

# Remettre l'aménagement du territoire au cœur des priorités

Les municipalités, maîtres d'œuvre d'un choix collectif indispensable

*Mémoire présenté à l'*  
Union des Municipalités du Québec  
*dans le cadre des*  
Consultations ouvertes sur le projet de Livre blanc sur l'avenir des municipalités

*par*



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

Avril 2012

### **Rédaction**

Thomas Gérardin

– *Conseiller en législation et réglementation d'urbanisme, Vivre en Ville*

Jeanne Robin

– *Directrice générale adjointe, Vivre en Ville*

### **Recherche**

Claudia Bennicelli

– *Conseiller en transport et mobilité et chargée de dossiers, Vivre en Ville*

Philippe Cousineau-Morin

– *Chargé de politique et dossiers, Vivre en Ville*

Thomas Gérardin

### **Coordination**

Jeanne Robin

Christian Savard

– *Directeur général, Vivre en Ville*

# Présentation

## Vivre en Ville

Vivre en Ville, le regroupement québécois pour le développement urbain, rural et villageois viable, œuvre principalement à la sensibilisation des acteurs québécois afin de favoriser l'application des principes du développement durable dans l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Par des recherches, des projets de démonstration et d'accompagnement, des outils de formation et des événements, Vivre en Ville stimule l'innovation et participe au développement de collectivités viables, à l'échelle du bâtiment, de la rue, du quartier et de l'agglomération.

Organisme national d'intérêt public fondé en 1994, Vivre en Ville a pour mission l'amélioration de la qualité de l'environnement et des milieux de vie par la recherche d'un aménagement du territoire optimal, contribuant au bien-être physique et psychologique des citoyens.

Vivre en Ville contribue au débat public par sa participation à des colloques, à des audiences ou à des consultations publiques, ainsi que par la réalisation de projets d'amélioration de la qualité de vie, inspirés d'expériences internationales et appliqués tant à l'échelle des agglomérations et des quartiers urbains, que des villages et des milieux ruraux.

# Sommaire

Vivre en Ville souhaite par ce mémoire appuyer l'Union des municipalités du Québec (UMQ) dans sa démarche de publication d'un Livre blanc. Vivre en Ville partage plusieurs des préoccupations de l'UMQ en ce qui a trait à l'avenir des municipalités et souhaite contribuer à placer au cœur de l'actualité et des débats les défis et les opportunités qui les attendent. Pour Vivre en Ville, le développement harmonieux, durable et soutenu des collectivités du Québec dépend d'actions concrètes qui doivent être entreprises, dès maintenant, et avec constance.

L'aménagement du territoire et l'urbanisme sont au cœur des responsabilités et des pouvoirs des municipalités. Ce sont aussi des pratiques dont les effets sont majeurs et durables, aussi bien sur la qualité de vie des citoyens que sur le coût des infrastructures publiques, sans oublier leurs impacts sur la santé, l'environnement et la compétitivité économique. Pour toutes ces raisons, Vivre en Ville invite les municipalités à investir pleinement la responsabilité de l'aménagement du territoire, en partenariat avec les autres acteurs.

Les municipalités du Québec, pour opérer dans l'avenir le nécessaire virage vers un aménagement durable du territoire, devraient s'appuyer sur trois actions principales. Tout d'abord, remettre au cœur de leur mission et de leurs actions les enjeux d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Parallèlement, appuyer la mise en place d'une politique québécoise de l'aménagement durable du territoire, qui reconnaisse à l'État un rôle de gardien de l'aménagement du territoire et garantisse la cohérence des actions gouvernementales en matière d'aménagement. Enfin, soutenir une révision de la fiscalité municipale qui la rende plus favorable aux pratiques d'aménagement durable.

La première recommandation peut – et doit – dès maintenant être mise en œuvre par les municipalités : mieux planifier leur développement est à la fois à leur avantage et à leur portée. Les deux autres recommandations, dont la concrétisation relève de l'État, impliquent un soutien de la part des municipalités et de l'UMQ. Vivre en Ville s'engage dans ce contexte à fournir à l'UMQ tout son appui.

En ce sens, Vivre en Ville formule les recommandations suivantes :

- + **Recommandation 1 :** Remettre au cœur de la mission et des actions des municipalités du Québec les enjeux d'aménagement du territoire et d'urbanisme, notamment en révisant les documents de planification afin d'assurer le développement et le maintien de collectivités viables.
- + **Recommandation 2 :** Appuyer la mise en place d'une Politique québécoise de l'aménagement durable du territoire, qui reconnaisse à l'État un rôle de gardien de l'aménagement du territoire et garantisse la cohérence des actions gouvernementales en matière d'aménagement.
- + **Recommandation 3 :** Soutenir une révision de la fiscalité municipale qui la rende plus favorable aux pratiques d'aménagement durable et assure la santé et résilience financières des municipalités, notamment en les responsabilisant face à leurs choix d'aménagement

# Table des matières

<b>Présentation.....</b>	<b>iii</b>
Vivre en Ville.....	iii
<b>Sommaire .....</b>	<b>iv</b>
<b>L'urgence de gérer le territoire autrement.....</b>	<b>1</b>
Un mode de développement aux conséquences préoccupantes.....	1
Un contexte défavorable à un mode de développement durable.....	4
<b>L'aménagement du territoire, au cœur de l'action municipale .....</b>	<b>8</b>
Reconnaître le rôle primordial de l'aménagement du territoire et en faire une priorité.....	8
L'aménagement durable du territoire : des bénéfices pour tous .....	10
La municipalité de demain : une collectivité viable?.....	12
<b>L'État, un partenaire incontournable des municipalités.....</b>	<b>13</b>
Pour une Politique québécoise de l'aménagement durable du territoire .....	13
Municipalités et MRC : autonomie de moyens, obligation de résultats.....	15
<b>Réviser la fiscalité municipale : un atout pour le développement de collectivités viables .....</b>	<b>17</b>
L'impôt foncier : insuffisant et mal calibré.....	17
Revoir la fiscalité pour mieux assumer l'ensemble des responsabilités.....	18
Réviser aussi les priorités budgétaires de l'État.....	20
<b>Conclusion .....</b>	<b>21</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>23</b>



# L'urgence de gérer le territoire autrement

*« L'initiative d'élaborer un livre blanc sur l'avenir des municipalités répond au besoin du monde municipal de se doter d'une vision renouvelée de la municipalité de demain dans un contexte marqué par de récentes et profondes transformations. »*

UMQ, 2012. Livre blanc sur l'avenir des municipalités : Document de consultation, p. 3.

Les municipalités présentent un grand nombre d'atouts à mettre à profit pour la société québécoise. Le document de consultation préparé par l'UMQ en fait, au travers d'une analyse forces-faiblesses détaillée, une liste éloquente : « forte capacité d'adaptation, vecteur de progrès social et culturel, leadership éco-responsable, créateur de richesse... ». De l'avis de l'UMQ, plusieurs handicaps compliquent néanmoins leur tâche. Ainsi, « une fiscalité inadaptée, une inertie fondamentale dans les habitudes d'aménagement, une gouvernance parfois trop complexe et une image publique largement négative » sont autant d'entraves avec lesquelles le monde municipal doit composer. À ces forces et faiblesses s'ajoutent de multiples menaces, risques, occasions et possibilités, autant de défis qui devront être transformés en opportunités. Le contexte actuel est notamment marqué, comme le souligne l'UMQ, par une nouvelle donne économique et environnementale, l'essor des technologies de l'information et des besoins de mobilité croissants.

Pour Vivre en Ville, la réflexion sur l'avenir des municipalités est avant tout l'occasion de questionner les pratiques d'aménagement et d'urbanisme actuellement à l'œuvre dans la plupart des municipalités du Québec. Le mode de développement urbain des dernières décennies, caractérisé notamment par la ségrégation des fonctions, la diminution des densités, la perte de l'échelle humaine dans l'aménagement des espaces publics et une dépendance croissante à la voiture, ne peut en effet perdurer sans dommages excessifs. Non seulement il présente de nombreuses externalités négatives, mais il exige des investissements publics croissants et insoutenables à long terme.

L'initiative de l'UMQ devra donc viser, en premier lieu, à prendre la mesure des limites du modèle d'aménagement et de développement actuellement dominant au Québec.

## Un mode de développement aux conséquences préoccupantes

### L'étalement urbain : un mode de développement généralisé

Caractérisé notamment par l'éparpillement des activités sur le territoire, la disparition des services de proximité et la dévitalisation des centres-villes et des cœurs villageois, l'étalement urbain n'est pas un phénomène particulier à une région ou un territoire donné. Au Québec, on évoque souvent la croissance des deuxième et troisième couronnes de la région métropolitaine de Montréal au détriment de la ville centre. Mais l'étalement urbain se retrouve partout au Québec. Des agglomérations comme celles de Sherbrooke, Gatineau, Saguenay ou Trois-Rivières, tout comme les centres régionaux comme Rimouski, Shawinigan ou Rouyn-Noranda, sont eux aussi aux prises avec les conséquences du phénomène. Les petits noyaux villageois voient également leurs centres se vider et les services se disperser et s'éloigner de la population.

## Empiètement sur les espaces naturels et agricoles

L'étalement urbain a des conséquences préoccupantes sur la disponibilité des terres agricoles, la conservation des milieux naturels et humides (via leur disparition et/ou leur fragmentation), la protection des cours d'eau et la biodiversité. Ceci ne renvoie pas seulement à des questions de protection des ressources, d'équité intergénérationnelle ou des services gratuits rendus par cette infrastructure verte : les pertes ont des conséquences concrètes sur le degré d'attractivité des municipalités en diminuant l'accès de leur résidents actuels et potentiels aux grands espaces tant privilégiés par les villégiateurs occasionnels autant que par ceux qui font le choix d'aller s'installer en dehors des grands centres urbains.



Au sud du Québec, les secteurs agricoles sont aussi menacés bien qu'ils présentent les sols les plus fertiles et les plus riches du territoire québécois. Les basses terres du Saint-Laurent, en plus d'être le siège d'une grande biodiversité, sont des plus productives pour l'agriculture. Pourtant, c'est chaque décennie l'équivalent de l'île de Montréal qui est dézonée au Québec (4000 hectares par an). Soulignons que ce n'est pas pour répondre à la croissance de la population que les villes s'étalent : entre 1971 et 2006, alors que la population des régions métropolitaines de recensement du Québec augmentait de 62%, leur superficie occupée a augmenté de 261%<sup>1</sup>.

Outre cette consommation de territoire, le mode de développement urbain dominant a d'importantes conséquences, pour l'environnement, l'économie québécoise et la santé.

## Dépendance au pétrole et émissions de gaz à effet de serre

Le mode de développement urbain et l'aménagement du territoire déterminent une bonne partie de la consommation énergétique des collectivités et influencent de nombreux facteurs d'émissions de gaz à effet de serre, en particulier :

- › la construction des infrastructures et leur entretien (type, taille et choix des matériaux) ;
- › le transport des personnes et des marchandises ;
- › le maintien ou la disparition des espaces naturels ;
- › le chauffage et la climatisation des bâtiments.

Le bilan des transports est le plus préoccupant. Ce secteur occupe la part du lion des émissions de gaz à effet de serre du Québec, avec 43,3%. Pis encore, alors que presque tous les autres secteurs (industrie,



<sup>1</sup> CMQ (2006). « État de situation préparé dans le cadre de l'élaboration du schéma métropolitain d'aménagement et de développement » (SMAD), septembre.

<sup>2</sup> MDDEP (2010). « Inventaire québécois des émissions de GES en 2008 et leur évolution depuis 1990 ».



résidentiel, commercial, institutionnel et déchets) ont diminué leurs émissions, le transport émet 28,6% plus de gaz à effet de serre en 2008 qu'en 1990<sup>2</sup>.

Fortement lié à l'étalement urbain et à son corollaire, la ségrégation des activités (usages), le transport des personnes présente lui-même un bilan énergétique alarmant. Entre 1990 et 2007, la consommation de pétrole du parc automobile privé québécois a augmenté de 15,4% alors que la population augmentait de seulement 8,8%<sup>3</sup>. La consommation a donc augmenté presque deux fois plus vite que la population, très majoritairement en raison de la tendance à l'étalement urbain. Le développement des villes de première, deuxième et même troisième couronne oblige les travailleurs à parcourir des distances de plus en plus grandes, presque obligatoirement en automobile.

## Environnements défavorables aux saines habitudes de vie



La possibilité que, pour la première fois de l'histoire, l'espérance de vie des Occidentaux recule, ouvre la question des déterminants urbains de la santé publique. L'augmentation du surpoids et de l'obésité dans la population est largement liée au mode de vie sédentaire que nous avons adopté, la majorité des déplacements des Québécois se faisant maintenant de façon « passive ». Et en effet, où trouverions-nous l'occasion et l'envie de pratiquer des déplacements actifs utilitaires dans des milieux monofonctionnels où de moins en moins de commerces et de services sont accessibles à pied ou à vélo parce que simplement trop éloignés, et où les trottoirs se font de plus en plus rares? Le lien entre diversité des fonctions et pratique de la marche, notamment, est vérifié dans de nombreuses études.

La pollution atmosphérique liée aux déplacements motorisés et les accidents de la circulation, dont les causes premières sont le nombre et la vitesse des véhicules, sont d'autres conséquences à mettre au débit d'un aménagement du territoire qui fait la part trop belle à la voiture.

## Les coûts cachés de la destruction des écosystèmes

Pour perdurer, nos sociétés ont besoin d'un milieu favorable, qui assure les services essentiels nécessaire à sa survie : filtrer l'eau, purifier l'air et nourrir les populations. Au-delà des questions d'éthique et d'équité intergénérationnelle, il est maintenant établi qu'il s'agit là de services coûteux à assurer « artificiellement », qui ont le potentiel d'être offerts gratuitement ou presque tant qu'on ne dépasse pas la capacité d'absorption du milieu naturel.

Dans les villes québécoises, avec la généralisation du mode de développement étalé, chaque fois que la population augmente de 1%, la superficie occupée par la ville progresse de 5%. En gaspillant ainsi le territoire et les écosystèmes (milieux humides, notamment), nous renonçons à la possibilité de profiter des services gracieusement offerts par ce que d'aucuns appellent l'infrastructure verte.

<sup>2</sup> MDDEP (2010). « Inventaire québécois des émissions de GES en 2008 et leur évolution depuis 1990 ».

<sup>3</sup> ISQ (2009), Desrosiers, (2008), SAAQ (2008) et Ressources naturelles Canada (2009) cités par Vivre en Ville et Équiterre (2011). « Changer de direction : Chantier Aménagement du territoire et transport des personnes ».

## Un contexte défavorable à un mode de développement durable

*« S'ils se réjouissent de voir leurs voisins comme Saint-Henri, Saint-Charles, Beaumont, Saint-Gervais ou Saint-Anselme profiter pleinement de l'étalement urbain [...], les élus de Saint-Charles n'en peuvent plus d'attendre et de pouvoir, eux aussi, profiter de cette manne. »*

Lamontagne, Serge. « La municipalité de Saint-Charles exaspérée », *Le progrès de Bellechasse*, 17 janvier 2012

Loin d'être en voie de s'estomper, la tendance à un mode de développement urbain étalé, consommateur de ressources et de territoire tend à se propager à l'ensemble du territoire québécois. Et ce, malgré une prise de conscience de plus en plus aiguë des problèmes posés, et des tentatives sérieuses d'y mettre fin.

L'étalement urbain est un phénomène complexe dont les caractéristiques ont été abondamment détaillées et les conséquences largement exposées. Ses racines sont aussi bien culturelles qu'économiques et sociales : attrait de la maison unifamiliale, recherche de la proximité de la nature, généralisation de l'automobile, courant urbanistique de ségrégation des fonctions, etc. Le mode de développement qui prévaut aujourd'hui un peu partout au Québec est ainsi le résultat conjoint de plusieurs tendances et appétences historiques, ce qui en fait un phénomène difficile à enrayer. La prise de conscience qu'il s'agit d'une situation insoutenable doit néanmoins conduire à examiner les forces qui, actuellement, le soutiennent.

Car cette utilisation incontrôlée du territoire québécois est aussi le symptôme d'un contexte qui le soutient et le perpétue. Au-delà de la question de la planification du développement par les municipalités, deux éléments fondamentaux participent du problème de l'étalement urbain : la structure fiscale municipale et le mode de financement des infrastructures de transport.

### Augmentation des revenus aujourd'hui, augmentation des dépenses demain : vers l'impasse fiscale

Le modèle actuel de fiscalité municipale fait une très large part à un impôt foncier proportionnel à la valeur des propriétés. Il n'y a pas de lien direct, pour chaque unité taxée, entre la valeur des services rendus par la municipalité et le montant des taxes : l'équilibre est fait globalement, à l'échelle de la municipalité. Chose plus préoccupante, le modèle ne garantit pas non plus l'équilibre à long terme entre les revenus fiscaux par unité et les dépenses publiques nécessaires pour cette unité, pour toute sa durée de vie. Or, dans la plupart des cas, les nouvelles unités taxées rapportent davantage qu'elles ne coûtent : puisque la construction des infrastructures est bien souvent à la charge des promoteurs, la municipalité n'a à assumer, dans un premier temps, que des coûts d'entretien très faibles. Le rapport revenus/dépenses s'inverse quand les infrastructures doivent être remplacées, sans que les revenus de taxes pour les unités concernées ne puissent augmenter en fonction de ces nouvelles dépenses.

Avec ce modèle, les municipalités échangent donc des responsabilités à long terme d'entretien, de réparation et de remplacement d'infrastructures contre des entrées à court terme de liquidités sous forme de taxe foncière, de permis de construction, de taxe de mutation et de subsides gouvernementaux liés au financement des infrastructures. Dans un système équilibré, ces revenus devraient permettre de couvrir à la fois les obligations courantes, comme l'entretien

adéquat des infrastructures en place et le maintien des services déjà disponibles à la population, et les investissements liés à leur expansion, lorsque la croissance le justifie. Cet équilibre n'est bien souvent pas assuré.

Pour assurer le renouvellement des infrastructures des secteurs déjà développés, les municipalités se lancent donc dans une fuite en avant : elles élargissent « artificiellement » leur assiette fiscale en ouvrant de nouveaux secteurs au développement. Puisque dans un premier temps le coût de construction des infrastructures de ces nouveaux secteurs est assumé par les promoteurs et par les gouvernements supérieurs, les taxes des nouveaux résidents sont disponibles immédiatement pour payer le renouvellement des infrastructures des quartiers plus anciens. Ce faisant, les municipalités prennent toutefois la responsabilité d'infrastructures supplémentaires dont elles devront assumer le renouvellement en fin de cycle de vie.

#### Les coûts faramineux de l'étalement urbain à Edmonton

« L'étalement urbain coûtera à la Ville d'Edmonton et à ses contribuables beaucoup plus cher que ce qu'il génèrera en revenus. Les nouveaux développements ne se suffisent pas sur le plan fiscal et le déficit sera considérable.

Pour les 30 prochaines années, 17 quartiers – sur plus de 40 quartiers en développement ou à venir – coûteront à la Ville 500 millions de plus qu'ils ne rapporteront en taxes et autres revenus. Ce calcul inclut pourtant un quartier avec une concentration relativement élevée de terrains commerciaux et industriels, lesquels rapporteront des revenus nets de plus de 400 millions. En ne considérant que les quartiers résidentiels planifiés, on atteint près d'un milliard de déficit.

Mais il y a pire. Au-delà des premières 30 années, le déficit annuel grimpera puisque les infrastructures devront être remplacées. Le coût net augmentera de plus de 100 millions par année. Les trente prochaines années coûteront donc à Edmonton plus de 3 milliards. En faisant abstraction du quartier commercial, durant ces trente années, la facture se chiffre à presque 4 milliards. »

*Traduction libre d'un extrait de Thompson, David. « Paying the price for suburban sprawl », Edmonton Journal, 22 septembre 2011.*

Ainsi, selon le modèle actuel, il faut sans cesse aux municipalités ouvrir de nouveaux secteurs au développement pour dégager des revenus « frais ». Ce système est d'ailleurs à l'origine de la compétition entre les municipalités qui s'entredéchirent pour attirer le développement immobilier – diminuant d'autant leur capacité de négocier d'égal à égal avec les développeurs privés.

Dans une majorité de cas, la survie des municipalités québécoises n'est ainsi possible que dans la mesure d'une croissance exponentielle perpétuelle. Cette philosophie du court terme, indigne de la planification à long terme dont les municipalités sont capables et responsables à condition de leur donner les outils financiers nécessaires, entraîne le Québec dans la constitution d'une immense dette générationnelle, économique autant qu'écologique. C'est l'antithèse du développement durable.

Si rien ne change, la capacité des écosystèmes sera immanquablement dépassée et les entrées de capitaux ne permettront plus aux municipalités d'honorer leurs obligations. Pour prendre la mesure de la crise qui s'annonce, on n'a qu'à voir l'état de panique des municipalités qui arrivent au bout de leur périmètre d'urbanisation et convoitent le territoire agricole, soumis à des pressions toujours plus fortes<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Voir CPTAQ <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40&MP=18-143>

## Financement des infrastructures de transport : l'autoroute vers le cul-de-sac

*« En outre, Québec devrait s'attaquer à l'aberration du financement du transport. Il est aujourd'hui plus rentable pour une municipalité de se développer en fonction des autoroutes (payées à 100% par Québec) que du transport en commun (dont l'opération est assumée à 40% par les villes). »*

François Cardinal, *La Presse*, 19 novembre 2011

Le mode de développement étalé est également favorisé par le mode de financement des infrastructures de transport. La forme urbaine est en effet étroitement liée aux réseaux de transport, qui conditionnent sa structure, ses lignes de forces et certaines de ses caractéristiques, comme la densité d'activités.

Or, la répartition des responsabilités et le système de financement des infrastructures de transport font en sorte qu'il est plus rentable, pour une municipalité québécoise, de se développer selon une mobilité axée sur le système routier principal que sur le transport collectif. En effet, les paliers supérieurs de gouvernement assument à 100 % tant les coûts d'immobilisation que ceux d'exploitation du réseau autoroutier. Pour ce qui est du transport collectif, si les immobilisations sont relativement bien soutenues par les paliers supérieurs, il n'en va pas de même pour les coûts d'opération, assumés à environ 40 % par les villes. Ainsi, une ville qui fait le choix du transport collectif assumera une part importante des coûts de transport de ses habitants. Au contraire, si elle développe un quartier à proximité d'une autoroute, tout sera à la charge de l'ensemble des contribuables du Québec : construction, entretien, déneigement, élargissement de l'autoroute et nouvelle bretelle d'accès au besoin. De fait, plusieurs autoroutes sous responsabilité gouvernementale servent avant tout aux déplacements locaux<sup>5</sup>.

Malgré les priorités québécoises en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de réduction de la dépendance au pétrole, les municipalités sont donc fortement incitées à se développer dans le sens et en fonction de la trame autoroutière. La structure de financement des réseaux de transport participe ainsi à enchaîner les municipalités à un mode d'urbanisation handicapant l'avenir de leur développement, leur santé financière et la qualité de vie qu'elles offrent à leurs résidents.

---

<sup>5</sup> Démonstration inspirée de Vivre en Ville et Équiterre (2011). « Changer de direction : Chantier Aménagement du territoire et transport collectif ». (p. 65)

### Le cas de Saint-Rédempteur : un soutien de l'État québécois à l'étalement urbain

Petite municipalité fusionnée à Lévis en 2001, située à la tête des ponts et en périphérie de la zone urbanisée, Saint-Rédempteur connaît une croissance importante. Le secteur du Boisé, en développement, est toutefois enclavé, notamment par une voie ferrée franchissable par un unique viaduc. On y observe une utilisation prédominante de la voiture, avec 91 % de déplacements automobiles et un taux de motorisation de 90 % des plus de 16 ans.

En 2009, le gouvernement du Québec s'est engagé à financer aux deux tiers la construction d'un nouveau viaduc, pour un coût total de 21 millions \$ selon les récentes estimations. Ce viaduc permettra de « poursuivre le développement domiciliaire et commercial dans le secteur de Saint-Rédempteur. Avec ce nouveau tronçon, on estime qu'il pourrait se construire environ de 300 à 1000 unités de logements additionnels » (Laurent Lessard, ministre des Affaires municipales, 2 mars 2010 – Communiqué). Ces nouvelles unités seront réalisées selon un mode de développement peu dense, sans services de proximité, et les nouveaux résidents n'auront d'autre choix de déplacement que l'automobile, dont le flot viendra encombrer l'autoroute 20 et les ponts, nécessitant à moyen terme une nouvelle augmentation de la capacité autoroutière.

Pour Lévis, il faudra ajouter, aux 7 millions à assumer pour le viaduc, les nouveaux égouts, aqueducs et autres services requis. On peut imaginer que si la Ville avait eu à assumer la totalité des coûts liés au développement de ce nouveau secteur, elle aurait fait un choix plus économique en terme de ressources financières – et plus efficace sur le plan de l'utilisation du territoire.

*Vivre en Ville (2010). « Comment se doter d'une vision intégrée en mobilité durable au Québec ? »*

Soulignons que la planification de ce réseau de transport « gratuit » échappe aux municipalités, et la logique qui sous-tend son développement ne reflète pas toujours les priorités des municipalités qu'il dessert. Dans un tel contexte, les municipalités sont forcées de planifier leur développement d'une manière réactive plutôt que proactive, adaptant leur développement aux décisions du gouvernement en général, et du ministère des Transports en particulier, qui deviennent ainsi – sans nécessairement avoir l'expertise ou le réel mandat de l'être – parmi les acteurs les plus influents sur la structure du développement des municipalités, en particulier les plus petites.

Il faut donc remettre en perspective ce qui a mené, et contribue à perpétuer, le mode de développement actuel des municipalités du Québec. Les municipalités y ont certes leur part de responsabilité, puisque ce sont elles qui ont à planifier le développement du territoire qu'elles administrent de manière à ce que ce dernier prenne des formes viables et durables pour le bénéfice de leurs résidents actuels et futurs et de l'ensemble des Québécois. Mais certains éléments de contexte essentiels dépassent la responsabilité et la capacité d'intervention de l'échelon municipal.

Si les municipalités ne peuvent s'attaquer seules à l'ensemble de ces problèmes, elles peuvent heureusement participer activement, et de manière significative, à leur résolution.

# L'aménagement du territoire, au cœur de l'action municipale

Par où commencer une réflexion sur l'avenir des municipalités ?

Pour Vivre en Ville, il faut commencer par revoir la façon de planifier, aménager et développer le territoire, raison d'être principale et fonction fondamentale des municipalités. L'aménagement du territoire, en plus d'être le domaine dans lequel les municipalités ont le plus de pouvoirs, de libertés, de responsabilités et d'expertise, constitue également l'avenue qui présente les retombées potentielles les plus importantes pour elles-mêmes autant que pour l'ensemble du Québec. Il apparaît donc logique, pour ne pas dire impératif, de commencer par là la réflexion sur leur avenir.

## Reconnaître le rôle primordial de l'aménagement du territoire et en faire une priorité

### L'aménagement du territoire : des choix cruciaux et des impacts à long terme

Domaine complexe où se croisent de nombreux acteurs et d'où émergent des enjeux cruciaux, l'aménagement du territoire est au cœur des responsabilités municipales. C'est une pratique dont les conséquences pour notre société sont majeures, aussi bien en matière de développement économique que de santé publique, sans oublier ses impacts sur l'environnement.

Les choix y sont d'autant plus significatifs qu'ils sont faits à long terme : l'aménagement d'une collectivité fixe ses caractéristiques pour au moins une ou deux générations. Les décisions prises en matière d'aménagement du territoire ne peuvent pas être changées tous les 10 ans. Une autoroute, un musée, un quartier sont construits pour plusieurs décennies. L'impact de leur localisation et de leurs caractéristiques se fera sentir pendant toute leur durée de vie.

### Le rôle des municipalités

Par leur responsabilité en urbanisme et leur capacité à encadrer le développement, les municipalités sont maîtres d'œuvre de l'important chantier de l'aménagement du territoire. Les paliers supérieurs de gouvernement peuvent définir des orientations en matière d'aménagement et fixer des objectifs à atteindre. Le gouvernement québécois s'est saisi de cet enjeu par exemple au travers du Plan d'action sur les changements climatiques, de la Politique québécoise du transport collectif, de la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Ce sont toutefois les acteurs locaux et régionaux, de qui relève la mise en œuvre concrète des principes et le choix des moyens pour atteindre les objectifs, qui détiennent les clés d'un véritable changement en matière d'aménagement du territoire.

## Vers des collectivités viables

Une révision de l'aménagement du territoire par les municipalités devrait viser le développement de collectivités viables, qui ont l'avantage exceptionnel de constituer à la fois une fin et un moyen.

Les solutions à mettre en œuvre ne relèvent pas de l'utopie : elles ont existé au Québec, mais on en a écarté les préceptes depuis deux générations. Aujourd'hui, des rues, quartiers et agglomérations d'ici et d'ailleurs remettent au goût du jour plusieurs principes de planification de l'urbanisation durable. Dans le cadre de leur action en matière d'aménagement du territoire, Vivre en Ville invite les décideurs municipaux à mettre en œuvre ces principes.

Une collectivité viable, c'est une collectivité qui peut se maintenir à long terme. C'est aussi une collectivité qui prend en considération de multiples éléments en interaction constante. Inspirée du développement durable, une collectivité viable cherche donc à répondre à des enjeux d'ordre social, économique et environnemental.

Dans une collectivité viable, l'aménagement du territoire devrait revêtir notamment les caractéristiques suivantes :

- › **Des territoires où l'étalement urbain n'est plus un mode de développement :** périmètres d'urbanisation resserrés, consolidation et revitalisation des milieux urbanisés, développements compacts
- › **Des territoires où les ressources sont préservées et mises en valeur :** protection des terres en zone agricole ainsi que des milieux naturels
- › **Des territoires où les transports actifs et collectifs sont favorisés :** rapprochement des activités, connectivité des rues, cohabitation des différents modes de transports, densité, développement du transport collectif
- › **Des milieux de vie complets :** mixité des usages, accessibilité des services
- › **Un aménagement du territoire efficace qui rentabilise le coût des infrastructures**

Pour les municipalités, favoriser un tel mode d'aménagement s'effectue en travaillant à plusieurs échelles, du bâtiment, à la rue, au quartier et, lorsqu'il s'agit d'une municipalité de plus grande taille, à l'agglomération. Ces échelles sont complémentaires et se renforcent mutuellement. Pour que des seuils de densité résidentielle élevés à l'échelle du quartier soient par exemple acceptables, il faut travailler autant à l'apaisement de la circulation motorisée que sur la qualité de l'implantation des bâtiments, tout en assurant l'arrimage entre urbanisation et transport collectif pour éviter une augmentation de la circulation motorisée.

AGGLOMÉRATION	QUARTIER	RUE	BÂTIMENT
Localisation des activités et des équipements	Mixité des activités	Mixité horizontale	Mixité verticale
Urbanisation arrimée au transport collectif	Concentrations commerciales locales	Aménagements piétonniers et cyclables	Aménagement de qualité
Réduction des barrières anthropiques	Trame de rue ouverte (pas de « spaghetti »)	Apaisement de la circulation motorisée	Accès cyclable
Urbanisation contrôlée et frein à l'étalement urbain	Densité résidentielle	Qualité des espaces publics	Implantation et entrée sur rue
	Présence et accès aux espaces publics		



## L'aménagement durable du territoire : des bénéfices pour tous

Plusieurs des bénéfices collectifs de la mise en place d'un mode de développement du territoire plus durable profiteraient également aux municipalités elles-mêmes. Certains de ces bénéfices sont difficilement monnayables et extrêmement complexes à quantifier pour les municipalités qui adoptent un mode de développement visant l'instauration de collectivités viables. Ils n'en sont pas moins existants et importants.

### Un Québec et des municipalités plus prospères

BÉNÉFICE	EXEMPLES
<ul style="list-style-type: none"> <li>Amélioration de la sécurité énergétique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Populations et industries moins vulnérables à l'augmentation du prix du pétrole</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Réduction du déficit commercial du Québec et création d'emplois</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plus d'investissements dans l'économie québécoise et moins de fuites commerciales dues au pétrole : l'automobile et le pétrole représentent un déficit de 25 G\$.</li> <li>Une dépense de 1 M\$ en transport en commun crée 11,4 emplois au Québec, alors que la même dépense en automobile crée 5,5 emplois.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Efficacité accrue du marché du travail et de la consommation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plus grande productivité des travailleurs : moins de temps perdu dans la congestion</li> <li>Plus grande accessibilité pour les employés et pour la clientèle des entreprises</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Augmentation du revenu disponible des ménages</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La totalité ou une partie des coûts de l'utilisation d'une automobile peuvent être épargnés et réinvestis dans l'économie locale</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Meilleur rendement des infrastructures et des services de voirie grâce à la réalisation d'économies d'échelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Selon une étude de la SCHL comparant un développement de banlieue traditionnel de 21,7 log/ha avec un quartier compact et mixte comprenant 43,3 log/ha, ce dernier permet des économies d'infrastructures de 16 % par logement au moment de la construction et des économies globales de 8,8 % sur une période de 75 ans.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcement de l'économie locale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pôles de quartiers et cœurs villageois consolidés : présence et fréquentation de commerces locaux indépendants – restaurants, boutiques et services de proximité – qui font l'attrait et la vitalité des villes et quartiers les plus recherchés</li> <li>Utilisation plus optimale du territoire : le redéveloppement de terrains en friche entraîne pour les villes d'importants profits, notamment en taxes foncières</li> </ul>



## Un Québec en meilleure santé

Plusieurs caractéristiques de l'environnement bâti favorisent une population plus active physiquement et donc en meilleure santé (densité, mixité, proximité des services, présences d'infrastructures de loisirs et de transports actifs, connectivité des rues, transport collectif). L'adoption d'une saine alimentation par la population peut également être facilitée par la mixité des usages et la présence de supermarchés facilement accessibles. Une diminution de la circulation automobile contribuera également à l'amélioration de la qualité de l'air.

BÉNÉFICE	EXEMPLES
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diminution des problèmes de santé associés à la sédentarité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meilleure santé physique et cardio-vasculaire : les personnes vivant dans des endroits de densité moyenne à élevée, où les services communautaires et commerciaux sont à distance de marche ou de vélo de leur domicile, sont 2,4 fois plus enclins à faire les 30 minutes d'exercice quotidien requis (Fondation des maladies du cœur, 2009).</li> <li>▪ Moins de problèmes de santé reliés au poids : l'utilisation du transport en commun est associée à une diminution pouvant atteindre 23 % des risques d'obésité par rapport à l'utilisation de l'automobile (ASSSM, 2008).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diminution des troubles de santé et des décès prématurés associés à la pollution atmosphérique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La pollution atmosphérique est liée à des troubles tels que l'asthme, les maladies cardiaques et les maladies respiratoires, qui comportent tous un risque de décès (Santé Canada, 2009).</li> <li>▪ Santé Canada estime que 5 900 décès par année sont attribuables à la pollution atmosphérique dans huit villes canadiennes (Québec, Montréal, Ottawa, Toronto, Hamilton, Windsor, Calgary et Vancouver)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diminution du nombre d'accidents avec blessés ou décès</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Au Canada, le taux de collisions mortelles par km/passager des transports en commun correspond à 5 % de celui de l'automobile (ATUQ, 2003).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Augmentation de la sécurité des usagers vulnérables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Environnement favorisant le confort et la sécurité des résidents, des piétons ainsi que des cyclistes</li> </ul>

## La municipalité de demain : une collectivité viable?

Les municipalités disposent, comme le souligne l'UMQ dans son document de consultation, d'un ensemble de forces pour contribuer au progrès économique, social et environnemental au Québec. Elles peuvent être des pivots de la création de richesse, des vecteurs de progrès social et culturel et des leaders du virage éco-responsable. Elles ont aussi la responsabilité de travailler, dans les limites de leurs compétences et de leur rôle, pour le bénéfice de toute la population du Québec. C'est pourquoi une stratégie de mise en place de collectivités viables, bien que demandant plus d'efforts de planification, plus de négociations avec les instances privées et une utilisation parfois plus créative des outils réglementaires, constitue une solution avantageuse autant pour la municipalité qui s'y engage que pour l'ensemble de la société.

En limitant l'étalement urbain, favorisant la diversité des activités et les transports collectifs et actifs dans la limite des possibilités offertes par leur bassin de population, entre autres interventions, les municipalités peuvent dès maintenant et sur la base de leur rôle principal (l'aménagement du territoire) prendre le contrôle de leur développement et s'assurer un avenir prospère.

En ce sens, Vivre en Ville formule la recommandation suivante :

- + **Recommandation 1 :** Remettre au cœur de la mission et des actions des municipalités du Québec les enjeux d'aménagement du territoire et d'urbanisme, notamment en révisant les documents de planification afin d'assurer le développement et le maintien de collectivités viables.
  - + **Sous-recommandation 1a :** Planifier et réglementer afin d'engendrer une diversification des activités (usages) dans les milieux de vie
  - + **Sous-recommandation 1b :** Planifier et réglementer afin de favoriser et engendrer la densification et la revitalisation des quartiers déjà viabilisés
  - + **Sous-recommandation 1c :** Planifier et réglementer selon une logique d'accessibilité plutôt que de mobilité
  - + **Sous-recommandation 1d :** Planifier et réglementer afin de favoriser le développement résidentiel dans les secteurs moins dépendants de l'automobile
  - + **Sous-recommandation 1e :** Augmenter et diversifier l'usage des outils réglementaires discrétionnaires (réglementation à critère et incitative) afin d'ouvrir un dialogue avec les partenaires privés en amont des projets et renforcer le poids des municipalités au sein du rapport de force

Les municipalités du Québec ont déjà dans plusieurs cas fait la démonstration de leur volonté de planifier leur développement afin de le canaliser au sein d'une stratégie de collectivité viable. Le contexte fiscal, budgétaire et de gouvernance est cependant, à plusieurs égards, défavorable à ce virage. Un certain nombre de facteurs échappent ainsi aux municipalités.

Pour se réaliser à leur pleine mesure, et pour mettre en œuvre un aménagement durable du territoire, les municipalités du Québec ont donc besoin du concours de l'État.

# L'État, un partenaire incontournable des municipalités

Bien que les municipalités puissent évidemment agir sur les conditions de leur développement et sur la mise en place des bases qui leur garantiront un avenir prospère, il est entendu qu'elles ne peuvent pas tout faire elles-mêmes : la marge de manœuvre dont elles disposent et les impacts concrets de leurs interventions, en particulier en aménagement, dépendent également du contexte dans lequel celles-ci se situent. Les municipalités ont, à juste titre, mis de l'avant au fil des ans un certain nombre de demandes destinées en particulier au gouvernement du Québec. Nous pourrions débattre de la pertinence ou de l'importance de chacune de ces demandes mais pour Vivre en Ville, le contexte de l'aménagement au Québec est miné d'abord et avant tout par deux problèmes fondamentaux qui doivent être traités dans les plus brefs délais : le manque de cohérence dans les actions gouvernementales en lien avec l'aménagement du territoire et le développement urbain ; et la structure de la fiscalité municipale.

Vivre en Ville encourage donc l'Union des municipalités à se positionner sur ces deux enjeux afin d'en faire des demandes formelles auprès du gouvernement du Québec, et lui propose son appui si elle choisissait de le faire.

## Pour une Politique québécoise de l'aménagement durable du territoire

*« L'aménagement du territoire québécois ne doit plus être qu'une simple courtepoinde de schémas et de plans régionaux attachés entre eux par des orientations sectorielles. Le Québec doit se doter d'une vision du développement et de l'aménagement du territoire de son territoire qui puisse guider les diverses instances publiques [...] »*

*Robert Chicoine, président de l'Ordre des urbanistes du Québec, 2011*

Pour que le Québec continue d'offrir à ses habitants prospérité, sécurité et qualité de vie, nous avons vu qu'il est impératif de changer nos pratiques. Le Québec a besoin d'un « désormais » en matière d'aménagement du territoire, et cela commence par une prise de conscience de l'ampleur des défis à surmonter et de la nécessité pour l'État de mettre en œuvre une politique intégrée et pour les municipalités d'en réaliser les avantages qu'elles pourront en tirer.

Cette Politique nationale de l'aménagement devrait intégrer les domaines de l'urbanisme, des transports, de l'agriculture, du développement économique, de la santé et de l'environnement. Elle pourrait d'ailleurs s'intégrer à la Stratégie gouvernementale de développement durable ainsi qu'au Plan d'action sur les changements climatiques. Guidée par une vision claire et des principes de base, une Politique québécoise de l'aménagement durable du territoire devrait aller du cadre législatif aux pratiques gouvernementales, en passant par les choix budgétaires.

Plusieurs domaines ont déjà leur politique nationale : eau, ruralité, matières résiduelles, science et innovation... Actuellement, l'aménagement du territoire semble bien peu considéré par rapport

à son importance stratégique et à l'ampleur des enjeux qui s'y rattachent. Une politique nationale à ce sujet est sans conteste nécessaire pour établir clairement la vision du gouvernement à ce sujet et se donner des objectifs de société.

Cette politique participerait grandement à libérer les municipalités d'un ensemble de problématiques (compétition, cohérence, rapport de force avec le privé, etc.), leur permettant de concentrer leur attention, et mettre à profit leur expertise, sur la planification de leur développement.

## L'État comme gardien de l'aménagement durable

La portée et la nature du rôle de l'État dans les décisions d'aménagement font actuellement l'objet d'une réflexion dans la foulée de la révision de la législation d'aménagement entamée il y a maintenant quelques années, et qui se manifeste actuellement par la refonte de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

À la lumière des interventions et déclarations des dernières années, il apparaît clair que le gouvernement du Québec souhaite développer une approche collaborative avec le milieu municipal. Par ailleurs, dans un souci de favoriser l'application du principe de subsidiarité, le gouvernement cherche aussi à responsabiliser davantage le monde municipal face aux choix qui sont faits en matière d'urbanisme et d'aménagement, notamment par la publication de guides de bonnes pratiques. *Vivre en Ville* est en accord avec ces orientations.

En revanche, *Vivre en Ville* s'oppose fermement à un désengagement de l'État et à l'éventualité de restreindre son rôle à celui d'accompagnateur des municipalités. Nous sommes conscients qu'une telle position ne reflète pas la vision privilégiée depuis longtemps par l'UMQ. Nous considérons néanmoins qu'il est important de la lui faire valoir directement et de l'explicitier ici, afin d'établir clairement qu'il s'agit d'une position tout à l'avantage des municipalités elles-mêmes.

Le gouvernement du Québec est le gardien de l'intérêt collectif de l'ensemble des Québécois. Puisque les décisions locales en aménagement du territoire ont des conséquences majeures sur la santé de tous les Québécois, l'équilibre des finances publiques et la protection de l'environnement à l'échelle du Québec, c'est à l'État de définir la direction à prendre et les cibles à atteindre par les municipalités. Il est donc de la responsabilité du gouvernement de faire respecter ses orientations et ses engagements à toutes les échelles de décision. En ce sens, il doit non seulement accompagner le milieu municipal, mais le guider par un encadrement approprié, en tout respect des compétences municipales.

Dans le contexte d'une loi générale, ce rôle de gardien de l'intérêt public en matière d'aménagement durable et d'urbanisme du gouvernement du Québec est par ailleurs déjà inscrit dans la Loi sur le développement durable, au travers de plusieurs des principes qui y sont énoncés (notamment les principes *A, B, C, D, H, M, O* et *P*) et dont la mise en œuvre repose sur la capacité de l'Administration de les appliquer, et faire appliquer.

*Vivre en Ville* encourage l'UMQ, en contrepartie à son acceptation de la place d'un État gardien de l'aménagement durable, à exiger davantage de cohérence des interventions gouvernementales en aménagement, condition de la crédibilité et légitimité du gouvernement comme juste arbitre face aux municipalités.

## Assurer la cohérence des actions de l'État en aménagement

Chaque action de l'État devrait concourir à la mise en œuvre de ses orientations en matière d'aménagement du territoire. Selon le mode de gestion actuel, ce n'est pourtant pas le cas. À titre d'exemple, les travaux du Vérificateur général sur la Communauté métropolitaine de Montréal révèlent des contradictions entre les orientations gouvernementales en aménagement et le Plan de gestion des déplacements réalisé par le ministère des Transports du Québec, principalement en ce qui a trait à la réduction de l'utilisation de l'automobile. Le Vérificateur général recommande au ministère des Transports de tenir davantage compte des orientations en matière d'aménagement dans la planification du transport<sup>6</sup>.

Vivre en Ville a d'ailleurs recommandé à l'État qu'un « Aménagiste en chef » soit officiellement chargé d'assurer cette activité d'évaluation des actions gouvernementales et de leur cohérence. Cet aménagiste, capable de rappeler l'État à l'ordre par rapport à ces interventions sur le territoire, s'assurerait de faire le pont entre les préoccupations et besoins des municipalités et ceux du gouvernement, en plus de favoriser une adéquation qui fait actuellement cruellement défaut entre ces interventions et la planification de l'aménagement aux échelles régionales et locales.

## Municipalités et MRC : autonomie de moyens, obligation de résultats

Le partenariat entre le gouvernement et le milieu municipal doit selon nous se baser sur l'approche suivante : l'État joue le rôle de gardien de l'aménagement durable et pose les balises de l'aménagement du territoire tandis que les municipalités et MRC sont autonomes dans l'élaboration de leur vision, de leur planification et de leurs moyens de mise en œuvre à l'intérieur de ces balises.

Selon nous, il importe de miser sur la responsabilisation du milieu municipal, un concept qui évoque l'autonomie, mais qui implique également l'obligation de résultats concernant les enjeux liés au développement soutenable et à la viabilité des collectivités. Puisqu'elles peuvent apporter une réponse locale à des enjeux nationaux, les municipalités et les MRC ont évidemment un rôle majeur et déterminant à jouer dans l'aménagement durable du territoire. Mais elles doivent également accepter de voir le gouvernement leur confier le devoir d'assumer leurs responsabilités et de démontrer de façon rigoureuse et transparente l'atteinte de résultats. Pour le bénéfice des municipalités, notamment en ce qui a trait à leurs carences avouées en termes d'image publique et de complexité de gouvernance, celles-ci ne peuvent être à la fois juge et partie dans le domaine de l'aménagement.

---

<sup>6</sup> Vérificateur général du Québec (2009). Tome II : Planification du transport et de l'aménagement de la région métropolitaine de Montréal ».

## Vers un réel partenariat État-municipalités

Malgré leur capacité à mettre de l'avant des projets d'aménagement, de transport ou de redéveloppement fort intéressants, la majorité des interventions municipales en aménagement qui sortent du modèle *business as usual* sont ou alors ponctuelles (comme des projets pilotes) ou alors sectorielles (se concentrant par exemple uniquement sur le transport collectif). Ceci n'est pas en soi un problème, puisqu'il faut bien commencer quelque part; néanmoins, l'impact et le momentum qu'une telle stratégie d'intervention à la pièce peut engendrer ne peut qu'être limité, sauf dans le cas de rares exceptions. De plus, en l'absence d'une vision claire et forte en aménagement, ces interventions risquent de se buter à la concurrence « déloyale » de territoires voisins adoptant un mode de développement étalé et monofonctionnel, mode lui-même favorisé par le contexte actuel tel que nous l'avons décrit.

Comble de l'ironie, les pratiques exemplaires en aménagement représentent donc plus souvent qu'autrement un énorme risque que la municipalité doit seule assûmer, et que bien peu d'élus peuvent se permettre de courir, encore moins face à la précarité actuelle de la situation financière des municipalités.

En ce sens, le milieu municipal doit accepter de voir l'État assumer un rôle de leader et d'arbitre. Les efforts des municipalités sont exemplaires et doivent se poursuivre et s'amplifier. Il n'y a néanmoins pas de raison pour elles de porter seules l'énorme poids d'un changement nécessaire de paradigme en aménagement, avec les risques financiers et les conséquences politiques qui découlent d'un contexte favorisé par un manque de leadership du Gouvernement du Québec face à ses obligations de veiller au développement intelligent, viable et rentable de son territoire.

Celui-ci doit prendre exemple sur la voie tracée par les municipalités qui ont décidé de prendre le virage d'un développement soutenable et qui ont jeté les bases de l'implantation de collectivités viables. C'est à l'État de s'assurer que tous, par des moyens qui peuvent différer d'une région ou d'une municipalité à l'autre, participent à un effort collectif cohérent.

En ce sens, Vivre en Ville formule la recommandation suivante :

- + **Recommandation 2 :** Appuyer la mise en place d'une Politique québécoise de l'aménagement durable du territoire, qui reconnaisse à l'État un rôle de gardien de l'aménagement du territoire et garantisse la cohérence des actions gouvernementales en matière d'aménagement.

# Réviser la fiscalité municipale : un atout pour le développement de collectivités viables

## L'impôt foncier : insuffisant et mal calibré

« Les municipalités du Québec subissent actuellement des pressions financières majeures. Principale source de revenus des municipalités, l'impôt foncier a atteint sa limite alors qu'il représente plus de 75% de tous les revenus municipaux autonomes. À titre de comparaison, en Ontario, l'impôt foncier ne représente que 56% des revenus municipaux autonomes. »

UMQ, 2011. Commentaires de l'UMQ sur les consultations prébudgétaires 2011-2012.

La première partie de ce mémoire a déjà présenté le lien entre la structure actuelle de la fiscalité municipale et de mauvaises pratiques en aménagement, notamment l'étalement urbain.

L'impôt foncier, principale source de revenu des municipalités, est aussi caractérisé par la déconnexion entre le coût des services rendus et le niveau de taxation. La fiscalité municipale est ainsi très éloignée du principe de l'utilisateur-payeur qui, s'il ne suffit pas à assurer l'équité sociale, constitue néanmoins un des moyens les plus efficaces d'assumer de manière juste des dépenses qui sont étroitement dépendantes du mode de développement sur le territoire.

### L'impôt foncier et le principe de l'utilisateur-payeur

En vertu de la Loi sur la fiscalité municipale, l'impôt foncier est calculé sur la base du taux de taxation déterminé par la municipalité et de la tarification adoptée pour les services municipaux. Il est arrimé à un taux qui tient compte de la catégorie de l'immeuble, mais pas de sa localisation. De même, la tarification des services municipaux est également assujettie à un montant fixe, qui peut être relié au type de bâtiment, au nombre de pièces, etc., mais jamais à sa localisation.

Il en découle qu'une maison unifamiliale située dans une zone peu dense d'une municipalité peut être soumise au même taux de taxation que la même maison située dans un environnement urbain plus dense. Peu importe le nombre d'unités résidentielles qui se partagent les services, peu importe l'éloignement et ses conséquences sur la longueur des infrastructures à supporter, le taux de taxation sera le même.

Ainsi, alors que l'efficacité des infrastructures et des services augmente avec la densité des activités et que le coût par unité desservie diminue proportionnellement, le taux de taxation ne reflète pas cette réalité. Qui plus est, la demande étant souvent plus forte pour les secteurs centraux denses, la facture de taxes y est souvent plus élevée, puisque le taux de taxation est appliqué à une valeur foncière plus élevée pour le même type de bâtiment.

L'impôt foncier, dans sa structure actuelle, ne s'appuie pas sur le principe de l'utilisateur-payeur : peu importe ce que vous coûte à la municipalité, elle vous taxera de façon uniforme.

## Favoriser des pratiques durable d'aménagement du territoire

La nécessité, liée à la nature de l'impôt foncier et à sa proportion au sein de l'assiette fiscale des municipalités, d'adopter des pratiques visant à attirer le développement à tout prix et sous toutes formes, limite grandement la capacité des municipalités de planifier leur développement en fonction de leurs priorités, spécificités et intérêts à moyen et long termes. L'UMQ elle-même est évidemment aux premières loges pour constater la portée de cet étranglement, causé en partie par la nature de l'impôt l'impôt foncier et par son poids dans les finances municipales.

Il est essentiel d'identifier des sources de financement récurrentes permettant une plus grande autonomie budgétaire pour les municipalités, condition *sine qua non* à la mise en place de stratégies à long terme. La solution à ce problème pourrait passer par l'identification d'autres sources de financement des responsabilités municipales, qu'il s'agisse de nouvelles formes de taxes locales ou de transferts des paliers supérieurs de gouvernement.

Mais pour véritablement remettre les finances et le développement des municipalités sur les rails, ces sources de financement devront faire en sorte d'internaliser les externalités liées au mode de développement urbain. Vivre en Ville est d'avis que la révision de la fiscalité municipale devra se faire dans l'optique de favoriser l'aménagement durable des municipalités du Québec.

## Passer de la concurrence à la collaboration

Toute démarche de planification se base sur une analyse des perspectives de croissance, tant démographique qu'économique. Les collectivités qui font partie de la même unité cohérente de groupement humain (région métropolitaine, petite agglomération rurale, etc.) sont souvent en rivalité pour l'attraction du développement. Pour que la répartition des activités sur le territoire favorise une utilisation efficace des infrastructures publiques, les collectivités devraient être amenées à collaborer plutôt qu'à se faire concurrence<sup>7</sup>.

## Revoir la fiscalité pour mieux assumer l'ensemble des responsabilités

Différentes mesures doivent être envisagées afin de fournir aux municipalités des sources de revenus récurrentes, stables et prévisibles. Le remboursement intégral de la TVQ payée par les municipalités en est une. À moyen terme, les municipalités devront viser la constitution d'un portefeuille de revenus diversifié afin de limiter autant que possible leur exposition aux fluctuations de l'économie, aux coupes budgétaires gouvernementales et aux modifications aux régimes de taxation afin de maximiser leur stabilité et résilience financière.

## Internaliser les coûts de développement

Le développement de nombreux secteurs peu denses ne serait souvent pas rentable si les municipalités avaient à tenir compte des coûts engendrés par les unités d'habitation construites en nouvelles infrastructures, équipements et services. Or, une grande partie de ces coûts est totalement ou en partie assumée par les paliers de gouvernements supérieurs. En finançant les nouvelles infrastructures et équipements (routes, aqueducs, égouts, écoles, etc.) requis par les

---

<sup>7</sup> Cette démonstration est inspirée de Vivre en Ville et Équiterre (2011). « Changer de direction : Chantier Aménagement du territoire et transport des personnes » (p. 57).



projets domiciliaires en périphérie, le gouvernement du Québec se retrouve souvent à soutenir un mode de développement qui, à long terme, est coûteux pour tous : État, municipalités, ménages.

Nombre des infrastructures que l'État contribue à financer sont directement liées à un mode de développement urbain peu efficace: fermetures d'écoles dans les premières couronnes et nouvelles ouvertures en périphérie, nouveaux réseaux d'aqueducs et d'égouts rendus nécessaires par des nouveaux développements alors que des secteurs déjà viabilisés ne sont pas utilisés à pleine capacité, développements de très faible densité où le coût des infrastructures publiques par unité est exorbitant, etc.

Une meilleure gestion du développement pourrait découler d'une plus grande responsabilisation des municipalités. Si les instances locales avaient à assumer les véritables coûts de l'étalement urbain sur leur territoire, il est à parier qu'un meilleur contrôle du développement immobilier serait exercé. Dans l'optique de reporter les coûts du développement sur ceux qui les induisent, les promoteurs devraient également être appelés à assumer certains frais encourus par leurs projets et actuellement payés par le secteur public<sup>8</sup>.

### Optimiser l'utilisation des infrastructures

L'arrimage d'une partie des investissements gouvernementaux à des critères visant l'efficacité de l'utilisation des infrastructures irait autant dans le sens des priorités du gouvernement du Québec que dans l'intérêt à moyen et long terme des municipalités elles-mêmes, en les plaçant sur un pied d'égalité et en diminuant l'incitatif gouvernemental à se développer selon un mode nuisible à leur avenir.

Les conséquences financières de modes de développement insoutenables, en particulier l'étalement urbain et la mono-fonctionnalité, responsabiliseraient ainsi les acteurs concernés en introduisant la notion d'utilisateur-payeur. En effet, pour être équitable, l'État ne peut compenser par ses subventions des choix de développement onéreux. Sans quoi, ce sont les résidants des municipalités « économes » qui se retrouveront à payer pour les frais occasionnés par les municipalités qui le seront moins.

### Un chantier à aborder en profondeur

La fiscalité municipale est un thème aussi complexe que crucial pour l'avenir des municipalités. Vivre en Ville compte à court terme se pencher sur le sujet afin de proposer des solutions concrètes, réalistes et applicables afin non seulement d'assurer une bonne santé et résilience financière aux municipalités à court et long terme, mais également d'assurer que la structure fiscale en place récompense, plutôt que punisse, les choix d'aménagement judicieux.

En ce sens, Vivre en Ville formule la recommandation suivante :

- + **Recommandation 3:** Soutenir une révision de la fiscalité municipale qui la rende plus favorable aux pratiques d'aménagement durable et assure la santé et résilience financières des municipalités, notamment en les responsabilisant face à leurs choix d'aménagement

---

<sup>8</sup> Cette démonstration est inspirée de Vivre en Ville et Équiterre (2011). « Changer de direction : Chantier Aménagement du territoire et transport des personnes » (pp. 57-64).

## Réviser aussi les priorités budgétaires de l'État

Dans le premier chapitre de ce mémoire a exposé à quel point, malgré les priorités québécoises en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de réduction de la dépendance au pétrole, la structure de financement des réseaux de transports participe à enchaîner les municipalités à un mode d'urbanisation handicapant l'avenir de leur développement, leur santé financière et la qualité de vie qu'elles offrent à leurs résidents.

Afin d'être cohérent, l'État doit donc revoir son mode de financement et de planification du réseau des infrastructures de transports, et cesser de sur-financer le système autoroutier.

Le discours actuel tend à voir les budgets consacrés aux autoroutes comme un investissement et ceux dédiés au transport collectif comme une dépense. Il est impératif de changer de perspective dans ce domaine. De bons systèmes de transport collectif sont nécessaires au bon fonctionnement de la société québécoise, au même titre que les routes, le système de santé, le système éducatif, etc<sup>9</sup>.

Les municipalités du Québec peuvent et doivent soutenir l'État dans ce virage en affirmant clairement leurs priorités en matière d'investissements de transport.

En ce sens, Vivre en Ville formule la recommandation suivante :

- + **Sous-recommandation 3a :** Encourager les paliers supérieurs de gouvernement à revoir leurs priorités budgétaires en mettant les transports collectifs au premier rang des investissements structurants.

---

<sup>9</sup> Cette démonstration est inspirée de Vivre en Ville et Équiterre (2011). « Changer de direction : Chantier Aménagement du territoire et transport des personnes ».

# Conclusion

« Rien ne sert de courir, il faut partir à point », disait Jean de la Fontaine. Fort bien. Mais maintenant que l'avenir des municipalités s'est déplacé d'un lointain siècle prochain à un inquiétant demain matin, il est trop tard pour s'inspirer de cette morale : courir est maintenant la seule option. Mais la situation n'est ni catastrophique ni irrécupérable, bien au contraire. Avec la refonte de la législation d'aménagement, le gouvernement du Québec est sorti de sa torpeur. Les quelques exemples présentés plus haut, et la multitude d'autres qui ne l'ont pas été, montre bien que les municipalités aussi ont déjà commencé à bouger. Et la question autrefois problématique de savoir vers où aller ne se pose maintenant plus.

Le mode de développement basé essentiellement sur l'étalement urbain et la monofonctionnalité des espaces est révolu. Les municipalités commencent depuis quelques années à subir les premiers véritables contrecoups de ce modèle ; mieux que quiconque, elles sont parfaitement conscientes de cette réalité.

Vivre en Ville comprend très bien la volonté des municipalités de décider elles-mêmes du mode de leur développement, de faire des choix adaptés aux besoins et à la volonté de leurs résidents qu'elles connaissent mieux que personne et, éventuellement même, de se constituer en palier gouvernemental distinct. Pour cette même raison, nous comprenons également que toute forme d'assujettissement des transferts en provenance des paliers supérieurs de gouvernement à des critères d'aménagement ou de développement, de même que l'idée de l'adoption d'une politique nationale d'aménagement ou la mise en place d'un aménagiste en chef, fera tiquer les municipalités en général, et l'UMQ en particulier.

Ces positions n'ont pas à être considérées comme un amoindrissement des pouvoirs et de l'indépendance des municipalités dans la gestion de l'aménagement de leur territoire, au contraire. Elles doivent être vues pour ce qu'elles sont, à savoir la mise en place d'un système *cohérent* et *efficient* de planification de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, système qui place les acteurs concernés dans une position de collaboration vers la matérialisation d'une vision claire par le biais d'interventions globales et locales, conditions essentielles à des municipalités prospères, maintenant et pour l'avenir.



# Bibliographie

Agence de santé et des services sociaux de Montréal, 2008. *Moderniser la mobilité ; Mémoire préparé dans le cadre des consultations publiques sur le Projet de modernisation de la rue Notre-Dame : volet intégration urbaine*, 46 pages.

Association canadienne du transport urbain [ATUQ], 2003. *Les arguments économiques à l'appui du transport collectif au Canada*, 4 pages.

Association pour la santé publique du Québec [ASPQ], 2011. *La zone-école et l'alimentation : des pistes d'action pour le monde municipal*, 30 pages.

Cardinal François, 2011. *Un tour de force*, éditorial dans *La Presse*.

<http://www.cyberpresse.ca/debats/editoriaux/francois-cardinal/201111/18/01-4469426-un-tour-de-force.php>, consulté le 10 avril 2012.

Commission de la protection du territoire et des activités agricoles du Québec [CPTAQ], 2012. *Rapports annuels*. <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=40&MP=18-143>, consulté le 10 avril 2012.

Chicoine, Robert, 2011. *Réforme de la LAU : Les urbanistes sont-ils entendus ?* dans *Urbanité*, édition Hiver 2011, 1 page.

Communauté métropolitaine de Québec [CMQ], 2006. *État de situation préparé dans le cadre de l'élaboration du schéma métropolitain d'aménagement et de développement*, 24 pages.

Desrosiers Dennis, 2008. *Fuel efficiency : are we building a religion in Canada?* dans *Desrosiers Automotive Report*, vol. 22, n° 19, 7 pages.

Fondation des maladies du cœur, 2005. *Le bulletin de santé des Canadiens et Canadiennes : la banlieue, un mauvais rêve?*

<http://www.fmcoeur.com/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=ntJXJ8MMIqE&b=4277231&ct=4683129>, consulté le 10 avril 2012.

Gouvernement du Québec, 2012. *Loi sur le développement durable*.

Institut de la statistique du Québec, 2009. *Le bilan démographique du Québec, édition 2009*, 83 pages.

Lamontagne Serge, 2012. *La municipalité de Saint-Charles exaspérée*, dans *Le Progrès de Bellechasse*.

<http://leprogresdebellechasse.canoe.ca/webapp/sitepages/content.asp?contentid=222716&id=2829>, consulté le 10 avril 2012.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec, 2010. *Direction des politiques de la qualité de l'atmosphère. Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2008 et leur évolution depuis 1990*, 18 pages.

Ressources naturelles Canada, 2009. *Base de données historiques – août 2009. Secteur des transports, Québec, Tableau 30 : Variables explicatives des voitures*.

Santé Canada. 2009. *Santé et qualité de l'air*. En ligne.

<<http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/air/out-est/faq-fra.php#effet>>.

Santé Canada, 2006. *Qualité de l'air et ses effets sur la santé*. [http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/air/out-ext/effe/health\\_effects-effets\\_sante-fra.php](http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/air/out-ext/effe/health_effects-effets_sante-fra.php), consulté le 10 avril 2012.

Société de l'assurance automobile du Québec [SAAQ], 2008. *Données et statistiques 2007*, 28 pages.

Thompson David, 2011. *Paying the price for suburban sprawl*, dans le *Edmonton Journal*, édition du 22 septembre.

<http://www2.canada.com/edmontonjournal/news/ideas/story.html?id=13d48068-1fd3-4bd7-a53c-98e826655961>, consulté le 10 avril 2012.

Union des municipalités du Québec [UMQ], 2012. *Communiqué : Réaction de l'UMQ au budget du Québec*, 1 page.

Union des municipalités du Québec [UMQ], 2012. *Livre blanc sur l'avenir des municipalités : document de consultation*, 18 pages.

Union des municipalités du Québec [UMQ], 2011. *Commentaires de l'UMQ sur les consultations prébudgétaires 2011-2012*, 18 pages.

Vérificateur général du Québec (2009). *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, Tome II : Planification du transport et de l'aménagement de la région métropolitaine de Montréal*. 42 pages.

Ville de Québec, 2012. *Taux de taxation*.

[http://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/vie\\_democratique/administration/budget/taux\\_taxation.aspx#aqueduc](http://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/vie_democratique/administration/budget/taux_taxation.aspx#aqueduc). Consulté le 13 avril 2012.

Vivre en Ville et Équiterre (2011). *Pour un Québec libéré du pétrole en 2030; Changer de direction; Chantier Aménagement du territoire et transport des personnes*, 120 pages.

Vivre en Ville (2012). *Optimiser l'occupation et la vitalité des territoires par l'aménagement et l'urbanisme; Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire à l'occasion des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 34, Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, 19 pages.

Vivre en Ville (2011). *Réforme de la loi, réforme des pratiques; Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec à l'occasion de la Consultation générale et des auditions publiques sur l'avant-projet de loi, Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, 43 pages.

Vivre en Ville (2011). *Et si le PMAD ne changeait (presque) rien? Pour renverser la tendance : des collectivités compacts, accessibles et de qualité; Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement de la Communauté métropolitaine de Montréal*, 55 pages.

Vivre en Ville (2010). *Comment se doter d'une vision intégrée en mobilité durable au Québec ?*, présentation au Forum québécois de la mobilité durable.





[www.vivreenville.org](http://www.vivreenville.org)

[info@vivreenville.org](mailto:info@vivreenville.org)

**Québec**

Centre culture et environnement Frédéric Back  
870, avenue De Salaberry, bureau 311  
Québec (Québec) G1R 2T9  
Téléphone 418-522-0011

**Montréal**

Maison du développement durable  
50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480  
Montréal (Québec) H2X 3V4  
Téléphone 514-394-1125

**Gatineau**

177, Promenade du Portage, 3e étage  
Gatineau (Québec) J8X 2K4  
Téléphone 819-639-0427