

**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**

En collaboration avec

**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

# Table des matières

<b>Présentation des organismes.....</b>	<b>6</b>
<b>Préambule.....</b>	<b>10</b>
<b>1. Introduction générale .....</b>	<b>11</b>
1.1 Faire fi de ceux qui veulent maintenir les iniquités .....	11
1.2 La fiscalité municipale : outil privilégié pour atteindre les orientations gouvernementales en matière d'aménagement.....	11
1.3 La fiscalité municipale et le développement durable.....	12
1.4 Changer les règles du jeu pour une société juste et viable / ou La fiscalité comme outil de changement (si on utilise le titre en conclusion)?.....	12
Introduction en bref.....	13
<b>2. Principes devant guider une révision de la fiscalité locale.....</b>	<b>13</b>
2.1 L'équité fiscale.....	13
2.1.1 Atteindre l'équité... en corrigeant les iniquités .....	14
2.1.2 Les obstacles liés à la recherche de l'équité .....	14
2.2 Le développement durable et l'aménagement « raisonnable » du territoire .....	15
<b>3. Observations sur les impacts du système fiscal québécois .....</b>	<b>16</b>
3.1 Les impacts sur l'aménagement du territoire et les finances publiques .....	16
3.2 La compétitivité contre-productive .....	17
3.3 Les impacts du système fiscal québécois en regard du développement durable 17	
<b>4. Les défis d'une fiscalité locale.....</b>	<b>19</b>
4.1 Privilégier les choix individuels les plus rentables pour la collectivité .....	19
4.2 Mieux encadrer l'expansion urbaine .....	20

4.2.1	Le calcul des vrais coûts.....	21
	Taxer les nuisances.....	21
4.3	Privilégier la tarification des services .....	23
4.3.1	Le principe de l'utilisateur-payeur .....	23
4.3.2	Équité fiscale, sociale et régionale.....	24
4.3.3	Limiter le recours à la taxe foncière .....	25
4.4	Les transports .....	26
4.4.1	Rétablir le péage routier et accroître les taxes sur l'essence .....	26
4.4.2	Le transport en commun .....	27
4.4.3	Favoriser le transport des marchandises par train .....	28
	Les transports en bref.....	30
4.5	La gestion des matières résiduelles .....	30
4.6	Faut-il privatiser les infrastructures ? .....	31
4.7	Quelques instruments financiers et fiscaux à mettre en place .....	32
4.7.1	Redevances de développement .....	32
4.7.2	Partager l'assiette fiscale régionale (« Tax Base Sharing »).....	33
	Associer au TBS le concept de ceinture verte .....	34
	Associer au TBS un fonds régional de développement économique..	34
 <b>5. L'exemple type de développement irrationnel .....</b>		<b>36</b>
 <b>6. Le développement rationnel du territoire.....</b>		<b>37</b>
6.1	Nouvelles formes de développement; coût inférieur des infrastructures.....	39
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 .....	40
6.2.1	Prévision des coûts associés au « plan de rechange » .....	51
6.2.2.	Les coûts de l'infrastructure du « plan de rechange » .....	51
 <b>Conclusion : Changer les règles du jeu pour une société juste et viable.....</b>		<b>53</b>
	L'équité et l'impossible consensus.....	53
	Des paradigmes à renverser: .....	53
	Le nouveau paradigme à adopter: le développement durable.....	53
	L'importance de l'aménagement du territoire sur les finances publiques.....	54
	Le potentiel de la tarification et de certaines taxes ' .....	54
	Derniers vœux adressés aux commissaires .....	54

<b>Bibliographie</b> .....	<b>56</b>
----------------------------	-----------

<b>Annexe 1</b> .....	<b>62</b>
-----------------------	-----------

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

<b>Annexe 2</b> .....	<b>63</b>
-----------------------	-----------

Un exemple nord américain à suivre – Portland / Orégon

<b>Annexe 3</b> .....	<b>64</b>
-----------------------	-----------

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

<b>Annexe 4</b> .....	<b>65</b>
-----------------------	-----------

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

<b>Annexe 5</b> .....	<b>66</b>
-----------------------	-----------

Adresses et téléphones utiles

## **Tableaux**

Tableau 1: Caractéristiques principales du « nouvel urbanisme » .....	40
---	----

Tableau 2: Comparaison de l'utilisation du sol pour les deux modèles de développement .....	47
---	----

Tableau 3: Comparaison de la typologie des logements et de la population entre les deux plans.....	48
--	----

Tableau 4: Dimensions des routes du plan traditionnel.....	48
--	----

Tableau 5: Dimensions des routes du plan de rechange .....	49
--	----

Tableau 6: Responsabilités des paliers régional et local.....	50
---	----

## **Encadrés**

Encadré 1: Les changements climatiques, Kyoto et la fiscalité municipale .....	18
--	----

Encadré 2: Combattre les externalités négatives en internalisant les coûts de celles-ci et encourager les externalité positives .....	20
---	----

Encadré 3: Le Club des 20 %.....	22
----------------------------------	----

## **Figures**

Figure 1: Plan du site traditionnel.....	42
--	----

Figure 2: Plan de rechange .....	43
----------------------------------	----

Figure 3: Coupes transversales de routes associées au plan traditionnel .....	44
---	----

Figure 4: Coupes transversales des routes du plan de rechange .....45  
Figure 5: Coupes transversales des routes du plan de rechange (suite) .....46

# **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](mailto: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 : rncreq@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 mondiale 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 le 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 »..<sup>1</sup> 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 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.

### **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

---

<sup>1</sup> 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.

### **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 / ou La fiscalité comme outil de changement (si on utilise le titre en conclusion)?**

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».<sup>2</sup>

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

---

<sup>2</sup> 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 déserte 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 fondeuse 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<sup>e</sup> 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 publiques<sup>3</sup>, 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

<sup>3</sup>. Les finances publiques, où plutôt l'endettement de nos institutions (municipalités, gouvernements) ont absorbées 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.*<sup>4</sup>

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

<sup>4</sup> 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.»<sup>5</sup>

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 marché<sup>6</sup>. 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 potentiel<sup>7</sup> : 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, les coûts 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

<sup>5</sup> 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.

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

<sup>7</sup> 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 consécutives 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 profitent pas autant des services offerts par le Gouvernement québécois (transport scolaire, Sûreté du Québec) ou contribuent, 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 résidants 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 façade<sup>8</sup>. 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.

---

<sup>8</sup> 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 unifamiliale<sup>9</sup>. 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 densité<sup>10</sup> 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.

---

<sup>9</sup>. 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.

<sup>10</sup>. 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 entretenir<sup>11</sup>. 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.<sup>12</sup>

---

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

<sup>12</sup> 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, page35

## 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%
<b>Québec</b>	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 commun<sup>13</sup>. 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

<sup>13</sup> 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 Transports<sup>14</sup>, 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.

---

<sup>14</sup> 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<sup>ème</sup> 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).<sup>15</sup> 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.

---

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> Il faudrait de plus, selon certains analystes, non seulement arrêter ces subventions, mais tarifer 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.<sup>17</sup> 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'utilisateur. 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... ”<sup>18</sup>

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)<sup>19</sup>. L'enfouissement des déchets est un procédé très

---

<sup>16</sup> 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.

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

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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 neuf<sup>20</sup>. 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.

<sup>20</sup>THE 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.<sup>21</sup>**

---

<sup>21</sup> 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 région<sup>22</sup>.

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.

---

<sup>22</sup> 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 foncière<sup>23</sup>.

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

---

<sup>23</sup> 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 métropolitain<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> 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*<sup>25</sup> 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.

---

<sup>25</sup> 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 en 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*<sup>26</sup>.

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

---

<sup>26</sup> 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 <sup>27</sup>.

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 :

---

<sup>27</sup> 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 linéaires 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)<sup>29</sup> 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;

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> 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. Nelessen 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**

Source: IBID., p.15

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

Source: IBID., p.16

**Tableau 4: Dimensions des routes du plan traditionnel**

Source: IBID., p.16

**Tableau 5: Dimensions des routes du plan de rechange**

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)<sup>30</sup>.

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.

<sup>30</sup> *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. »<sup>31</sup>. 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 :

---

<sup>31</sup> *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 professionnelles<sup>32</sup>.

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 »<sup>33</sup>**

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.

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p.43

<sup>33</sup> 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 équivaudrait 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 e« 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 '**

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<sup>e</sup> 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.

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.

## **Annexe 1**

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

## **Annexe 2**

**Un exemple nord américain à suivre – Portland / Orégon**

## **Annexe 3**

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

## **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)**

## **Annexe 5**

### **Adresses et téléphones utiles**

**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* ». <sup>34</sup> 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

---

<sup>34</sup> 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.