prendre de l'expansion. Cependant, lorsque la croissance urbaine se fait de façon aléatoire et non continue par rapport au périmètre déjà utilisé, on parle d'étalement urbain.

L'absence d'une gestion raisonnable de l'urbanisation et l'étalement urbain ont des impacts négatifs sur :

- les finances publiques ; alors que le gouvernement et les municipalités doivent installer de nouveaux équipements et infrastructures en périphérie, les équipements et infrastructures des secteurs centraux étant sous-utilisés ;
- la transformation de l'environnement naturel et rural par la perte des terres agricoles et la disparition d'espaces verts ;
- la situation financière et la qualité de vie des populations dans les municipalités centrales des agglomérations, de même que dans les banlieues de la première couronne ;
- la facture énergétique du Québec.

La faible croissance démographique de l'ensemble du Québec fait qu'actuellement, ce mode de développement urbain ne peut se réaliser qu'au détriment du centre de l'agglomération et des banlieues de première génération qui se vident à leur tour, pour alimenter de nouveaux secteurs toujours de plus en plus éloignés des pôles d'activités. Une gestion inadéquate de l'urbanisation engendre donc une situation de développement inefficace et dommageable pour le milieu déjà bâti en conduisant à la dégradation des services collectifs malgré l'augmentation des charges fiscales (taxes locales et régionales, impôts) qu'elle entraîne.

La perte du poids démographique de la partie centrale de l'agglomération s'accompagne aussi d'une concentration croissante des problèmes sociaux et des problèmes de pauvreté au sein des quartiers centraux. Le regroupement des populations défavorisés au centre engendre des coûts sociaux considérables et exige des efforts coûteux en termes de services spécialisés. Par ailleurs, l'établissement de la classe moyenne en périphérie génère une demande de nouveaux équipements et services, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Outre le fait que ce mode de développement requiert des déboursés publics de plus en plus lourds, il attise une concurrence évidente entre les municipalités et crée une iniquité fiscale entre les citoyens, les résidents des municipalités périphériques étant souvent accusés de ne pas assumer leur part des coûts engendrés par leur choix de localisation. Pour sa part, la population du centre se plaint d'avoir à supporter des services municipaux qui bénéficient à l'ensemble de la région et de payer plus que sa part pour maintenir les équipements, services et organismes régionaux. Il faut aussi souligner que les coûts publics et les impacts fiscaux imputables à cette mauvaise maîtrise de l'urbanisation restent encore à venir : la population déjà installée en périphérie génère des demandes en équipements de santé, d'éducation et d'assainissement qui sont encore insatisfaites. En même temps, le maintien d'une qualité de vie à l'intérieur des zones urbaines et la revitalisation des secteurs les plus anciens commanderont des investissements très importants.

Si la gestion inadéquate de l'urbanisation et l'étalement urbain qui en résulte sont néfastes à l'économie et à la vie collective des agglomérations urbaines, alors comment expliquer que ce phénomène persiste toujours en 1996 ? Parce que les systèmes de transport axés sur l'utilisation de l'automobile, les pressions des propriétaires fonciers et des constructeurs

d'habitation, l'absence d'alternative véritable à la maison individuelle de banlieue pour les jeunes ménages et la dégradation continue de la qualité de vie en milieu urbain, en partie attribuable à l'automobile, continuent à repousser le développement toujours plus loin des noyaux urbanisés. Aussi, parce que les interventions gouvernementales pour contrer l'étalement urbain ont été limitées, fluctuantes et souvent peu concertées.

Dans ce contexte et compte tenu de l'état des finances publiques ainsi que de la situation économique et sociale de nos villes, il y a urgence d'agir. Il n'est plus question de savoir s'il faut privilégier les municipalités centrales de l'agglomération au détriment des municipalités périphériques ou l'inverse. Nous sommes maintenant confrontés au fait que nous ne pouvons plus collectivement nous payer un modèle d'urbanisation qui encourage le gaspillage du sol et la dégradation de l'environnement ainsi que le dédoublement continu d'équipements et qui augmente la charge fiscale de tous les contribuables québécois, particulièrement celle des résidents du cœur de l'agglomération.

Pour ce faire, nous nous appuyerons successivement sur deux points de vue de plus en plus largement répandus dans notre milieu professionnel et nous essaierons de dégager l'essentiel des pistes de réflexion et d'action qui devraient en découler selon nous.

Nous proposons, dans un premier temps, une réflexion sur les relations qui existent entre la gratuité et le non-paiement des coûts réels des services urbains et la dispersion, l'éparpillement et l'étalement du développement urbain au Québec.

Dans un deuxième temps, nous rappellerons les recommandations du groupe de travail du Grand Montréal (le rapport Pichette) après avoir relu un extrait des plus pertinents du rapport sur l'avenir du Grand Toronto, agglomération canadienne où les décideurs se sont penchés sur la question du partage équitable des coûts et des bénéfices.

En troisième partie, nous ferons état de nos constats sur la situation actuelle.

Enfin, nous terminerons en esquisant quelques recommandations quant aux recherches appliquées à entreprendre et quant aux nouvelles attitudes proposées face à nos modes d'occupation du territoire pour continuer à assainir le climat économique général au Québec.

1. VERS LA VÉRITÉ DES COÛTS

1.1 INTRODUCTION

Désormais, la raison commande qu'aucun service public de développement urbain ne soit fourni sans que l'on connaisse les coûts réels de sa production de même que les véritables bénéficiaires. Bien sûr, une certaine péréquation sera toujours nécessaire, voire même incontournable : une gestion intelligente et démocratique commande cependant que ce soit conscient et voulu.

Une piste intéressante, l'internationalisation des coûts.

Nous avons depuis longtemps entrepris une véritable croisade contre l'étalement urbain. Malgré les appuis reçus, notamment du milieu environnemental, le phénomène se poursuit encore aujourd'hui et creuse à chaque jour le déficit opérationnel des services de plus en plus coûteux en matière de desserte en services essentiels (routes, eau potable, évacuation des déchets, services publics [électricité, téléphone], transport en commun, etc.). Il est impossible d'échapper à ces coûts, ils nous rejoignent tôt ou tard. S'ils ne sont pas assumés par ceux qui en profitent, alors d'autres devront le faire à leur place.

1.1.1 Gratuité des ressources et gaspillage.

La collectivisation d'un service ou d'une ressource entraîne généralement un sentiment de gratuité qui se traduit dans la population par une surconsommation et un gaspillage des ressources. En effet, par cette apparente gratuité, l'indice de valorisation de l'utilisateur pour l'utilisation du service ou de la ressource n'est pas révélé et aucune discrimination ne s'exerce alors au profit de ceux pour qui cet indice serait très élevé. Par exemple, une utilisation libre et gratuite des autoroutes aux heures de pointe entraîne une disparition complète de la ressource par une congestion, des encombrements et une baisse, sinon une absence de qualité de service. De nombreux autres exemples touchant tous les domaines des services publics peuvent illustrer ces propos (gestion par files d'attente pour les heures de glace à l'aréna, congestion des services de santé, etc.).

Plusieurs publications documentent ces propos. Migué, dans un document publié dans *L'économiste et la chose publique*, mentionne :

« Il n'est pas superflu de rappeler, à l'occasion de l'apparition de problèmes en apparence normaux, les enseignements élémentaires de l'analyse économique. La multiplication des phénomènes de gratuité confère à cette idée une opportunité certaine. (...) La gratuité de l'éducation et de la santé est presque intégrale. Résultat : surpeuplement des institutions non contingentées par les professions et baisse de la qualité

des services¹. (...) Les arénas municipaux sont mis gratuitement à la disposition des citoyens. Résultats : impossibilité de répondre aux besoins exprimés, allocation par les files d'attente et donc gaspillage. »²

Selon nous, un des préceptes fondamentaux est donc de rétablir la vérité des prix sur l'utilisation de toutes les ressources et infrastructures publiques. Ce faisant, l'utilisateur révélerait alors son degré de valorisation de l'autoroute congestionnée en payant alors le prix fort exigé durant cette période pour un meilleur service. Par contre, l'automobiliste présentant une valorisation moins importante pourra emprunter des voies alternatives qui demeureront « gratuites » ou encore moins onéreuses.

1.1.2 Les coûts de l'occupation du territoire et l'interventionnisme.

L'interventionnisme de l'État dans la mise en place d'infrastructures qui ont généré rapidement des coûts importants liés à l'occupation et à l'exploitation du sol (autoroutes desservant les banlieues, écoles dans les banlieues, points de services dans les CLSC, etc.) a apporté un biais dans l'allocation des ressources selon l'Optimum de Pareto. Ce théorème propose en effet qu'en situation de libre concurrence et de marché parfait, l'allocation de ressources ne pourra que s'ajuster dans un équilibre où personne ne pourra modifier cet ajustement à la hausse sans brimer quelqu'un d'autre présent dans ce marché. Appliqué à nos propos, l'interventionnisme d'État dans l'allocation des ressources liées à l'étalement urbain a créé un déséquilibre important favorisant les terrains de la banlieue au détriment des terrains centraux.

L'étalement est donc largement causé par les investissements publics dans les infrastructures l'ayant favorisé. En effet, plusieurs coûts, tant directs qu'indirects liés à l'urbanisation, sont entièrement ou partiellement supportés par l'ensemble de la population québécoise (voire même canadienne), via les impôts sur le revenu ainsi que les diverses autres taxes gouvernementales. Ainsi, en établissant la liste des services habituellement pris en charge par les gouvernements, on se rend compte que les services hors sites font généralement l'objet d'une telle redistribution des coûts à l'ensemble de la société.

Le problème de l'étalement urbain est en quelque sorte stimulé par la construction « subventionnée » des autoroutes, mais aussi des écoles et des autres services publics provinciaux et n'est que la conséquence, encore ici, de l'apparente gratuité de ces services, tant pour leur implantation que pour leur utilisation (exploitation). En effet, si les prix des terrains avaient incorporé les frais liés à la mise en place de ces infrastructures, la compétition n'aurait pas été à ce point déloyale avec les terrains des centres-villes, beaucoup plus dépendant du marché, fixant la valeur au-delà de toute compétitivité.

1 L'auteur aurait pu ajouter ici : construction inconsidérée d'institutions pour desservir les clientèles nouvellement localisées dans un quartier.

2 Migué, Jean-Luc ; *L'utopie de la gratuité* ; dans *L'économiste et la chose publique*, PUQ, Montréal, 1979.

L'actualité toute récente nous apprend qu'encore, le gouvernement annonce l'ouverture d'une école pour un nouveau quartier, ou encore la construction d'un hôpital pour desservir telle ou telle banlieue, ou encore le prolongement d'une autoroute... Ce qui nous force à croire que le phénomène de l'étalement est encore aujourd'hui hors de contrôle malgré son inutilité grandissante (besoins démographiques réels).

1.1.3 Le principe du bénéfice reçu et le « public choice » demeurent fondamentaux

Une tarification plus judicieuse des grands équipements urbains et collectifs, qui permettrait d'internaliser dans le système des prix fonciers les coûts du développement urbain, interpelle la notion de bénéfices dans la taxation (*benefit principle of taxation*). Bien que décrié par les administrations plus sociales-démocrates de la fin des années 1970³, ce principe est aujourd'hui proposé comme une solution généralement applicable à toute tarification orientée vers l'utilisateur-payeur. Inspirée par la loi du marché, la théorie de la taxation du bénéfice s'apparente au libre marché qui veut que l'on doive payer pour obtenir un bien ou un service :

« In essence the benefit principle rests on the commercial principle that it is only fair to pay for what you get. When a loaf of bread changes hands in the market, the purchaser gets the bread and the seller gets the money ; their respective individual circumstances do not enter into the transaction. Similarly, when someone receives a direct and measurable benefit from a government activity it seems only fair and logical that it should pay for it. One approach to levying taxes fairly is thus to ensure that individual's tax obligations are as far as possible based on the benefits that he receives from the enjoyment of public services. »⁴

Les théories fiscales modernes empruntent beaucoup à ce principe qui est, par ailleurs, de plus en plus répandu dans les revenus municipaux. Ainsi, de plus en plus de services de collectes des ordures, par exemple, sont directement tarifés aux seuls utilisateurs en fonction de leur niveau de consommation du service. De même, les coûts de l'épuration de l'eau, les services de la dette et plusieurs autres services (loisirs, travaux municipaux, etc.,) sont de plus en plus répartis en fonction de ce principe de

³ Richard Bird, dans son ouvrage intitulé *Charging for Public Services, A new Look at an Old Idea* (Canadian Tax Foundation, 1976), illustre ce propos en citant de nombreux ouvrages et études tant américaines que canadiennes qui tendent à démontrer que le principe du bénéfice reçu dans la taxation est basé sur une fausse philosophie politique qui ne peut que résulter sur de fausses politiques économiques. Même la Commission royale d'enquête de 1966 recommandait de ne pas mettre d'emphasis sur ce principe dans la politique canadienne de taxation. Toutefois, dès 1967, on peut remarquer une tendance marquée pour une inclusion de ce principe dans le monde de taxation local et provincial. En effet, la Commission ontarienne sur la taxation reconnaissait que le principe de l'utilisateur-payeur était recommandable lorsque le bénéfice ainsi financé est facilement identifiable, lorsque la politique de prestation de ce service public ne comprend pas une nécessité de redistribution de la richesse (ce qui est indéniablement le cas des municipalités) et lorsqu'une telle politique n'entraîne pas une inefficience dans l'utilisation du service.

⁴ Bird, R. ; *Charging for Public Services, A New Look at an Old Idea*, Canadian Tax Foundation, Toronto, Canada, 1976, p. 11.

l'utilisateur-payeur. Ce mouvement d'imputation des dépenses aux seuls bénéficiaires n'en est d'ailleurs qu'à ses premiers succès puisque le mouvement actuel de privatisation ne saurait que donner encore plus d'importance à cette forme de rétribution des services publics.

En fait, si chaque contribuable payait pour chaque service public un montant juste et équivalent à l'évaluation personnelle du bénéfice marginal reçu du service, le total des revenus de taxes ainsi générés donnerait une juste évaluation de la valeur dudit service. Cette information permettrait alors d'ajuster le niveau de prestation du service public à un niveau où le coût marginal de production équivaldrait à l'évaluation du bénéfice marginal individuel révélé par l'intérêt de payer pour le service. Pour l'administration publique, il devient alors plus facile d'ajuster ce niveau de service en fonction de la capacité et de la volonté de payer des contribuables, et d'éviter ainsi tout abus de dépenses. En effet, le recours à ce système de taxation ne permettra pas, dans un marché de concurrence, l'abus du pouvoir public de fixer plus élevé que requis le niveau de service, évitant ainsi le gaspillage de l'offre. De la même façon, en révélant le prix aux consommateurs et en éliminant cette apparente gratuité de service par une tarification, on évitera également le gaspillage provoqué par une demande excessive ou encore par une surconsommation arbitraire.

Si ce principe est de plus en plus appliqué aux services locaux actuellement assumés par les municipalités, il en est tout autrement des autres services supportés par l'ensemble de la collectivité québécoise : les routes nationales (qui servent pourtant d'assise au développement résidentiel de certaines municipalités), les écoles ou encore les hôpitaux sont encore financés par l'ensemble de la société, malgré une utilisation généralement non universelle. En effet, une école de quartier, par exemple, ne dessert presque exclusivement que le quartier dans lequel elle est localisée. Il serait ainsi logique en fonction du principe de taxation du bénéfice reçu que seuls les usagers en assument le coût de sa construction. Il en est ainsi d'une route ou d'un prolongement de route nationale nécessités pour désenclaver ou améliorer la desserte d'un quartier. De même, les coûts d'immobilisations reliés au système de santé (notamment les services de première ligne non spécialisés, tels les CLSC) pourront faire l'objet d'une même évaluation et donner lieu à une tarification en fonction de ce principe.

Il s'agit donc d'une véritable décentralisation qui fera supporter par l'utilisateur les frais actuellement encourus par la collectivité pour son propre bénéfice parce que les coûts lui seront directement imputés par l'administration locale concernée. La théorie du *public choice* veut justement que les préférences du public vont d'abord vers le bien-être individuel plutôt que vers le bien-être collectif. Cette décentralisation intégrale obligera donc les gouvernements à s'approcher des désirs de leurs commettants en répondant vraiment à leur besoin sous peine de les perdre au profit d'autres administrations. Cette thèse du fédéralisme fiscal, qui prône l'efficacité et l'efficacités par la concurrence inter-administration publique, sous-tend également cette remise en question qui permet d'entrevoir une amélioration des capacités d'assurer une prestation de services publics au niveau local.

1.2 UN PRINCIPE FONDAMENTAL : INTERNALISATION DES COÛTS

La remise en question du financement de la prestation des services publics passe également par la mise en place du principe de l'internalisation des coûts liés aux grandes infrastructures urbaines publiques (écoles, hôpitaux, autoroutes, etc.), actuellement assumées par l'État, directement dans le prix des terrains. Cette internalisation des coûts permettra, en outre, de freiner le phénomène de l'étalement urbain qui n'est pas en soi un problème, mais dont les effets pervers provoquent des situations coûteuses pour notre société.

Il faut donc voir s'instaurer un mécanisme d'internalisation dans les prix des sites résidentiels et non-résidentiels qui garantisse le paiement du coût réel des services et des équipements prévus. Ce mécanisme doit tenir compte de tous les coûts publics d'immobilisation susceptibles d'être générés par l'implantation de nouvelles constructions privées (résidentielles ou non) sur un territoire donné. Les coûts d'opération devront par ailleurs être supportés par les utilisateurs éventuels. Plus particulièrement, le mécanisme à définir pourrait reposer sur des coûts d'immobilisation et d'opération territorialisés pour toute nouvelle école à construire à partir du dépôt de la nouvelle politique. Ces coûts territorialisés devraient par la suite être attribués aux utilisateurs par le biais soit d'une taxation particulière si les utilisateurs sont déjà construits, ou encore sous forme d'une mise de fonds de la part du promoteur d'un terrain au prorata du volume escompté d'utilisateurs provenant éventuellement de ses terrains. Ces coûts d'immobilisation seraient par la suite internalisés dans le prix des terrains, à l'exemple du mécanisme en vigueur pour les parcs et espaces verts.

De la même façon, nous devons appliquer une politique systématique établie par un calcul des coûts marginaux pour tous les services publics supplémentaires qui seront requis pour desservir un nouveau développement et répartir de la même façon les charges sociales ainsi calculées. Ces charges comprennent tous les services municipaux actuellement disponibles ainsi que ceux éventuellement susceptibles de s'ajouter : administration générale, environnement, urbanisme, loisir, protection publique, voirie, services publics, etc.

Il faut définir un mécanisme de même nature applicable au réseau routier primaire (route provinciale, nationale et autoroute) de manière à dégager de façon systématique et uniforme pour l'ensemble du territoire un ratio d'immobilisation et d'opération de ces infrastructures susceptibles de faire l'objet d'une répartition territoriale. Enfin, nous devons évaluer tous les autres services publics susceptibles de faire l'objet d'une territorialisation et d'une internalisation des coûts d'immobilisation et d'opération. L'exemple de la Colombie-Britannique est relativement intéressant à ce propos. Dans les années 1970, cette province canadienne a en effet adopté une nouvelle approche concernant les redevances au développement pour mieux fournir les services éventuellement nécessités par les nouvelles populations des nouveaux quartiers sans hypothéquer la santé financière des quartiers existants. Ces contrats de développement, ou *land use contract (LUC)*, prévoyaient en effet la mise sur pied de fonds d'investissement dans les infrastructures publiques comme condition au développement d'une parcelle urbaine. Dans un essai portant sur la globalisation du marché immobilier des villes, Goldberg (1994) reprend ces propos :

« LUCs were essentially spot zoning which municipalities sold to developers. Municipalities agreed to certain uses, densities and approvals schedules, while developers agreed to pay for an array of public goods ranging from schools and community centers to road improvements. LUCs were flexible and administratively viable. Regrettably, early excesses and bureaucratic abuses by municipalities led to their ban from the B.C. Municipal Act in 1977. Shortly after their demise developers realized what they had given up. »⁵

Les raisons de l'abandon de cette législation n'ont rien à voir avec son efficacité d'internalisation des coûts de développement. Toutefois, son introduction et son application simultanée avec les règles traditionnelles de zonage ont tôt fait de générer les problèmes qui ont mené à son retrait :

« On January 16 1979⁶ land use contracts were withdrawn. One reason for this is that they were so flexible that traditional zoning was in some municipalities being abrogated to the role of restrictive or downzoning for the sole of forcing people into the land use contracts. »⁷

Aujourd'hui, les LUC ont été remplacés par les *Development Permits* qui prévoient une certaine forme d'internalisation des coûts que pour les aspects suivants :

- la construction et l'aménagement du réseau routier et des stationnements publics nécessaires pour desservir le site à développer ;
- la construction des égouts sanitaires et pluviaux de même que du réseau d'adduction et de distribution de l'eau ;
- la construction des voies d'accès, de l'éclairage routier, du filage technique, des trottoirs et des infrastructures nécessaires au transport en commun (*transit facilities*) ;
- la construction et l'aménagement des parcs et des espaces verts.

En outre, la loi a remis à l'autorité centrale le soin de vérifier les impacts éventuels de l'émission d'un *local development permit* sur le réseau autoroutier provincial de façon à pouvoir intervenir sur l'opportunité du projet. Mais l'internalisation des coûts associés à cette infrastructure ne fait pas automatiquement partie de la mécanique réglementaire, de même que celle relative au financement des écoles. Toutefois, la nouvelle loi internalise les infrastructures de transport en commun de même que les infrastructures de stationnement nécessaires à l'opération du site d'un nouveau développement.

Par ailleurs, les États-Unis nous donnent également de nombreux exemples intéressants d'internalisation des coûts du développement dans le prix des terrains mis

⁵ Goldberg, Michael A. ; *World Cities and Local Property Markets : Producers and Products of the New Global Economy* ; notes de conférences préparées dans le cadre de la conférence australienne de l'OCDE sur le thème « Cities and the New global Economy », novembre 1994, Melbourne, Australie ; UBC ; p. 15.

⁶ Notons ici que les deux auteurs ne s'entendent pas ici sur la date d'abolition de ladite loi.

⁷ MacKenzie, Roberick M., *Land Use Control in British Columbia* ; published by The Continuing Legal Education Society of British Columbia, Centre for Continuing Education, The University of British Columbia, Vancouver, B.C., 1979, p. 29.

en valeur. Ainsi, dans le document de l'*American Planning Association*⁸, on retrouve les exemples fonctionnels et légalement balisés d'internalisation du coût des routes (*Martin County, Floride*), des écoles (*Anne Arundel County, Maryland*), des parcs d'envergure (*Palm Beach County, Floride*), de la protection incendie et de la sécurité publique (*Palm Beach County, Floride*), des égouts (*Key West, Floride*), etc.

L'internalisation des coûts n'est donc pas une idée dénuée de sens qui n'a jamais trouvé d'écho dans le monde de la gestion des communautés locales. Les exemples de la Colombie-Britannique ou des États-Unis, avec l'inclusion des coûts associés au développement, permettent d'en illustrer l'applicabilité. On peut donc envisager adéquatement la mise sur pied d'une sorte de redevance au développement qui permettrait aux organismes du milieu de compenser directement, par les entrées de fonds des utilisateurs, les éventuelles infrastructures qui leur seraient nécessaires. Par sa récente modification (1994) à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le ministère des Affaires municipales du Québec a tracé cette voie, en limitant toutefois le champ d'application au domaine strictement municipal. Ainsi, une municipalité peut désormais adopter un « règlement sur les travaux municipaux » qui peut prévoir les charges respectives de chacune des parties (promoteur et/ou municipalité) au financement direct des immobilisations relatives aux infrastructures : aqueduc, égout, pavage et structure de chaussée, éclairage, parcs et espaces verts, réseaux divers. Malgré l'application relativement restrictive de ce pouvoir (en effet, la loi ne parle pas des infrastructures de responsabilités provinciales ou nationales), très peu de municipalités se sont prévaluées jusqu'à maintenant de ces nouveaux pouvoirs.

1.3 CONCLUSION DE CETTE PARTIE

Bien qu'il s'agisse ici d'un sujet très complexe, on peut conclure très simplement qu'avec notre propension à se donner des services publics « mur à mur » sans considération sérieuse des coûts réels et sans s'interroger sur les conséquences inéluctables d'un tel comportement, nous mettons en péril notre possibilité de se les offrir encore longtemps.

Intégrer les coûts réels de l'étalement urbain aux prix des terrains en périphérie contribuera également à revitaliser les centres-villes et quartiers centraux de nos municipalités. Conjuguée à des efforts d'amélioration de la qualité de vie dans ces parties du territoire, l'internalisation des coûts du développement en périphérie favorisera le maintien des populations et des entreprises dans les villes-centres et dans les quartiers existants.

⁸ Nicholas, J.C. ; Nelson, A.C. ; Juergensmeyer, J.C. : *A Practitioner's Guide to Development Impact Fees* ; American Planning Association, Planners Press, Chicago, Illinois, 1991, p. 86.

2. UN EXEMPLE À MÉDITER : LE GRAND TORONTO

2.1 INTRODUCTION

La rationalisation des dépenses publiques exige une forme d'urbanisation plus compacte et un contrôle plus adéquat de l'étalement urbain. La consolidation des zones urbaines existantes et la revitalisation des centres-villes et des quartiers anciens permettront de rendre plus attirantes ces parties de nos municipalités, déjà desservies par des infrastructures et équipements en place.

Dans les agglomérations urbaines où la planification urbaine est plus avancée, on préconise des formes urbaines favorisant une hiérarchie de centres et de pôles secondaires reliée par des systèmes de transport collectif efficace. Aux États-Unis, les régions métropolitaines de Portland, Oregon et de Seattle, Washington sont des exemples encourageants d'une prise en main de l'urbanisation découlant d'une vision à long terme de l'agglomération souhaitée.

Au Canada, la région métropolitaine de Vancouver a adopté en 1995 son « Livable Region Strategic Plan » qui préconise une gestion de la croissance urbaine intégrée à la planification des transports. À Toronto, le rapport publié cette année par le groupe de travail sur le Grand Toronto propose un modèle d'urbanisation plus concentré et des changements importants en matière de fiscalité et d'organisation municipale. Nous reproduisons dans les pages suivantes deux chapitres de ce rapport⁹.

2.2 « LA RÉGION DU GRAND TORONTO ; CE QUI DOIT CHANGER »

« Un grand nombre des problèmes de la RGT aujourd'hui sont semblables à ceux qui existaient dans la communauté urbaine de Toronto en 1953. Nous avons affaire à des anomalies en matière de limites, à des questions de fragmentation et nous faisons face à des décisions difficiles en matière d'infrastructure. Mais nous devons aujourd'hui affronter les réalités nouvelles aussi crues soient-elles. Le défi de la RGT est de se réinventer dans une ville-région qui est économiquement et socialement soutenable dans le contexte global d'aujourd'hui.

« Le changement dans la RGT est un besoin urgent et, dans de nombreux cas, il s'est fait trop attendre. Notre croissance économique se relâche. Les inégalités de notre système fiscal s'aggravent et, combinées à une assiette fiscale qui s'amenuise, menacent la stabilité économique de la région. Notre infrastructure est surannée et ne suit pas le rythme des besoins de l'industrie et du commerce pour affronter la concurrence. Les modèles actuels de développement urbain sont trop coûteux et trop inefficaces pour qu'on n'y mette pas un frein. Les administrations municipales n'ont ni le pouvoir ni la capacité de fournir des services avec efficacité et nos structures d'administration sont de plus en plus insuffisamment équipées pour répondre aux besoins de la ville-région.

⁹ La nouvelle ville-région de Toronto ; Rapport du Groupe d'étude sur la région du Grand Toronto, janvier 1996.

« Une assiette fiscale inéquitable et en voie d'amenuisement

« Deux problèmes financiers pressants menacent la stabilité économique de la RGT. La première est l'amenuisement de l'assiette des impôts fonciers à la suite des appels d'évaluation. La seconde est l'inégalité entre les impôts fonciers payés par les entreprises dans la communauté urbaine de Toronto et ceux qui sont payés par les entreprises ailleurs dans la ville-région.

« Une hausse fulgurante des appels des évaluations foncières amenuise l'assiette fiscale. Pour les municipalités de la région, ces appels ont débouché sur des pertes importantes dans l'assiette des cotisations. Dans la communauté urbaine à elle seule, l'assiette des cotisations a baissé de 4 p. 100 au cours des quatre dernières années. Bien que le problème des appels de la communauté urbaine soit plus aigu qu'ailleurs dans la RGT, il s'aggrave en dehors de la communauté également à mesure que l'assiette fiscale devient surannée.

« À mesure que l'assiette fiscale diminue, il en résulte inévitablement des coupures de services ou des hausses d'impôts. Les coupures de services, qui nuisent à notre qualité de vie, et la hausse des taux d'impôts qui décourage les investissements, font du tort au climat des affaires de la RGT et la rendent moins compétitive par rapport à d'autres régions métropolitaines importantes du monde. L'écart défavorable en matière d'impôts fonciers empêche déjà les entreprises de s'installer dans la communauté urbaine de Toronto et l'amenuisement continu de l'assiette fiscale ne peut que diminuer encore la compétitivité de la région.

« Infrastructure surannée

« De nos jours, les entreprises oeuvrent dans un nouveau climat concurrentiel où la circulation efficace des produits et services est essentielle. Or, l'infrastructure de la RGT est vieillissante et ne répond pas au rythme des besoins d'un grand nombre de fabricants et d'entreprises du tertiaire dont l'avantage concurrentiel est lié à l'existence d'un réseau routier, ferroviaire et aérien moderne, accessible et fiable dans la région.

« Modèles inefficaces du développement urbain

« Le modèle des années 1980 de la vocation du territoire à faible densité est maintenant tout simplement trop cher en termes économiques, environnementaux et sociaux. Nous ne pouvons plus nous permettre les coûts plus élevés d'infrastructure liés à l'aménagement à faible densité et nous ne pouvons nous permettre de sous-utiliser les terres urbaines et l'infrastructure existante tout en payant pour une nouvelle structure onéreuse. Accroître la dépendance des navetteurs vis-à-vis de l'automobile aux dépens de notre système de transport en commun est également onéreux et peu pratique. De même, nous payons tous pour les autres coûts moins flagrants liés à l'inefficacité de l'occupation du sol, à la qualité de vie réduite qui est la conséquence d'un accroissement des embouteillages, à la diminution de la qualité de l'air et de la perte d'espaces verts et des terres agricoles de première importance.

« Législation surannée

« Les contraintes de la concurrence conjuguées aux restrictions fiscales exigent que les pouvoirs publics adoptent dans tous les cas des méthodes plus innovatrices pour la prestation des services. Les municipalités doivent assurer la prestation de services davantage dans un esprit d'entreprise, soit en fournissant des services elles-mêmes d'une manière plus rentable, soit en sous-traitant les services si cette méthode s'avère plus avantageuse.

« La Loi sur les municipalités, qui remonte à 1849, est une relique d'un passé où les municipalités étaient plus petites, dépourvues de ressources suffisantes pour diriger leurs propres affaires et avaient besoin de lois détaillées et restrictives pour les guider. Cette loi et d'autres lois surannées empêchent les municipalités d'adopter une attitude plus soucieuse de rentabilité et davantage imprégnée d'esprit d'entreprise pour la prestation des services.

« La fragmentation du développement économique

« Le profil de la RGT est diminué par ses efforts fragmentés de développement économique. Vingt-cinq des municipalités de la RGT se livrent à l'heure actuelle à des activités de développement économique, qui vont des incubateurs de petites entreprises aux campagnes internationales de marketing. Il n'y a pas d'efforts concertés de marketing pour attirer les entreprises, promouvoir les produits et les capacités des industries locales sur les marchés internationaux ou bien les servir pour qu'elles demeurent et prospèrent dans la RGT.

« La recherche du développement économique dispersé dans tant d'endroits et au moyen d'une foule de façons agit contre les intérêts de la RGT dans son ensemble et nous empêche de représenter les intérêts régionaux et provinciaux efficacement par une voix unique, forte et facile à définir.

« Une structure d'administration insuffisante

« On a nettement le sentiment que la RGT est suradministrée. Les services sont fournis par les gouvernements fédéral et provincial, cinq administrations régionales, trente municipalités, dix-sept conseils scolaires et une multitude d'organismes à vocation spéciale. La multiplicité des pouvoirs d'administration, chacun avec ses propres structures et ses propres processus, mais dotés de mandats qui se chevauchent, a abouti dans de nombreux domaines à un enchevêtrement de compétences.

« Les administrations régionales de la RGT sont divisées, mal coordonnées et sont dépourvues du sens collectif d'un but nécessaire pour affronter les questions critiques à l'échelon régional. Aucun plan de transport complet pour la RGT n'a été élaboré depuis le milieu des années 1970, et des différends ne cessent de surgir entre les régions à propos de l'eau, des routes, des égouts et de l'élimination des ordures. Entre-temps, différents ministères provinciaux, qui participent aux approbations liées à la RGT, travaillent à contre-courant, bloquant des décisions d'investissements de l'ordre de

milliards de dollars. Dans une période de restrictions budgétaires et de concurrence globale intense, les coûts liés à ce niveau d'inefficacité ne sont plus tolérables.

« Atteindre notre vision pour la RGT dépend de notre capacité de surmonter ces obstacles. Ne pas y parvenir coûtera cher : la compétitivité économique de la région et la qualité de vie baissent, la crise des impôts fonciers continuera de grignoter notre assiette fiscale, menaçant notre capacité de payer les services dont nous avons besoin et décourageant la croissance des entreprises dans la région ; le développement économique se poursuivra dans des directions insoutenables et indésirables et nous n'aurons pas réussi à assurer à nos résidents des services de la plus haute qualité au coût le plus bas possible.

« Bien qu'un grand nombre des problèmes abordés dans le présent mémoire ne soient pas nouveaux, ils sont devenus plus pressants maintenant que nous affrontons les nouvelles réalités de la concurrence et des restrictions budgétaires sans précédent. Notre métropole a été décrite comme « la ville internationale la plus vivable d'Amérique du Nord ». Faute de changements, nous aurons du mal à maintenir ces qualités qui ont contribué à notre grandeur et nous serons mal placés pour saisir les débouchés qui se présenteront afin d'assurer à notre ville-région un avenir plus prospère. »

2.3

FAÇONNER LA VILLE-RÉGION

«Une structure urbaine concentrée et efficace est un atout considérable face à un monde planétaire.»

Professeur Michael Goldberg, 1995

4.1 LA QUESTION DE 55 MILLIARDS DE DOLLARS

Si les modèles d'aménagement de la RGT continuent à suivre ceux des 25 dernières années, il faudra un investissement en immobilisations d'environ 55 milliards de dollars au cours des 25 prochaines années pour construire de nouvelles routes, de nouveaux systèmes d'égouts et réseaux d'adduction d'eau pour viabiliser l'expansion prévue¹. Cette somme ne comprend pas les frais d'entretien et de fonctionnement de la nouvelle infrastructure, estimées à 14 milliards de dollars au cours des 25 prochaines années. Elle ne comprend pas non plus les coûts cachés, mais considérables, associés à l'augmentation de la circulation, à la pollution et à l'utilisation de terres urbaines.

Une grande partie de l'infrastructure nécessaire pour appuyer la croissance prévue de la RGT est déjà en place. Négliger d'utiliser au maximum l'infrastructure existante conduirait à des investissements en immobilisations inutiles dans la nouvelle infrastructure et à des frais d'entretien et de fonctionnement supplémentaires pour cette infrastructure.

Un modèle d'aménagement plus concentré et plus efficace permettrait d'économiser un montant estimé à 12,2 milliards de dollars en coûts d'infrastructures de base au cours des 25 prochaines années. Cette économie possible représente environ 22 pour 100 de l'investissement prévu en immobilisations, soit 55 milliards de dollars, requis pour financer les modèles actuels d'aménagement. Cela se traduit par une économie annuelle d'environ 500 millions de dollars uniquement en dépenses d'immobilisations et frais d'entretien. On pourrait économiser 200 millions de dollars supplémentaires de coûts liés à la pollution atmosphérique, aux soins de santé et aux services de police associés aux accidents de voiture. Si l'on tient compte de la diminution de la circulation, des besoins en stationnement et de l'acquisition de terres, l'économie annuelle totale réalisée en limitant l'étalement de la ville s'élèverait à environ 1 milliard de dollars par an.

¹ Ce chiffre provient des estimations révisées du IBI Group et présentées dans «Economics of Urban Form» (rédigé pour le Groupe d'étude sur la région du grand Toronto par Pamela Blais, de Berndt Lewinberg Greenberg Dark Gabor Limited, septembre 1995).

FAÇONNER LA VILLE - RÉGION

Le Groupe d'étude fonde ses estimations d'économies provenant de modèles différents d'aménagement sur un examen de la documentation et sur des analyses des coûts comparatifs de la RGT et des estimations de coûts mis à jour dans l'étude de 1990 intitulée «GTA Urban Structure Concepts Study²». Cette étude confirme que la structure physique de base de la ville-région, ou structure urbaine, modifie considérablement le montant des dépenses en immobilisations et de fonctionnement de l'infrastructure municipale ainsi que les coûts externes liés à la pollution, à la circulation et à l'acquisition de terres.

PIÈCE 4.1 : COMPARAISON DES ÉCONOMIES DE COÛTS POUR
DIFFÉRENTS MODÈLES D'AMÉNAGEMENT
(COÛTS POUR 25 ANS, EN MILLIARDS DE DOLLARS EN 1995)

SCÉNARIO DE STRUCTURE URBAINE		ÉTALEMENT	NODAL/CONCENTRÉ	ÉCONOMIES MODÈLE NODAL/CONCENTRÉ PAR RAPPORT À ÉTALEMENT
COÛTS				
SUR 25 ANS	IMMOBILISATIONS	54,8 \$	45,1 \$	9,7 \$
	FONCTIONNEMENT ET ENTRETIEN	14,3 \$	11,8 \$	2,5 \$
	TOTAL DES COÛTS POUR 25 ANS	69,1 \$	56,9 \$	12,2 \$
ANNUELS	COÛTS DES IMMOBILISATIONS	2,2 \$	1,8 \$	0,4 \$
	COÛT DE FONCTIONNEMENT ET D'ENTRETIEN	0,6 \$	0,5 \$	0,1 \$
	COÛT EXTERNES Y COMPRIS COÛTS LIÉS À LA SANTÉ, LA POLICE À LA CIRCULATION/AUTOMOBILE, À LA POLLUTION, AUX ENCOMBREMENTS, À L'ACQUISITION DES TERRES	1,2 \$	0,7 \$	0,5 \$
	Moyenne totale annuelle des économies de coûts en comparant le modèle concentré à l'étalement			1 MILLIARD DE DOLLARS

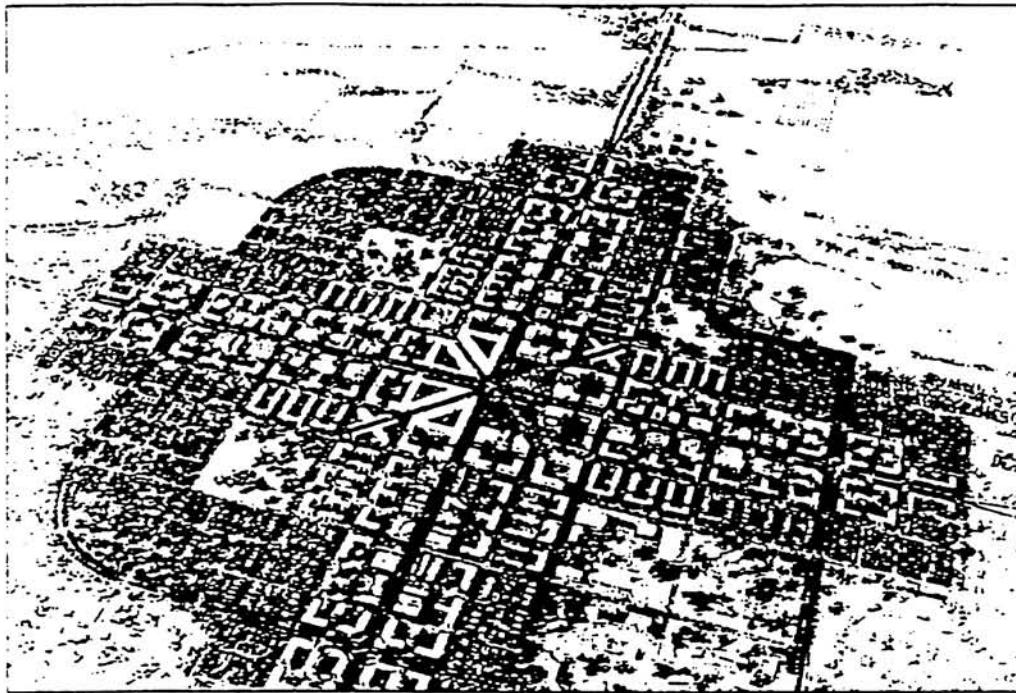
Source : Pamela Blais, «The Economics of Urban Form» (septembre 1995).

4.2 LES AVANTAGES D'UNE STRUCTURE URBAINE PLUS CONCENTRÉE

Un modèle d'aménagement concentré ou «nodal» est un modèle dans lequel les magasins, les bureaux, les services, les écoles, les installations récréatives et les parcs sont situés près de logements et à proximité des transports en commun. L'objectif dominant de cette forme d'aménagement est de créer des collectivités plus complètes offrant toute une gamme de possibilités d'emploi et de loisirs aux habitants.

² Fondée en partie sur le rapport du IBI Group intitulé «GTA Urban Structure Concepts Study Revisited: Broad Revision of Selected Cost Estimates» (août 1995), avec quelques modifications, toutes décrites dans «The Economics of Urban Form».

Pièce 4.2 : GRAND NOEUD, TIRÉ DE L'ÉTUDE DES POSSIBILITÉS DE HALTON



Source : A.J. Diamond, Donald Schmitt et autres et McCormick Rankin & Associates Limited. «The Region of Halton Opportunities Study» (rapport final, avril 1992), p. 23. Cette illustration est celle d'un aménagement occupant de 0.5 à 2 fois la superficie du terrain, soit entre 10 et 75 unités d'habitation par acre.

Aménagement concentré

Le modèle d'aménagement nodal part des collectivités existantes et de leur infrastructure. Il prévoit la poursuite de la croissance démographique et de l'emploi dans les banlieues et les agglomérations existantes, tout en soulignant l'importance de collectivités mixtes concentrées pour lesquelles on favoriserait les transports en commun, la marche et le cyclisme pour de nombreux déplacements. Il tient aussi compte des régions rurales qui existent au sein de la RGT.

Le modèle nodal prévoit aussi un vaste choix en termes de densité de population et de type d'habitation, de taille et de caractère de collectivité, de vie en banlieue ou au centre-ville, de modes de transport et de prestation de services intégrée.

Extrait de «Running the GTA Like a Business»
Mémoire soumis au Groupe d'étude sur la RGT par la Ville de Mississauga.

F A Ç O N N E R L A V I L L E - R É G I O N

Les avantages
économiques

Des études commandées par le Groupe d'étude démontrent qu'il existe un lien clair entre la structure urbaine et le coût de l'infrastructure. Ces études confirment que les dépenses en immobilisations, les dépenses de fonctionnement et frais indirects des routes et des services locaux, des artères, des autoroutes, du transport en commun, des systèmes d'égouts et des réseaux d'adduction d'eau sont intimement liés à la densité et aux modes d'aménagement.

En règle générale, une densité plus faible signifie des coûts d'infrastructure plus élevés par unité d'habitation ou par tête. Cela s'explique par le fait que dans un aménagement à faible densité, il faut une superficie plus grande par personne pour une population donnée et qu'un réseau d'infrastructure plus vaste doit être desservi. Les coûts sont aussi influencés par l'architecture de la collectivité et la proportion dans laquelle il existe un mélange de types de construction. Dans les régions à faible densité, où les distances entre les destinations sont plus grandes, les déplacements sont plus longs, en moyenne, par foyer, ce qui nécessite plus de routes. Dans ces régions, les transports en commun ont plus de difficulté à concurrencer l'automobile, et les possibilités de se déplacer à pied ou à bicyclette sont limitées³.

La réurbanisation, ou le réaménagement d'une région urbaine existante, peut aussi faire économiser de l'argent grâce à l'utilisation de l'infrastructure existante pour desservir le nouvel aménagement. Dans ces régions urbaines, où la population est en baisse, on peut utiliser plus efficacement la capacité excédentaire d'infrastructure.

On estime qu'il existe dans la communauté urbaine de Toronto 11 000 acres (4 500 hectares) de terrains vacants ou sous-utilisés⁴ qui, s'ils étaient aménagés selon les densités existantes dans l'agglomération, pourraient loger 200 000 nouveaux résidents et permettre 100 000 nouveaux emplois. Une grande partie de l'infrastructure régionale nécessaire à cet aménagement (grandes routes et autoroutes, égouts et canalisations d'eau, hôpitaux) et une bonne partie de l'infrastructure locale (routes, écoles, établissements communautaires et bibliothèques) existent déjà.

En plus de réduire les frais d'infrastructure et de transport, une structure urbaine efficace peut accroître la productivité et réduire le coût des affaires. Comme on l'a déjà souligné plus haut, à propos de l'économie de la RGT, les entreprises ont besoin de réseaux routiers efficaces pour transporter les marchandises et les personnes rapidement et de façon fiable dans la région. À

3 *Ibid.*

4 IBI Group. «GTA Urban Structure Concepts Study Revisited: Broad Revision of Selected Cost Estimates» (rapport rédigé pour le Groupe d'étude sur la région du grand Toronto, août 1995).

une époque où la méthode «juste-à-temps» est courante, l'efficacité des déplacements entre différents points de la ville-région est essentielle. La perte de productivité due aux encombrements de la circulation coûte aux entreprises de la RGT un montant évalué à 2 milliards de dollars annuellement⁵. En perpétuant des modèles de croissance inefficaces, on ne fait qu'accroître ces coûts.

La solution à ces problèmes n'est pas de construire plus de routes, mais de mieux utiliser les routes et services existants. On ne peut se permettre de sous-utiliser l'infrastructure existante ni de dépenser des sommes exorbitantes pour élargir d'autres routes et acquérir des terres. La meilleure façon de réduire les coûts et d'augmenter l'efficacité de l'infrastructure est d'adopter un modèle d'aménagement plus concentré en plaçant les centres de constructions à usage mixte le long des couloirs de transport, permettant ainsi une utilisation plus efficace des systèmes de transport en commun, ce qui réduirait en même temps la circulation sur les routes existantes⁶.

L'une des principales raisons pour lesquelles le centre-ville de Toronto est efficace a été l'augmentation considérable de l'aménagement résidentiel au cours des deux dernières décennies. Des études récentes ont démontré qu'il existe un lien direct entre le nombre de personnes vivant au centre-ville (le résultat du plan du centre mis en application par la ville de Toronto ces dernières années) et la baisse de la circulation des navetteurs se rendant au centre-ville aux heures de pointe⁷.

Les personnes habitant dans un endroit où l'aménagement est plus concentré profitent souvent de choix de transports gratuits et généralement disponibles en allant à pied ou à bicyclette à leurs destinations parce que les quartiers résidentiels sont proches des lieux de travail, des magasins et des installations récréatives. De plus, les aménagements concentrés et mixtes profitent aux entreprises qui ont souvent besoin d'avoir des rapports personnels avec leurs clients et d'autres entreprises. La proximité fournit des occasions valables d'interaction et fait fonction de catalyseur de l'innovation et des échanges d'idées⁸.

5 Ministère des Transports, «Towards a Greater Toronto Area Transportation Plan, the Challenges», août 1995, p. 4.

6 Prenons, par exemple, le plan officiel de Brampton, qui propose la protection du patrimoine et le réaménagement du centre-ville et du couloir de la rue Queen. Le cœur du centre-ville est le nouveau centre municipal, Gage Park, et un nouveau complexe imposant de marchés et de bureaux. Le centre-ville est desservi par les transports en commun (gare GO et terminus des transports à proximité).

7 David M. Nowlan et Greg Stewart, «Downtown Population Growth and Commuting Trips: recent experience in Toronto», *Journal of American Planning Association*, vol. 57, no 2 (printemps 1991), p. 165-182; David M. Nowlan, «The Effect of Central Area Jobs and Homes on Cordon Crossing: an update of the nexus relationship» (étude pour l'examen des transports dans la région centrale de la Municipalité de la communauté urbaine de Toronto, janvier 1995).

8 Giovanni Dosi, «Sources, Procedures and Microeconomic Effects of Innovation», *Journal of Economic Literature*, vol. 26 (septembre 1988), p. 1120-1171.

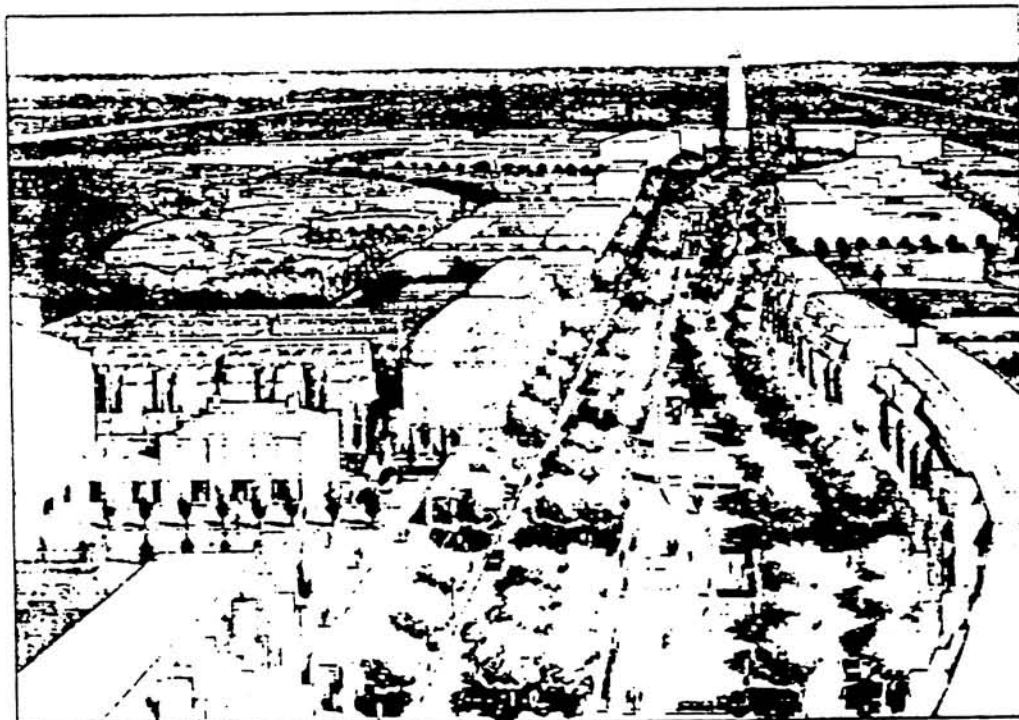
FAÇONNER LA VILLE - RÉGION

La concentration des entreprises sur une petite superficie a aussi pour effet de favoriser les entreprises orientées vers le service. L'une des raisons pour lesquelles le sondage de la revue *Fortune* 1995 a classé Toronto au rang des 10 premières villes du monde pour faire des affaires était que les entreprises de la ville profitent de la proximité d'autres entreprises et services et que la ville offre aussi des possibilités culturelles de grande qualité et des installations récréatives à proximité de quartiers résidentiels attrayants, où le prix des logements est abordable.

Les avantages
pour la
qualité de la
vie

Un aménagement plus compact assure également une qualité de vie élevée. Les quartiers urbains qui constituent des lieux attrayants et sûrs où vivre ont tendance à se caractériser par des modèles d'aménagement mixte. Être capable d'aller faire ses courses à pied, d'aller travailler à bicyclette ou de profiter d'une variété de loisirs et d'activités culturelles à quelques pâtés de maison de chez soi constituent des avantages que les gens associent à la vie en ville.

PIÈCE 4.3 : AMÉNAGEMENT CONCENTRE-MIXTE



Source : Michael Morrissey, «Perspective View of the Mall» reproduite dans «Markham Centre Study» (Ville de Markham, août 1994).

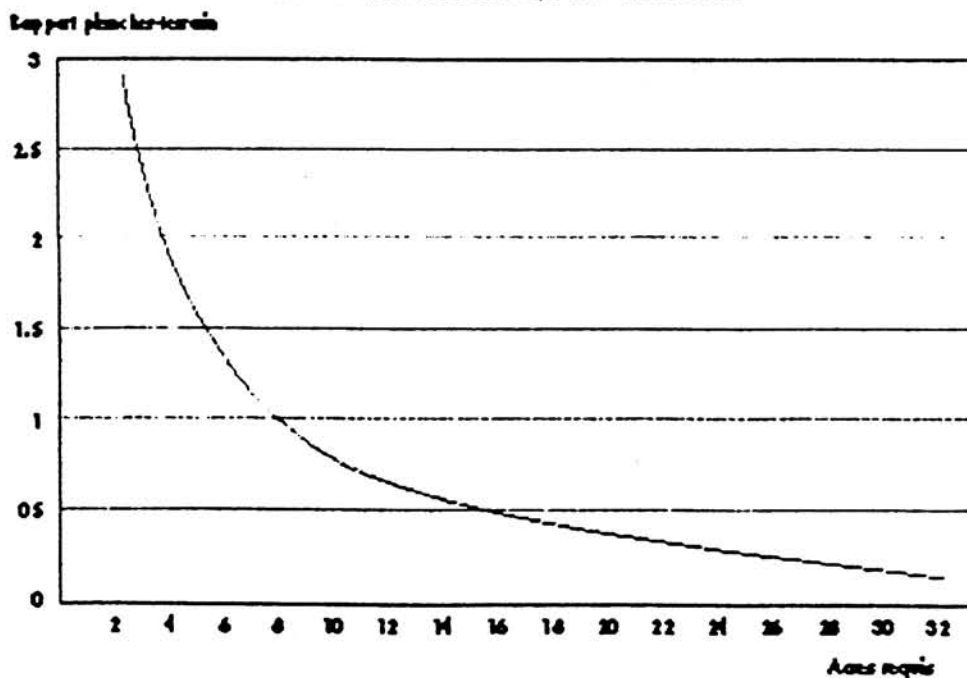
Pour certains, la notion d'aménagement concentré évoque des jungles de gratte-ciel et la surpopulation. Mais les aménagements concentrés bien conçus peuvent se composer de maisons individuelles, comme de nombreuses autres formes de

logement. Ces quartiers offrent aussi une variété de zones récréatives, des superficies commerciales et des lieux de spectacles, tous réunis dans le même quartier.

Dans plusieurs banlieues de la RGT et des alentours⁹, les densités résidentielles actuelles doublent sans que l'on s'écarte des types de logement plus traditionnels. Comme le montre la courbe de densité, une augmentation relativement faible du rapport plancher-terrain diminue considérablement la superficie requise pour loger les gens¹⁰.

La structure urbaine concentrée protège des terres rurales et urbaines de grande valeur. Les modèles inefficaces d'aménagement encouragent l'étalement urbain qui empiète sur des terres agricoles à fort rendement et aboutit à la perte d'espaces verts chers au public¹¹. De nombreuses municipalités rurales, comme la Ville de Caledon, appuient la politique de la RGT visant une structure urbaine plus concentrée afin de protéger son caractère rural exceptionnel¹². La structure concentrée, accompagnée de limites rurales et urbaines claires peut aussi protéger le réseau de vallées de cours d'eau, les sentiers et les secteurs riverains qui rehaussent la qualité de la vie d'une région.

PIÈCE 4.4 : COURBE DE DENSITÉ/UTILISATION DE TERRES



Note : La courbe représente la superficie nécessaire pour loger 1 000 personnes suivant des densités variables.

9 Pensez au village de Morrison dans la ville d'Oakville et au village de Montgomery dans la Ville d'Orangeville.

10 A.J. Diamond, « Residential Density and Housing Form », *Journal of Architectural Education*, vol. 29, no 3 (février 1976), p. 15-17.

11 Voir Michael Bunce, *The Countryside Ideal*, Londres et New York, Routledge, 1994.

12 « Caledon - A Unique Community » (avant-projet de mémoire de la Ville de Caledon au Groupe d'étude sur la RGT, 27 septembre 1995).

La structure urbaine desservie par les transports en commun et où la densité est plus élevée permet de diminuer l'acquisition d'acres d'espaces verts pour l'aménagement et aussi de réduire les besoins d'infrastructure et les dépenses publiques. Le caractère concentré de l'aménagement encourage aussi une philosophie de «vie-travail», les gens pouvant travailler et vivre dans la même ville. Cette philosophie peut permettre de réaliser d'importantes économies de coûts de prestation de services.

Il existe déjà dans des plans régionaux et de nombreux plans locaux actuels des politiques appuyant l'aménagement concentré. Dans l'ensemble, ces plans préconisent la concentration des aménagements futurs autour des centres urbains existants ou proposés ou le long des principaux couloirs de transport. Cependant, un grand nombre des politiques actuelles de la région et des processus de financement et de gestion vont à l'encontre d'une structure urbaine plus concentrée.

2.4 CONCLUSION DE CETTE PARTIE

Le coût approximatif des comportements actuels : une affaire de quelques milliards de dollars.

Si Toronto arrive à la conclusion qu'elle pourrait économiser 1 milliard de dollars par année en adoptant un style de développement urbain plus raisonnable et plus conforme à la réalité des coûts, on peut d'ores et déjà affirmer qu'il en serait de même pour le Grand Montréal. La région de la capitale ne serait pas en reste avec des économies de plus de 200 millions de dollars par année (tous frais de capitalisation et d'entretien confondus). Voilà une question qui mérite d'être approfondie.

3. DES PISTES DE SOLUTION POUR LE QUÉBEC

INTRODUCTION

À la lumière de ce qui précède et dans la foulée des recommandations de nos propres experts québécois, il y a lieu d'intensifier nos recherches et de hâter nos conclusions afin de modifier nos choix d'aménagement dans le but d'assainir à court, moyen et long terme nos finances publiques. Deux efforts de réflexion au Québec offrent des pistes de solution prometteuses, soit le Groupe de travail sur Montréal et sa région et la Table ronde sur les villes-centres.

3.1 LE GROUPE DE TRAVAIL SUR MONTRÉAL ET SA RÉGION (GTMR)

L'Ordre des urbanistes du Québec s'associe d'emblée aux recommandations suivantes du GTMR concernant la nécessité d'un cadre d'aménagement pour l'ensemble de la région métropolitaine et d'une meilleure prise en compte des coûts de l'urbanisation.

« Recommandation 21 :

QUE le cadre métropolitain de développement et d'aménagement (réalisé par la Région métropolitaine de Montréal) comprenne :

- . la vision d'avenir de la ville-région ;
- . les axes, orientations et stratégies prioritaires de développement et d'aménagement qui précisent cette vision ;
- . les politiques et programmes d'investissement qui concrétisent les priorités.

Recommandation 82 :

QUE le promoteur d'un projet de développement dans une zone assujettie à la production d'un plan d'aménagement d'ensemble soit tenu de soumettre à la municipalité une analyse des impacts financiers et fiscaux de son projet.

Recommandation 83 :

QUE toutes les municipalités soient obligées de pourvoir au financement des infrastructures requises sur le site d'un nouveau développement en exigeant leur paiement complet par le promoteur.

Recommandation 84 :

QUE la Région métropolitaine de Montréal étudie, de concert avec le ministère des Affaires municipales, l'opportunité de mettre en place un mécanisme de redevances de développement.

Recommandation 85 :

QUE la Région métropolitaine adopte un plan de priorisation des interventions et des engagements financiers des différents corps publics et contrôle la conformité de toutes les interventions publiques sur son territoire. »

3.2 LA TABLE RONDE SUR LES VILLES-CENTRES

Les recommandations du « Comité sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire » de la Table ronde sur les villes-centres donnent priorité à l'entretien et à la mise en valeur de l'existant plutôt qu'aux nouveaux développements. Ce comité a également recommandé une meilleure évaluation des coûts de l'urbanisation nouvelle pour y arriver.

« Recommandation 7 :

Rendre obligatoire une évaluation d'impact avant de procéder à toute modification d'un schéma d'aménagement visant à permettre l'implantation ou l'agrandissement de projets majeurs (exemples : un centre commercial régional, un parc industriel, un secteur résidentiel). Cette évaluation devra inclure une démonstration que les infrastructures et les équipements déjà en place ont une capacité adéquate ou que la municipalité ou les autres intervenants publics concernés disposent des ressources financières nécessaires à l'agrandissement ou à l'implantation de ceux-ci.

Toute modification d'un schéma d'aménagement devrait également respecter la vision d'aménagement d'agglomération.

Recommandation 10 :

Accorder une plus grande importance à l'évaluation, par les MRC, les communautés urbaines et les municipalités, des coûts de viabilisation des différentes zones d'extension urbaine, tant au moment de leur planification que lors de leur mise en valeur. »

Jusqu'à maintenant, le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations de ces deux groupes de réflexion, mais les travaux de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics offrent l'opportunité de revoir les propositions d'études antérieures.

3.3 VERS UN PARTAGE ÉQUITABLE DES COÛTS

Lorsqu'on examine le partage en vertu des règles actuelles de la fiscalité municipale et des coûts associés au développement en périphérie, on constate que ce partage contribue à l'étalement urbain.

Les lois municipales actuelles en vigueur au Québec permettent aux municipalités de faire participer les promoteurs aux seuls coûts des équipements et infrastructures « sur le site » d'un projet de développement. Par un processus informel de négociations entre les

promoteurs et les municipalités ou une politique clairement établie dans la réglementation d'urbanisme, plusieurs municipalités exigent que les promoteurs :

- réalisent à leurs frais les équipements ou infrastructures requis sur le site du projet ;
ou
- paient un pourcentage des coûts lorsque la municipalité réalise ces travaux (aqueduc, égouts, rues, mobilier urbain, etc.).

D'autres municipalités réalisent elles-mêmes les équipements et infrastructures sur le site et font payer aux nouveaux occupants une taxe de secteur. La municipalité se trouve donc à financer ces immobilisations et à partager avec le promoteur le risque que les habitations ne se vendent pas et, par conséquent, qu'il n'y ait pas de nouveaux contribuables qui puissent rembourser l'argent dépensé par la municipalité. Lorsque le promoteur assume en tout ou en partie ces coûts, il les transmet à l'acheteur dans le prix de la maison.

Dans la région de Montréal, à partir des données recueillies lors de l'enquête en 1991 de l'Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ) auprès de 54 municipalités, on a constaté que les municipalités n'utilisent pas pleinement les possibilités qui leur sont déjà offertes en ce qui concerne la contribution des promoteurs sur le site. À peine 50 p. 100 des municipalités facturent 100 p. 100 des coûts directement imputables aux nouveaux développements.

La concurrence intermunicipale et la conviction partagée par plusieurs élus municipaux à l'effet que tout développement est « payant » ne sont pas étrangères à cette pratique. Cette situation contribue aussi à une urbanisation du territoire déterminée avant tout par les demandes des promoteurs pour ouvrir de nouvelles rues.

Ce traitement favorable est encore plus évident dans le cas des équipements et infrastructures « hors site » : dans ce cas, les lois municipales du Québec ne permettent pas aux municipalités de faire contribuer les promoteurs et il incombe donc à l'ensemble des contribuables de partager ces coûts.

Les contribuables de la municipalité locale ne sont pas les seuls à payer les coûts hors-site. Certains équipements et infrastructures relèvent d'organismes régionaux, tels les communautés urbaines, les commissions de transport, les commissions scolaires, etc. Le mode de financement de ces organismes varie, mais on peut affirmer que les résidents d'autres parties du territoire sont appelés à défrayer une partie des coûts d'immobilisation qui peuvent être générés par le développement d'un nouveau secteur.

Ainsi, le partage actuel des coûts pose certaines questions en termes d'équité, mais il faut surtout s'interroger quant à l'impact de ces pratiques sur la forme de l'urbanisation dans les régions urbaines.

Bien que certains efforts de planification pour déterminer la place des équipements régionaux comme le choix des affectations du sol et des densités soient obligatoires et fassent l'objet d'un certain consensus à l'échelle de chaque MRC et communautés urbaines, force est de constater que les gestes déterminants de la forme urbaine reposent entre les mains de chaque municipalité locale.

À cet égard, les municipalités agissent souvent en réaction aux demandes des promoteurs et des nouveaux arrivants. Leurs décisions, en réponse aux demandes particulières en ce qui concerne l'autorisation des projets de développement des promoteurs, reposent essentiellement sur une évaluation sommaire de la rentabilité fiscale des projets, mais uniquement en fonction des coûts locaux (quand il y a étude).

Dans ce contexte, les coûts occasionnés aux municipalités adjacentes, aux commissions scolaires, aux organismes régionaux et au gouvernement ne sont pas comptabilisés. Ces derniers font l'objet de pressions ultérieures quand les nouveaux résidents réclament écoles, échangeurs d'autoroute, transport en commun, etc. Il n'est donc pas surprenant de voir une forme de développement qu'on peut caractériser de saute-mouton : les subventions indirectes à l'étalement ont pour effet de contribuer à encourager des entreprises et des individus à s'implanter en dehors des milieux déjà urbanisés.

La modification du partage des coûts de développement constitue une voie intéressante en vue d'équilibrer les forces du marché. La participation accrue des promoteurs est au centre de cette pratique afin d'« internaliser » une plus grande partie des coûts de l'urbanisation dans le prix de propriétés.

Cette participation accrue des promoteurs est déjà utilisée dans plusieurs provinces canadiennes et états américains sous diverses appellations : « redevances de développement », « impact fees » ou « development charges ».

Au plus simple, cette approche permet en plus d'obliger les promoteurs à réaliser ou à défrayer les coûts des équipements et infrastructures sur le site et à contribuer également aux immobilisations « hors site ». À la différence du financement des immobilisations par le biais de taxes d'amélioration locale payées par les occupants de nouveaux secteurs sur une période de 10 à 20 ans, les redevances doivent être payées par les promoteurs au moment de l'approbation des projets.

Évidemment, les promoteurs préfèrent le financement par taxe d'amélioration locale parce que cette approche évite des problèmes de financement des déboursés avant l'entrée des revenus. Ainsi, le rapport récent du Groupe de travail du gouverneur de la Floride sur la forme de l'urbanisation est arrivée à la conclusion suivante :

« The market, through application of marginal cost public pricing policies, can be used to stimulate efficient and less costly development patterns. Use of efficient pricing policies would allow the marketplace to operate without subsidy and for consumer decisions to be based on true market prices... Not charging new development for the cost of expensive-to-serve locations subsidizes the push to locate new development long distances away from central facilities and to build at low densities.

Il est important de souligner le fait que les « redevances de développement » ne sont pas des taxes parce qu'elles sont calculées en fonction des bénéfices reçus plutôt que de la capacité de payer ; de plus, la paiement des redevances constitue une condition préalable à l'émission des permis.

Cette approche favorise également une meilleure gestion de l'urbanisation parce qu'elle favorise la consolidation des secteurs déjà desservis ; ainsi, elle contribue à la consolidation et à la rénovation des zones urbaines grâce à l'attrait accru des maisons existantes dont le prix peut dorénavant se comparer avantageusement à celui des maisons neuves. Cette méthode de facturation laisse en outre une bien meilleure marge de manoeuvre financière aux municipalités qui désirent améliorer le cadre de vie de leurs quartiers existants.

3.4 L'EXEMPLE DES REDEVANCES DE DÉVELOPPEMENT EN ONTARIO

En 1989, la province voisine de l'Ontario a introduit un tel régime grâce à l'adoption d'une loi sur les frais de développement ; déjà, depuis plus de 30 ans, les municipalités exigeaient une participation des promoteurs sous la forme de « lot levies », même en l'absence d'un pouvoir habilitant clair.

Cette loi prévoit trois types de contributions, soit :

- . les redevances de développement au niveau municipal (tant local que régional) ;
- . les redevances de développement au niveau scolaire ;
- . les redevances pour le financement anticipé d'infrastructures municipales.

Ces redevances sont associées aux coûts nets des immobilisations reliées à la croissance par opposition à celles qui bénéficient à l'ensemble de la population et doivent être déterminées par règlement à partir d'une évaluation des coûts réels. Les redevances peuvent s'appliquer aux usages résidentiels, commerciaux, industriels et autres.

À signaler le fait que les coûts admissibles « hors site » ne se limitent pas aux immobilisations pour des infrastructures routières, d'approvisionnement en eau potable ou d'évacuation des eaux usées, mais peuvent également inclure les parcs urbains, les édifices administratifs, les postes de police, les casernes de pompiers, les équipements de loisirs (arénas, piscines, centres communautaires, bibliothèques, etc.), les écoles et les hôpitaux (ces derniers sont une responsabilité municipale en Ontario).

La municipalité doit comptabiliser les recettes et les dépenses, ce qui permet aux promoteurs de vérifier dans quelle mesure les immobilisations se sont réellement faites dans les zones visées.

Les municipalités ne sont pas obligées de charger des redevances de développement, mais ne peuvent pas exiger la participation des promoteurs sur une autre base. Environ 400 des 800 municipalités en Ontario ont adopté un règlement sur les redevances de développement.

À titre d'exemple, voici les redevances exigées en 1991 par la municipalité par la municipalité de Hamilton :

<u>Exemple de Hamilton :</u>	<u>\$ / capita</u>
arénas	74,69 \$
piscines	165,80 \$
bibliothèques	106,06 \$
routes	227,51 \$
gestion de la circulation	6,39 \$

Quelques exemples de frais totaux :

<i>Hamilton :</i>	
maisons unifamiliales :	2 872,00 \$
appartements (2 chambres)	2 027,30 \$
appartement (- 2 chambres)	1 098,12 \$
usages industriels et commerciaux :	4 673,06 \$ / acre

New York :
entre 1 192 \$ et 2 782 \$

Etobicoke :
entre 2 330 \$ et 4 145 \$

En ce qui concerne l'impact du régime de redevances, une analyse déjà réalisée par la Municipalité régionale de Hamilton-Wentworth a permis de conclure :

« The lack of a development charge is very unlikely to spur development... as the charge is a small component of the total development cost. If development does occur because no levy exists, then the existing property taxpayer must bear the cost of serving the development. Also developers in positive economic times would be treated unfairly as they would be required to pay the higher levies. Also, failure to collect development charges now may limit the amount of funding available to finance required infrastructure in the future. »

4. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS.

- Dans un souci de connaître la vérité des coûts de nos pratiques de développement, généraliser l'utilisation des modèles mathématiques d'étude des impacts fiscaux et économiques des nouveaux développements.
- Puisque au Québec, dans le contexte démographique économique et fiscal actuel, la priorité va à la consolidation des acquis (restauration, recyclage, intensification autour des infrastructures existantes, etc.), favoriser clairement le paiement de 100 p. 100 des coûts directs reliés aux nouveaux développements.
- S'assurer que les nouveaux développements au Québec, en majorité occasionnés par des déplacements d'activités, contribuent de leur juste part pour l'augmentation des coûts généraux d'administration et d'entretien des infrastructures hors site.
- Rechercher à connaître et à intégrer les coûts indirects de l'étalement et du développement non indispensable à ceux qui en profitent directement plutôt qu'à l'ensemble de la communauté.
- Resserrer les contrôles et les évaluations d'impact sur l'environnement (terres agricoles, zones sensibles, coûts de transport, dépenses d'énergie, etc.).
- Proposer des modèles d'aménagement urbain plus appropriés au respect de l'environnement et à la rationalisation des dépenses publiques d'investissement et de maintenance, notamment en favorisant une forme d'agglomération plus compacte ou la répartition des usages et des densités minimisant les déplacements (densités, mixités, qualité de vie en ville accrue, ...).

Nous vous remercions de l'intérêt que vous porterez aux présentes et vous assurons de la meilleure collaboration de l'Ordre des Urbanistes du Québec et de ses membres pour tout éclaircissement que vous souhaiteriez obtenir à la lecture du présent mémoire.

Le Groupe de travail :

David Belgue, urbaniste
Jean Beaudoin, urbaniste
Serge Filion, urbaniste

Annexe 2

Un exemple nord américain à suivre – Portland / Orégon

Un exemple nord-américain à suivre: Portland

Portland civilise l'automobile

Révolution urbaine sur la côte ouest américaine

LOUIS-GILLES FRANCOEUR
LE DEVOIR

*Devoir
21 Juillet
95*

Il y a quinze ans, Portland, en Oregon, dépassait les normes sur la qualité de l'air deux jours sur trois et son centre-ville était tout à fait nord-américain, c'est-à-dire congestionné soir et matin avec la régularité des levers et couchers de soleil. Les familles quittaient massivement son centre-ville, qui ressemblait de plus en plus, après 18 heures, à une ville morte.

Aujourd'hui, les bistrotts font des affaires d'or jusqu'au petit matin et on voit des enfants jouer sur les trottoirs, qui bouffent souvent les deux tiers de l'espace entre les magasins et les maisons situés de chaque côté des rues. La ville a repris du

souffle et de l'air propre lorsque, avec un audace sans précédent en Amérique, les autorités municipales et régionales ont décidé de sortir ou, à tout le moins, de civiliser l'automobile en la forçant à s'adapter aux exigences des humains. Le contraire, en somme, de l'histoire urbaine du reste de l'Amérique, Québec compris...

La recette de ce miracle, qui semblait aussi appétissante aux commerçants du centre-ville qu'un verre d'arsenic, fait aujourd'hui leur fortune!

Il n'y a plus, aujourd'hui à Portland, une ville de la taille de Montréal avec sa banlieue, que 42 000 places de stationnement au centre-ville, comparativement à plus de 120 000



LES ETATS-UNIS ET
L'ENVIRONNEMENT

VOIR PAGE A 10: PORTLAND



Les stations de banlieue du MAX sont placées au cœur des petites villes afin de stimuler sa fréquentation: à l'arrière-plan, on aperçoit l'immense stationnement gratuit où les gens laissent leurs voitures afin de pénétrer en ville plus rapidement avec le métro de surface.

... suite

PORTLAND *Devoir 21 juillet 1995* Un métro exceptionnel

SUITE DE LA PAGE 1

auparavant. Une forte proportion est réservée prioritairement aux adeptes du covoiturage, le permis mensuel étant inversement proportionnel au nombre de passagers! Un système informatique gratuit met les gens en rapport. Ces voitures peuvent même obtenir la priorité à certains feux de signalisation parce qu'on les équipe d'un système de commande magnétique à distance, révoquant si les passagers prévus ne sont pas là...

Cette révolution urbaine repose sur le MAX et sur TRI-MET. Le MAX est un métro de surface exceptionnel à plusieurs points de vue: il est gratuit au centre-ville, où il est accessible à une fréquence moyenne de cinq minutes toute la journée. Il est littéralement silencieux parce que ses rails, continus et sans joints, ont été moulés dans une semelle de caoutchouc. On lui réserve en tout ou en partie plusieurs rues où les gens déambulent en respirant de l'air non pollué ou tiennent des réunions au café installé sur le trottoir, à l'ombre d'un arbre.

Un dispositif ingénieux permet au MAX de faire passer les feux de circulation au vert. Cette priorité surprend souvent les automobilistes peu attentifs, qui n'ont rien vu encore car les cyclistes réclament des détecteurs d'humains pour obtenir une priorité identique sur des rues qu'ils voudraient réservées, un débat ouvert pour l'instant.

Le MAX, produit par Bombardier au Vermont, est un véhicule surprenant. En ville, il roule au rythme de la circulation. Mais dès qu'il sort du centre-ville, il devient un train de banlieue capable de vitesses de pointe impressionnantes. Il en découle un avantage considérable: les banlieusards qui l'empruntent, après avoir garé gratuitement leurs voitures aux abords d'une gare, n'ont pas à changer de véhicule en entrant dans la ville, ce qui évite les attentes éprouvantes.

Chaque MAX effectue un trajet différent en ville avant de retourner vers la banlieue: les routes se croisent de sorte que les citoyens peuvent aller partout avec ce train gratuitement. On ne paie que pour aller au centre-ville ou en sortir.

Le résultat d'une stratégie aussi efficace est surprenant: les commerçants d'un quartier voisin du centre-ville, jaloux du chiffre d'affaires de leurs concurrents du centre-ville, vont investir ensemble 140 millions \$ pour élargir jusque chez eux le quadrilatère favori des piétons, cyclistes, résidents et «MAX addicts». Leur contribution, ramassée par la Chambre de commerce, s'ajoutera aux 475 millions \$, votés par référendum l'automne dernier, destinés à doubler les routes desservies par les MAX. Le projet coûtera globalement 1,2 milliard \$, ce qui est considéré com-

me une économie par rapport à la solution du transport routier, de la pollution et de la perte globale de qualité de vie.

Portland prévoit que sa population doublera presque d'ici 20 ans, soit une augmentation d'un million de personnes, en raison de l'attrait actuel de sa qualité de vie pour les multinationales dont les cadres ne veulent plus s'asphyxier à Los Angeles! Plutôt que de construire de nouvelles autoroutes — soit la solution préconisée par le département des Transports de l'Oregon — la population a décidé de «ne pas devenir, comme la grosse voisine, le L. A. du nord-ouest», raconte David Calder, le grand patron de TRI-MET.

Mais la véritable clé de cette histoire à succès, que l'on vient étudier de partout dans le monde, ajoute M. Calder, c'est la création d'un gouvernement régional, qui planifie l'affectation du territoire et celle de TRI-MET, l'organisme responsable du transport en commun dans les trois comtés desservis. Le gouvernement régional effectue la planification et TRI-MET répartit les dépenses du transport en commun entre les 23 municipalités voisines de Portland, ainsi que les profits des investissements privés, attirés par une telle qualité de vie.

Aux États-Unis, créer un gouvernement métropolitain, semblable à une MRC québécoise, tient du miracle politique. Les communautés locales, auxquelles chacun s'identifie, sont jalouses de leurs prérogatives et de leur liberté d'action. Pour plusieurs de leurs citoyens, la planète s'arrête aux limites... On exècre toute forme de gouvernement centralisé au même titre que le communisme!

Cet obstacle culturel vaincu, les banlieues de Portland ont véritablement planifié leur développement autour des points de chute du MAX. On a ainsi épargné les meilleures terres agricoles et créé autour de la ville une sorte de ceinture verte au-delà de laquelle s'effectuera le développement futur, en terrain accidenté de préférence, pour ne pas aliéner le patrimoine agricole ou des écosystèmes intéressants.

Les planificateurs ont aussi adopté une stratégie de base: chaque fois qu'ils doivent construire une autoroute, ils exproprient deux voies supplémentaires pour le MAX de sorte que les automobilistes peuvent méditer sur leur vice solitaire en regardant les usagers du train léger filer en silence à 80 km à l'heure pour moins de 2 \$ dans le cas du point le plus éloigné, situé à 30 kilomètres de la ville...

Les automobilistes ont au moins la satisfaction de penser qu'ils font œuvre collective car les revenus des 66 stationnements de la ville, un quasi-monopole de TRI-MET, financent une partie importante des coûts du transport en commun!

Annexe 3

**Sondage : L'environnement et la qualité de l'eau figurent au premier rang
des préoccupations des Québécois (Le Devoir)**

L'environnement et la qualité de l'eau figurent au premier rang des préoccupations des Québécois

PIERRE O'NEILL
LE DEVOIR

La qualité de l'eau et la protection de l'environnement figurent au premier rang des préoccupations des Québécois, insatisfaits des politiques de leur gouvernement en ces matières. Une intervention plus musclée de l'État leur redonnerait confiance.

Cette impression est massivement répandue au sein de la population si l'on considère que 92,7 % des personnes interrogées par la maison Sondagem, entre le 28 novembre et le 3 décembre, ont émis l'opinion voulant qu'il «*reste encore du travail à faire*» pour améliorer la qualité de l'eau potable. Seulement 7,3 % sont d'avis que «*tout a été fait*» dans ce domaine.

Réalisé pour le compte du *Devoir* au moment où se tient à Montréal le Symposium sur l'eau, ce sondage met en lumière toute la vigueur de notre conscience environnementale. En fait, 97,7 % des 1026 Québécois interrogés se sont

dit «*très favorables ou plutôt favorables*» à ce que le gouvernement prenne des mesures pour renforcer l'environnement. Ces données comprennent la répartition des indécis.

C'est une perception dont les sondeurs sont parvenus à mesurer l'authenticité et la solidité à travers de nombreuses autres données.

■ 95,8 % sont d'opinion qu'il reste encore beaucoup à faire pour que toutes les municipalités soient en mesure de traiter les eaux usées des résidents.

■ Quelle évaluation les gens font-ils de la pollution qui menace les lacs et rivières du Québec? 49,1 % sont convaincus que la pollution a augmenté; 25,9 % croient qu'elle a diminué, alors que 25 % ont plutôt l'impression qu'elle est demeurée au même niveau.

■ Parmi les facteurs qui sont identifiés comme

les plus responsables de la pollution des lacs et rivières, l'élevage des animaux et l'usage des engrais sont considé-

rés comme «*très ou assez importants*» par 75,6 % tandis que 24,4 % les jugent «*peu ou pas du tout importants*».

■ Se pourrait-il que l'eau devienne un jour une richesse naturelle plus importante que la forêt? C'est une hypothèse

partagée par 82,4 % et réfutée par 17,6 % des Québécois.

Ces perceptions diffèrent sensiblement selon la langue, l'âge, la scolarité, le revenu, le sexe et la région de résidence. Par exemple, le désir de voir le gouvernement prendre de nouvelles mesures pour renforcer la protection de l'environnement est plus clairement perceptible chez les anglophones que chez les francophones. C'est une opinion à laquelle adhèrent plus nombreux les gens qui sont à la recherche d'un emploi, les moins nantis, les femmes et les Montréalais.

Par ailleurs, la conviction selon laquelle il reste beaucoup à faire pour améliorer la qualité de l'eau est ressentie avec plus d'intensité chez les personnes âgées, les francophones, les plus nantis, les universitaires, les hommes et les gens qui résident à l'extérieur de Montréal et Québec.

Ce que ce sondage fait ressortir avec force, c'est une néo-conscientisation à l'égard de la protection de l'environnement et de la qualité de l'eau. Président de Sondagem, le sociologue Jean Noiseux explique l'émergence de cette préoccupation par le fait que l'eau occupe une place grandissante dans la vie de tous les jours. Il souligne en outre que l'on constate aujourd'hui les limites de cette ressource renouvelable que l'on croyait autrefois inépuisable, et enfin, le fait que l'eau évoque les grandes réalisations du Québec moderne comme la nationalisation de l'électricité, les symboles que sont les barrages de la Manic et de la Baie-James.

Peut-on concilier «*eau source de vie*» avec «*eau source de profits*»? Le Symposium sur l'eau, qui commence aujourd'hui à Montréal, se veut précisément une amorce de réflexion sur les nouvelles possibilités d'exploitation des eaux souterraines et de surface.

SONDAGE

Voici les réponses aux questions de l'enquête Sondagem effectuée au début du mois de décembre auprès de 1026 répondants.

■ Personnellement, seriez-vous très favorable, plutôt favorable, plutôt défavorable ou très défavorable à ce que les mesures pour protéger l'environnement soient renforcées?

très favorable	67,6 %	plutôt favorable	30,1 %
plutôt défavorable	2,2 %	très défavorable	0,2 %

■ Personnellement, êtes-vous d'accord ou en désaccord avec ceux qui disent que dans l'avenir, l'eau sera une richesse naturelle encore plus importante que la forêt?

d'accord	82,4 %	désaccord	17,6 %
----------	--------	-----------	--------

■ Diriez-vous qu'au Québec, tout a été fait ou qu'il reste encore du travail à faire pour permettre à toutes les municipalités de traiter leurs eaux usées résidentielles?

tout a été fait	4,2 %	beaucoup à faire	95,8 %
-----------------	-------	------------------	--------

■ À votre avis, est-il possible qu'un jour le Québec manque d'électricité?

oui	21,6 %	non	78,4 %
-----	--------	-----	--------

■ D'après-vous, l'exportation d'électricité aux États-Unis est-elle suffisamment rentable pour que l'on construise de nouveaux barrages afin de répondre aux besoins des Américains?

oui	47,1 %	non	52,9 %
-----	--------	-----	--------

■ Dans un autre ordre d'idées, diriez-vous qu'en général, la pollution des lacs et des rivières au Québec a augmenté, diminué ou est demeurée la même au cours des dix dernières années?

augmenté	49,1 %	diminué	25,0 %
la même	25,9 %		

■ Ainsi, diriez-vous que l'élevage des animaux ainsi que l'usage des engrais dans la production agricole constituent une cause très importante, assez importante, peu importante ou pas du tout importante de la pollution des cours d'eau au Québec?

très importante	23,6 %	assez importante	52,0 %
peu importante	20,6 %	pas importante	3,8 %

Annexe 4

**Résumé du mémoire présenté par Vivre en Ville • le RNCREQ • l'UQCN à
la Commission sur les finances et la fiscalité locales (septembre 1998)**

Résumé du mémoire présenté à la
Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales

Par
Vivre en Ville • le RNCREQ • l'UQCN
Septembre 1998

La fiscalité est un puissant outil. C'est elle, plus que toutes autres lois, qui établit et façonne le type de développement ou comportement qu'on peut observer dans un État. La fiscalité, c'est la règle du jeu. En changeant ces règles, on peut changer bien des façons de faire et orienter le développement ou les comportements en fonction d'un idéal collectif, tant sur le plan économique que social.

Pour Vivre en ville: le regroupement pour le développement urbain, rural et villageois viable, de même que pour le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ) et pour l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN), la fiscalité est le plus puissant levier sur lequel il faut agir afin d'atteindre un développement durable. Le développement durable, c'est ce modèle pour lequel nos trois organismes oeuvrent quotidiennement afin de convaincre gouvernements, municipalités, entreprises et citoyens qu'il faut faire plus qu'adhérer à ce modèle, mais bien mettre en oeuvre les nécessaires changements permettant d'atteindre celui-ci.

C'est pourquoi tant Vivre en ville, le RNCREQ, que l'UQCN ont travaillé dans le passé, comme aujourd'hui, à proposer d'autres façons de faire en matière de fiscalité, s'appuyant pour faire leur démonstration sur des expériences et réussites à l'étranger, en Europe, mais également aux États-Unis et dans certaines provinces canadiennes. La participation à la Commission sur la fiscalité et les finances publiques en 1996 en est d'ailleurs un exemple concret, au delà des études, recherches et représentations effectuées sur ce sujet au cours des dernières années. Le présent mémoire sur la fiscalité locale s'inscrit d'ailleurs comme une suite logique des principes et recommandations présentés en 1996.

La fiscalité locale est également d'une importance capitale pour Vivre en ville, le RNCREQ et l'UQCN dans la recherche d'un développement durable. Parce que la fiscalité locale est intimement liée à la façon dont s'est urbanisé le territoire québécois, à notre modèle d'aménagement. La fiscalité est en effet responsable en bonne partie de l'étalement urbain, de cette urbanisation désordonnée et à faible densité. Est-il nécessaire de rappeler que cette pratique d'aménagement n'est ni plus ni moins qu'un cancer pour les finances publiques (du Québec comme des municipalités) qui engouffre nos impôts dans des équipements et infrastructures (routes, écoles, hôpitaux, aqueducs, etc.) pour une périphérie, alors que ceux du centre sont sous-utilisés. Un cancer pour les espaces verts et les terres agricoles qui continuent de céder des milliers d'hectares malgré la Loi sur la protection du territoire agricole et la Loi sur le droit de produire. Un cancer qui gonfle notre consommation énergétique, faisant du Québec un des États

les plus énergivores du monde. Sans compter la piètre qualité de vie que génère notre modèle d'urbanisation.

Voilà pourquoi nous tenterons dans ce mémoire de vous exprimer avec conviction qu'il est possible, grâce à une utilisation judicieuse de la fiscalité, de changer nos pratiques en matière d'aménagement, lesquelles contribueraient inévitablement à l'assainissement des finances publiques, à une réduction du fardeau fiscal des contribuables et à l'amélioration de la qualité de vie. Pour reprendre les mots judicieux de l'Ordre des urbanistes du Québec en 1996 : « *Nous arriverons en ce jour à la conclusion qu'il faudra, au Québec, faire dans le domaine de l'aménagement et des transports ce que nous sommes en train de réaliser dans le domaine de la santé et des services sociaux : devenir raisonnable pour sauvegarder l'essentiel* ».³⁴ Devenir raisonnable : tel est le défi de la révision de la fiscalité locale.

En somme, depuis l'arrivée de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en 1979, la fiscalité municipale a été modifiée à au moins deux reprises sans qu'on prenne pleinement la peine de faire les liens étroits qui pourraient exister entre les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et les règles fiscales. Depuis bientôt vingt ans, ni la LAU, ni la Loi sur la protection du territoire agricole (LPTA) n'ont permis d'endiguer l'étalement urbain ou de consolider les milieux urbains et villageois tel que le souhaitaient le gouvernement et plusieurs intervenants socio-économiques. Pire, deux décennies se sont écoulées pendant lesquelles on a assisté à une recrudescence du phénomène d'étalement urbain et où les iniquités fiscales entre villes-centres et villes périphériques n'ont fait que s'accroître. La nouvelle réalité municipale pose des problèmes importants sur lesquels il y a urgence de réfléchir et surtout d'agir.

Cette urgence d'agir, la présente Commission devra la faire sentir au gouvernement. À la fin du processus, c'est lui seul qui aura la possibilité de mettre en oeuvre les nécessaires changements. Car il y a des domaines où les consensus sont difficiles, voir impossibles. La fiscalité municipale est évidemment un de ces domaines. Dans notre modèle fiscal qui comporte nombre d'iniquités, ceux-là mêmes qui profitent de ces iniquités voudront protéger leurs avantages, leurs acquis. Le gouvernement ne pourra que très difficilement ménager la chèvre et le chou. Dans ce sens, *Vivre en ville* : le regroupement pour le développement urbain, rural et villageois viable, le RNCREQ et l'UQCN acceptent la prémisse gouvernementale d'assainir les finances publiques sans augmenter le fardeau fiscal de l'ensemble des contribuables. Une correction des iniquités passe toutefois par un nécessaire rééquilibrage des coûts des différents services et équipements, de même que des revenus.

Nous considérons que la fiscalité est l'outil privilégié pour atteindre les orientations gouvernementales en matière d'aménagement. C'est pourquoi nous suggérons dans ce mémoire, des propositions de changements qui permettent l'atteinte de ces orientations, afin que celles-ci ne demeurent pas de simples vœux pieux. Selon *Vivre en ville*, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ) et l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN), la Commission sur les finances et la fiscalité locales devrait évidemment

³⁴ ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC. 1996. *Mémoire présenté par l'ordre des urbanistes du Québec à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*. page 1.

orienter ses propres recommandations de manière à ce que le nouveau pacte fiscal permette la mise en oeuvre de ces orientations.

Une des lignes directrices de notre mémoire est bien entendu le développement durable, ce grand concept auquel le gouvernement québécois s'est engagé à la suite du Sommet de Rio en 1992. Pourquoi choisir le développement durable comme ligne directrice? Parce que le développement durable fait appel à des valeurs comme l'équité, la solidarité et la responsabilité de nos actions, à l'égard de nos concitoyens et concitoyennes certes, mais aussi à l'égard des générations qui nous suivent et des autres peuples.

Nos propositions font donc appel au devoir que nous avons vis-à-vis ces autres peuples et vis-à-vis les générations futures. Nous ne pouvons malheureusement pas tenir compte que de nos aspirations et de nos besoins. Les autres existent et nous devons prendre en considération les impacts de nos choix sur ceux-ci. Car la cause du développement durable n'est pas simplement d'assurer aux Québécoises et Québécois qu'ils pourront vivre dans un environnement sain, mais bien d'assurer une utilisation rationnelle des ressources qui puisse elle à son tour garantir la survie des écosystèmes de la planète et ainsi permettre à chacun de combler ses besoins essentiels et d'offrir cette possibilité à tous de vivre dans un environnement de qualité.

Mais quel est le lien direct entre la fiscalité ou la fiscalité locale et le développement durable? L'aménagement du territoire et notre modèle d'urbanisation évidemment. En effectuant des choix fiscaux, qui visent à favoriser un meilleur aménagement du territoire et par conséquent, une utilisation plus rationnelle et judicieuse de nos ressources, nous contribuons à changer progressivement un des secteurs où nous sommes le « moins durable ». Faire des choix fiscaux qui nous permettent d'être raisonnables en matière d'aménagement et par conséquent de transport, c'est donc agir de façon responsable vis-à-vis la communauté internationale, notamment au chapitre de la diminution de notre contribution aux gaz à effet de serre, mais aussi d'atteindre les objectifs gouvernementaux en matière d'aménagement, de favoriser une diminution des dépenses publiques et individuelles.

La fiscalité, comme nous le disions précédemment, est un puissant outil. C'est elle qui définit et trace les grandes lignes de la société dans laquelle nous vivons. Sans modifications importantes de la fiscalité, c'est-à-dire sans changements des règles du jeu, il y a peu d'espoir que le Québec adopte les nouveaux comportements en matière d'aménagement auquel il aspire. Ce faisant, il y a peu de chances que les choix permettant d'éviter le gaspillage de nos ressources et de réduire les dépenses publiques se concrétisent.

À notre avis, la fiscalité devrait encourager les comportements et les choix qui sont les plus avantageux pour l'ensemble de la société, soit lorsque la fiscalité tendra à réduire à la fois les dépenses de la population, que celles de l'État. C'est ce que permettrait une réforme de la fiscalité orientée sur les objectifs que le Québec s'est donné en matière d'aménagement. Privilégier ce qui est le moins coûteux pour la société. Telle est l'orientation que doit prendre la révision de notre système fiscal. C'est cela, la gestion optimale des ressources et c'est la meilleure façon de contribuer au développement équitable et durable.

Annexe 5

Adresses et téléphones utiles

Les références utiles

 <p>VIVRE EN VILLE REGROUPEMENT POUR LE DÉVELOPPEMENT URBAIN RURAL ET VILLAGEOIS VIABLE</p> <p>1085, Salaberry, local 313 Québec, Québec, G1R 2V7 Tél: (418) 524-8055 Télec: (418) 522-7555 Courriel: vivenvil@mediom.qc.ca</p>	<p>RNCREQ Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec</p> <p>1300, rue Notre-Dame, local 206 Trois-Rivières, Québec, G9A 4X3 Tél: (819) 374-6105 Télec: (819) 974-5328 Courriel: mcreq@qc.aira.com</p>	 <p>UQCN Éditeur du magazine <i>francvert</i></p> <p>690, Grande -Allée Est Québec, Québec Tél: (418) 648-2104 Télec: (819) 648-0991 Courriel: courrier@uqcn.qc.ca</p>
---	---	--

Q U Cr É B E C
*Conseil régional
de l'environnement
de la région de Québec*

1085, Salaberry, local 316
Québec, Québec, G1R 2V7
Tél: 524-7113 - Téléc: 524-4112
Courriel: creq@mediom.qc.ca

Le conseil régional de l'environnement de la région de Québec est un organisme à but non lucratif, créé en 1989, qui regroupe des institutions, entreprises et individus ayant à coeur la défense des droits collectifs à un environnement de qualité.

Atelier
d' aménagement
d'urbanisme &
d'environnement

Vers un développement
viable.

1085 Salaberry, suite 331
Québec, Québec G1R 2V7
tél: 522-5861
atelier@mediom.qc.ca

- Aménagement et urbanisme
- Design urbain et aménagement d'espaces verts
- Réglementation et instruments d'urbanisme (PIA, PPU, etc.)
- Gestion des déchets
- Études d'impacts
- Études de regroupement
- Analyses coûts - bénéfiques
- Sécurité en milieu urbain
- Gestion par bassin versant

Références utiles

Les conseils régionaux de l'environnement du Québec

CRE/Bas-Saint-Laurent (01)

Luce Baltazar
88, rue St-Germain Ouest, bureau 104
Rimouski, Qc
G5L 4B5
Tél.: (418) 721-5711 - Fax: (418) 724-2216
E-Mail: elianeh@icrdl.net

CRE/Saguenay-Lac-Saint-Jean (02)

540, rue Sacré-Coeur ouest, suite 7
Plaza II, Alma, Qc.
G8B 1M2
Tél.: (418) 662-9347 - Fax: (418) 662-2084
E-Mail: cre02@alma.digicom.qc.ca

CRE/Québec (03)

Alexandre Turgeon: dg
1085, rue Salaberry, bureau 316
Québec (Québec)
G1R 2V7
Tél.: (418) 524-7113 - Fax.: (418) 524-4112
E-Mail: creq@mediom.qc.ca

CRE/Mauricie (04)

Sharon Nadeau
946, rue Saint-Paul, local 309
Trois-Rivières, Qc
G9A 1J3
Tél./Fax : (819) 694-1748
E-Mail: crem@geocities.com

CRE Centre du Québec

Sylvie Delisle
116 Avenue des Lilas
Drummondville, Qc
J2C 3L4
Tél.: (819) 475-3202 - Fax.: (819) 475-1048
E-Mail: crecq@9bit.qc.ca

CRE/Estrie (05)

Roger Riendeau: dg
31, rue King ouest, bureau 315
Sherbrooke, Qc
J1H 1N5
Tél.: (819) 821-4357 - Fax: (819) 821-3841
E-Mail: cree@abacom.com

CRE/Montréal (06)

3516 Av. du Parc
Montréal (Québec)
H2X 2H7
Tél.: (514) 842-2890
Fax: (514) 985-9725
E-Mail: cremtl@cam.org

CRE/Montérégie (16)

Chantal D'Auteuil
806, rue Richelieu
Beloil (Québec)
J3G 4P6
Tél.: (450) 446-3348

CRE/Abitibi-Témiscamingue (08)

Daniel Beauvais: secrétaire
1038, rue du Club
Belcourt, Qc
J0Y 2M0
Tél./Fax: (819) 737-8605
E-Mail: creat@lino.com

CRE/Côte-Nord (09)

Mariette Mercier
350, rue Smith, bur. 252, C.P. 340
Sept-Îles, Qc
G4R 4K6
Tél.: (418) 962-6362 - Fax: (418) 962-4625
E-Mail: crecn@netaxis.qc.ca

CRE/Gaspésie-les-Îles (11)

106 A, rue Port-Royal, C.P. 69
Bonaventure, Qc
G0C 1E0
Tél.: (418) 534-4498 - Fax: (418) 534-4122
E-Mail: cregim@globetrotter.qc.ca

CRE/Chaudière-Appalaches (12)

Diane Forget
45, Desjardins, bureau 104
Lévis
G6V 5V3
Tél.: (418) 838-1214 - Fax: (418) 838-1216
E-Mail: cre.ca@videotron.ca

CRE/Laval (13)

Guy Garand:, dg
3235, boulevard Saint-Martin, Est, Local # 219
Laval (Québec)
H7E 5G8
Tél.: (450) 664-3503 - Fax: (450) 664-4054
E-Mail: cre.laval@sympatico.ca

CRE/Lanaudière (14)

Gilles Côté
365, rue Saint-Louis, C.P. 658
Joliette, Qc, J6E 7N3
Tél.: (450) 756-0186 - Fax.: (450) 756-6538

CRE/Laurentides (15)

349, rue Labelle
Saint-Jérôme, Qc
J7Z 5L2
Tél.: (450) 565-2998 - Fax: (450) 565-3577
E-Mail: crela@citenet.net

CRE/Outaouais (07)

Stéphanie Beauregard: dg
115, boul. Sacré-Cœur, bur. 204
Hull (Québec)
J8X 1C5
Tél.: (819) 772-4925
Fax: (819) 772-4945
E-Mail: creddo@cactuscom.com

Les finances et la fiscalité locale au Québec
CHANGER LES REGLES DU JEU POUR UNE SOCIÉTÉ JUSTE ET VIABLE

La fiscalité locale est d'une importance capitale pour Vivre en ville, le RNCREQ et l'UQCN dans la recherche d'un développement durable. Parce que la fiscalité locale est intimement liée à la façon dont s'est urbanisé le territoire québécois, à notre modèle d'aménagement. La fiscalité est en effet responsable en bonne partie de l'étalement urbain, de cette urbanisation désordonnée et à faible densité. Est-il nécessaire de rappeler que cette pratique d'aménagement n'est ni plus ni moins qu'un cancer pour les finances publiques (du Québec comme des municipalités) qui engouffre nos impôts dans des équipements et infrastructures (routes, écoles, hôpitaux, aqueducs, etc.) pour une périphérie, alors que ceux du centre sont sous-utilisés. Un cancer pour les espaces verts et les terres agricoles qui continuent de céder des milliers d'hectares malgré la Loi sur la protection du territoire agricole et la Loi sur le droit de produire. Un cancer qui gonfle notre consommation énergétique, faisant du Québec un des États les plus énergivores du monde. Sans compter la piètre qualité de vie que génère notre modèle d'urbanisation.

Voilà pourquoi nous tenterons dans ce mémoire de vous exprimer avec conviction qu'il est possible, grâce à une utilisation judicieuse de la fiscalité, de changer nos pratiques en matière d'aménagement, lesquelles contribueraient inévitablement à l'assainissement des finances publiques, à une réduction du fardeau fiscal des contribuables et à l'amélioration de la qualité de vie. Pour reprendre les mots judicieux de l'Ordre des urbanistes du Québec en 1996 : « *Nous arriverons en ce jour à la conclusion qu'il faudra, au Québec, faire dans le domaine de l'aménagement et des transports ce que nous sommes en train de réaliser dans le domaine de la santé et des services sociaux : devenir raisonnable pour sauvegarder l'essentiel* ». Devenir raisonnable : tel est le défi de la révision de la fiscalité locale.

RNCREQ
Regroupement national des
conseils régionaux de
l'environnement du Québec

1300, rue Notre-Dame, local 206
Trois-Rivières, Québec, G9A 4X3
Tél: (819) 374-6105
Télec: (819) 974-5328
Courriel: rncreq@qc.aira.com



VIVRE EN VILLE

REGROUPEMENT POUR LE
DÉVELOPPEMENT URBAIN
RURAL ET VILLAGEOIS VIABLE

1085, Salaberry, local 313
Québec, Québec, G1R 2V7
Tél: (418) 524-8055
Télec: (418) 522-7555
Courriel: vivenvil@mediom.qc.ca



690, Grande -Allée Est
Québec, Québec
Tél: (418) 648-2104
Télec: (819) 648-0991
Courriel: courrier@uqcn.qc.ca