



## ASSURER LA SANTÉ FINANCIÈRE ET L'AMÉNAGEMENT DURABLE DE NOS VILLES



**Les municipalités du Québec font face à des besoins financiers importants**, à la mesure de leur rôle crucial dans de nombreux domaines: aménagement du territoire, organisation des transports, habitation, loisirs, etc. Grandes ou petites, isolées ou incluses dans une agglomération, il leur est demandé, tout en maintenant leur équilibre budgétaire et en limitant le fardeau fiscal de leurs citoyens, de contribuer à répondre aux grands enjeux de l'heure, qui vont de la protection du territoire agricole à la lutte aux changements climatiques, en passant par la création d'environnements favorables à la santé de la population et la gestion optimale des infrastructures.

**Or, le cadre fiscal et budgétaire actuel, mis en place par le gouvernement du Québec, ne permet pas de répondre adéquatement à l'ensemble de ces besoins.** Un partage inégal des responsabilités, un manque de ressources et des outils fiscaux mal adaptés compromettent le succès des municipalités dans le mandat qui leur revient. Le renouvellement du partenariat fiscal et financier entre Québec et les municipalités est l'occasion de reconnaître ce problème et, en vue de le résoudre, de lancer un chantier de réforme majeure du cadre budgétaire et de la fiscalité municipale au Québec. **Cette réforme vise à rendre les municipalités plus efficaces économiquement, mais aussi à améliorer la qualité de vie de nos villes et villages.**

Vivre en Ville considère que la prochaine entente Québec-Municipalités devra intégrer un chantier pour réformer le cadre fiscal et budgétaire des municipalités afin d'endiguer l'étalement urbain, favoriser les pratiques d'aménagement durable et assurer la santé et la résilience financière des municipalités.

### DES DIFFICULTÉS BUDGÉTAIRES PLURIELLES

La situation budgétaire difficile que vivent les municipalités est évidemment, en partie, une question de rémunération des ressources humaines, indépendante du cadre fiscal et des enjeux de développement urbain viable. À côté de cet enjeu, les municipalités font toutefois face à un autre problème de taille : le fait que le système fiscal municipal ne favorise nullement l'équilibre à long terme entre les recettes et les dépenses. La dépendance des municipalités à l'impôt foncier, en particulier, les conduit à considérer le territoire comme une ressource à exploiter, encourageant une fuite en avant qui a d'importantes conséquences à long terme.



### UN MODÈLE FISCAL QUI PRÉCIPITE LA FUITE EN AVANT ET L'ÉTALEMENT URBAIN

Pour faire face à des responsabilités budgétaires accrues sans avoir à augmenter les taxes de leurs habitants, les municipalités choisissent trop souvent d'ouvrir à l'urbanisation des terrains vierges pour accueillir de nouveaux lotissements résidentiels et percevoir ainsi des revenus supplémentaires. Si cette méthode permet d'obtenir plus d'entrées d'argent à court terme, elle représente aussi un endettement à long terme, puisque les municipalités prennent ainsi la responsabilité de lourdes charges à venir : entretien, réparation et remplacement des infrastructures supplémentaires créées pour le bénéfice des nouveaux résidents.

Ainsi, le développement urbain sous-tendu par des besoins financiers s'apparente à une chaîne de Ponzi, l'intention criminelle en moins. Les nouveaux développements ne rétablissent que temporairement l'équilibre budgétaire, jusqu'à ce qu'il soit nécessaire d'ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation pour assumer les nouvelles responsabilités financières encourues.

### L'ÉTALEMENT URBAIN : UNE GESTION INEFFICACE DES RESSOURCES

Outre qu'il suscite une compétition potentiellement néfaste entre les municipalités, le cadre fiscal et budgétaire a ainsi, comme fondement et conséquence, l'étalement urbain, un mode de développement qui se caractérise notamment par une surconsommation d'infrastructures et de services.

Ce modèle entraîne un gaspillage du territoire, mais aussi des ressources financières publiques et privées, et contribue à plusieurs problèmes que connaît le Québec, parmi lesquels :

- la crise des infrastructures ;
- l'endettement public, tant municipal que gouvernemental ;

- l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre et les changements climatiques ;
- les enjeux de santé (qualité de l'air, sédentarité, accès réduit aux aliments sains) ;
- la dilapidation des terres agricoles ;
- l'augmentation de la longueur et du coût des déplacements ;
- la mésadaptation des villes et villages au vieillissement de la population.

L'étalement urbain peut paraître rentable fiscalement pour les municipalités en raison de l'expansion de l'assiette foncière et le faible coût d'entretien assumé à court terme pour les nouveaux développements. Il est profitable du point de vue du marché puisque celui-ci ne tient pas compte – encore – des externalités. [...] L'emprise de cette logique s'est solidement implantée et s'avère difficile à renverser sans notamment des modifications à la structure fiscale.

Union des municipalités du Québec (2012)

Livre blanc municipal : l'avenir a un lieu.



## QUATRE PRINCIPES CLÉS POUR UNE RÉFORME FISCALE ET BUDGÉTAIRE RESPONSABLE



### ASSURER L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES À LONG TERME

La réforme du cadre budgétaire et fiscal devra permettre de stopper la fuite en avant des nombreuses municipalités qui échangent, en ouvrant de nouveaux lotissements, 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 taxes. Pour assurer l'équilibre des finances publiques, la réforme fiscale devra assurer que les revenus liés aux développements permettent de couvrir à la fois les obligations courantes et les investissements liés aux travaux majeurs à venir.

Outre l'équilibre budgétaire des municipalités, la réforme doit viser à long terme un allègement des charges qui pèsent sur les paliers de gouvernement supérieurs. L'ouverture de nouveaux terrains au développement entraîne en effet des coûts importants dont une bonne partie est assumée par Québec : réseau routier supérieur, nouvelles écoles et autres services, sans compter les externalités d'ordre social, économique ou environnemental.



### ASSURER L'ÉQUITÉ

Le cadre budgétaire et fiscal actuel introduit une distorsion entre les coûts réels des services publics et les coûts assumés par les ménages, les entreprises et les organisations. Pour assurer l'équité et soutenir ainsi des choix économiquement plus viables, le nouveau

cadre budgétaire et fiscal devra se rapprocher du principe utilisateur-payeur. Il fera ainsi en sorte que le compte de taxe reflète mieux, en particulier, les coûts réels des choix en transport et en habitation.



### INTERNALISER LES COÛTS DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

Le cadre fiscal devra aussi favoriser l'équité à long terme en assurant l'internalisation des coûts du développement urbain, en particulier en terrain non urbanisé. Il devra notamment intégrer des mesures qui compensent les dommages environnementaux encourus, la perte de jouissance collective des espaces utilisés ainsi que les

surcoûts des infrastructures, des équipements et des services (municipaux et gouvernementaux). Il enverra ainsi un signal fiscal clair sur les charges qui accompagnent les choix de développement les plus coûteux collectivement, et évitera qu'ils soient assumés par les finances publiques.



### FAVORISER L'ÉMERGENCE DE COLLECTIVITÉS VIABLES

L'environnement fiscal des municipalités doit devenir un véritable levier pour la création de collectivités viables. La réforme fiscale et budgétaire devra s'assurer d'encourager les meilleures pratiques, de décourager celles qui sont néfastes et de donner les moyens financiers aux municipalités pour tendre vers un aménagement durable du territoire :

- la reconstruction de la ville et de la banlieue sur elles-mêmes – et ainsi la protection du territoire agricole et des milieux naturels;

- l'articulation de l'urbanisation et du transport en commun;
- la localisation stratégique et l'accessibilité des activités et des équipements;
- l'aménagement d'espaces publics de qualité;
- la création de quartiers complets, qui assurent la proximité des commerces et des services, résilients face aux changements démographiques, économiques et climatiques.



## UN CHANTIER À INSÉRER DANS LA PROCHAINE ENTENTE QUÉBEC-MUNICIPALITÉS

La réforme du cadre budgétaire et fiscal commande une réflexion en profondeur et ne peut être réalisée intégralement avant la signature de la prochaine entente Québec-Municipalités. Celle-ci devra donc inclure un chantier visant à répondre aux objectifs identifiés pour assurer, à terme, l'équilibre budgétaire et soutenir le développement de collectivités viables. Pour cela, Vivre en Ville propose :

**1. Que l'entente Québec-Municipalités inclue un chantier sur la fiscalité responsable.** L'objectif du chantier sera de proposer une réforme du cadre fiscal et budgétaire des municipalités québécoises, pour parvenir à « une politique fiscale et tarifaire cohérente avec les principes du développement durable » (UMQ, 2012).

Ce chantier devra établir un cadre fiscal et budgétaire cohérent avec les principes d'aménagement et d'urbanisme durable et propice au déploiement de la mobilité durable. Il visera à identifier les solutions qui permettront de favoriser l'imputabilité quant à l'utilisation du territoire, tant dans la gestion durable des actifs municipaux que dans le mode de développement urbain. La réussite de cette réforme devra être une condition à une plus grande autonomie des municipalités québécoises.

**2. Que les travaux de ce chantier soient guidés par les principes suivants :**

- **Assurer l'équilibre des finances publiques à long terme**, tant celles des municipalités que celles des paliers supérieurs de gouvernement ;
- **Assurer l'équité**, en rapport avec leurs choix, entre les ménages, les entreprises et les organisations ;
- **Internaliser les coûts du développement urbain**, tant en matière d'infrastructures et de services que d'externalités environnementales, économiques et sociales ;
- **Favoriser l'émergence de collectivités viables**, résilientes, efficaces, prospères et qui assurent le bien-être de leurs habitants.

**3. Que ce chantier fixe les objectifs suivants :**

- **Quantifier les coûts de l'étalement urbain** pour les ménages, les municipalités et le gouvernement, à l'exemple des études réalisées notamment à Halifax (Halifax Regional Municipality, 2013) ou Edmonton (Growth Coordination Strategy, 2012) ;
- **Identifier et quantifier toutes les pratiques budgétaires et fiscales** qui encouragent l'étalement urbain de faible densité (Commission sur les enjeux énergétiques, 2014) ;
- **Proposer, évaluer et planifier la mise en œuvre de mesures fiscales et budgétaires** susceptibles de freiner l'étalement urbain et d'encourager le développement de collectivités viables.

Pour réussir à casser le cycle de l'étalement urbain, il faut changer l'ADN du cadre fiscal actuel, afin de construire des villes plus durables. Conférer une plus grande autonomie aux villes doit être conditionnel à la mise en place d'un régime fiscal et budgétaire favorable aux collectivités viables.

### Vivre en Ville

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération. Par ses actions, Vivre en Ville stimule l'innovation et accompagne les décideurs, les professionnels et les citoyens dans le développement de milieux de vie de qualité, prospères et favorables au bien-être de chacun, dans la recherche de l'intérêt collectif et le respect de la capacité des écosystèmes.

#### ■ QUÉBEC

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT  
FRÉDÉRIC BACK

870, avenue De Salaberry, bureau 311  
Québec (Québec) G1R 2T9

T. 418.522.0011

#### ■ MONTRÉAL

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480  
Montréal (Québec) H2X 3V4

T. 514.394.1125

#### ■ GATINEAU

MAISON AUBRY

177, Promenade du Portage, 3<sup>e</sup> étage  
Gatineau (Québec) J8X 2K4

T. 819.205.2053

#### CONTACT

PHILIPPE COUSINEAU MORIN

Coordonnateur – Affaires publiques  
et communications

T. 514.394.1125 #202

philippe.cousineaumorin@vivreenville.org