

UNE NOUVELLE APPROCHE FISCALE POUR NOS COLLECTIVITÉS

**Infrastructures publiques, budgets
municipaux et étalement urbain : la spirale
déficitaire du régime fiscal municipal
québécois**

Présenté à la Commission d'examen sur la fiscalité
québécoise

Octobre 2014



VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

MISSION

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.

Polyvalente, rigoureuse et engagée, l'équipe de Vivre en Ville déploie un éventail de compétences en urbanisme, mobilité, verdissement, design urbain, politiques publiques, efficacité énergétique, etc. Cette expertise diversifiée fait de l'organisation un acteur reconnu, tant pour ses activités de recherche, de formation et de sensibilisation que pour son implication dans le débat public et pour ses services de conseil et d'accompagnement.

CRÉDITS

RECHERCHE ET REDACTION

Catherine Boisclair, Urb., Conseillère stratégique - direction générale
Philippe Cousineau Morin, Coordonnateur – Affaires publiques et communications
Jeanne Robin, Directrice générale adjointe

COORDINATION

Christian Savard, Directeur général



Table des matières

Avant-propos	1
Sommaire introductif	3
La course à l'étalement urbain ou comment miner les finances publiques... et privées	6
Au-delà de la croissance, l'étalement urbain	6
Un mode de développement peu structuré et inefficace	6
L'étalement urbain : un mode de développement déficitaire	7
Multiplication des besoins en infrastructures et services	7
Dilution de l'assiette fiscale, pour des besoins accrus	8
Compétition entre les secteurs et dévitalisation	9
Coûts de transport, individuels et collectifs	9
Un étalement subventionné par l'État	10
Quantifier les coûts de l'étalement urbain : exemples canadiens	11
Un cadre fiscal et budgétaire favorable à l'étalement urbain	13
Fiscalité et aménagement du territoire : une indifférence dommageable	13
Cadre fiscal des municipalités : l'étalement urbain soutenu par la dépendance à l'impôt foncier	14
La taxe sur la valeur foncière : déconnectée du coût des services	14
La taxation sur la valeur foncière : contre-productive et inéquitable	14
Un modèle de développement qui s'apparente à une chaîne de Ponzi	15
Pression sur les terres agricoles et compétition intermunicipale	16
Construisez maintenant, payez plus tard	16
Une course vers l'abîme masquée par les contributions gouvernementales	17
Comment les règles de financement des réseaux de transports stimulent l'étalement urbain (et font sauter la banque)	18
Deux poids, deux mesures en transport des personnes	18
Un échec pour la diminution des dépenses et la responsabilisation des municipalités	19
Une invitation au resquillage et à l'étalement urbain	20
Quatre principes clés pour une réforme fiscale et budgétaire responsable	21
Principe 1 - Assurer l'équilibre des finances publiques à long terme	21
Principe 2 - Assurer l'équité	21
Principe 3 - Internaliser les coûts du développement urbain	21
Principe 4 - Favoriser l'émergence de collectivités viables	22
L'écofiscalité pour un développement urbain durable	24
Les recommandations en bref	24
Réformer la fiscalité municipale	26
Rééquilibrer le financement des transports	31
D'une plus grande efficacité à une meilleure qualité de vie	35
Bibliographie	36



Avant-propos

Vivre en Ville remercie la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise de recevoir son avis sur la question de la fiscalité. Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville a déjà eu l'occasion de publier ses réflexions sur ce sujet, notamment dans le cadre des débats sur l'autonomie et les ressources des municipalités (cf. Union des municipalités du Québec, *Livre blanc municipal : l'avenir a un lieu*).

Pour approfondir la réflexion présentée ici, le lecteur pourra également se référer aux publications suivantes, toutes accessibles sur www.vivreenville.org :

Vivre en Ville (2014). *Pour une réforme du cadre fiscal et budgétaire des municipalités québécoises : assurer la santé financière et l'aménagement durable de nos villes*, 4 pages.

Vivre en Ville (2013). *Deux poids, deux mesures : comment les règles de financement des réseaux de transport stimulent l'étalement urbain*, 32 pages.

Vivre en Ville (2012). *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, 32 pages.

Vivre en Ville (2011). *Et si le PMAD ne changeait (presque) rien? Pour renverser la tendance : des collectivités compactes, accessibles et de qualité*, 62 pages.

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*, 124 pages.



Sommaire introductif

Comme l'exposent les fascicules fournis par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, la fiscalité sert avant tout à assurer un équilibre entre revenus et dépenses de l'État. À travers le partage des responsabilités et des assiettes fiscales entre paliers supérieurs de gouvernement et municipalités, l'État s'assure de fournir les services nécessaires aux citoyens. La fiscalité contribue également à appuyer les politiques gouvernementales, dont socioéconomiques et environnementales (Ministère des Finances, 2014).

L'étalement urbain, nuisible et coûteux pour les finances publiques

Telle qu'elle se présente, la fiscalité québécoise occulte toutefois un pan important de la fourniture de services à la population : la question de l'utilisation du territoire et de son mode d'occupation, et des dépenses publiques qui leur sont associées. Ce faisant, la fiscalité ne joue pas son rôle de régulation en la matière. Pire : elle tend même à soutenir un mode d'utilisation du territoire coûteux, tant pour les ménages que pour les pouvoirs publics.

Les liens entre le mode d'occupation du territoire et nombre d'enjeux environnementaux, sociaux et économiques sont bien connus. Les pouvoirs publics ont la responsabilité d'améliorer l'aménagement du territoire dans l'intérêt collectif, ne serait-ce que pour tout simplement créer des milieux de vie de qualité. Mais c'est surtout parce que les conséquences de l'étalement urbain sur les dépenses publiques, tant celles de l'État et que celles des municipalités, sont notables, que le mode de développement urbain est une question qui mérite d'être étudiée par la Commission. « Accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité du régime fiscal tout en assurant le financement des services publics » ne pourra se faire sans un examen attentif de cette question.

Un système fiscal qui favorise l'étalement urbain

Vivre en Ville travaille depuis près de 20 ans à favoriser, au Québec, le développement de collectivités viables, qui répondent aux besoins de leurs habitants, dans la recherche de l'intérêt collectif et le respect de la capacité des écosystèmes. Les travaux de son équipe ont conduit l'organisation à s'intéresser de près au lien entre fiscalité et mode d'utilisation du territoire, à formuler plusieurs propositions et à identifier le besoin d'en approfondir certains aspects.

Le présent mémoire porte, en premier lieu, sur la **fiscalité municipale** : **comme l'Union des municipalités du Québec (UMQ, 2012), Vivre en Ville est d'avis que le modèle fiscal actuel pousse les municipalités à l'étalement urbain, avec des conséquences délétères à moyen terme.** La seconde préoccupation de Vivre en Ville en matière de fiscalité et de partage des responsabilités budgétaires concerne **le financement des réseaux de transport. Vivre en Ville est d'avis que le deux poids, deux mesures qui prévaut entre le financement du réseau routier supérieur et celui des systèmes de transport en commun contribue également à l'étalement urbain, notamment en raison de contributions insuffisantes de la part des acteurs qui bénéficient de ces réseaux de transport.**

Des principes clés pour une réforme fiscale et budgétaire responsable

Une réforme fiscale et budgétaire responsable devrait permettre à l'État d'optimiser et de rentabiliser son parc d'actifs (immobilier et infrastructures), de faciliter l'atteinte des politiques publiques et des cibles gouvernementales, notamment dans la lutte contre les changements climatiques, et d'être imputable pour les grandes dépenses, en s'approchant



d'un équilibre revenus-dépenses, notamment pour les secteurs polluants ou ayant un impact important sur la consommation de ressources – dont le territoire. Une réforme fiscale et budgétaire responsable doit aussi donner à voir à l'ensemble des acteurs économiques les coûts réels de leurs choix (de localisation, de transport, etc.), afin de favoriser des décisions économiques responsables. Quatre principes découlent de ces intentions.

- ◆ Principe 1 - Assurer l'équilibre des finances publiques à long terme
- ◆ Principe 2 - Assurer l'équité
- ◆ Principe 3 - Internaliser les coûts du développement urbain
- ◆ Principe 4 - Favoriser l'émergence de collectivités viables

Recommandations

La réforme à la fois de la fiscalité municipale et du financement des transports est nécessaire pour s'attaquer aux biais actuels qui favorisent l'étalement urbain aux dépens des finances publiques. Pour tendre vers un développement urbain durable, le gouvernement du Québec doit entamer ces réformes sous l'égide de l'écofiscalité, afin de mettre en place un régime fiscal performant qui permet d'envoyer les bons signaux aux acteurs de l'aménagement, publics comme privés.

Les recommandations fiscales qui suivent concernent donc les deux réformes à entreprendre, soit celle de la fiscalité municipale et celle du financement des transports.

Réformer la fiscalité municipale

Recommandation 1

Instaurer une redevance au développement pour tout projet qui induit une artificialisation des sols

Recommandation 2

Confier à l'État la gestion des revenus de la redevance au développement et les dédier à un Fonds sur la consolidation et la requalification urbaine (FCRU)

Recommandation 3

Rendre obligatoire la contribution des promoteurs pour les nouveaux quartiers et élargir cette contribution par des frais de croissance

Chantier A

Entamer les travaux de réflexion et d'analyse sur la nécessaire réforme de la taxation sur la valeur foncière.

Recommandation 4

Rembourser intégralement les montants de taxe de vente du Québec payés par les municipalités

Recommandation 5

Assujettir les subventions de l'État en infrastructures municipales à des critères d'écoconditionnalité



Rééquilibrer le financement des transports

Recommandation 6

Instaurer des péages sur le réseau autoroutier

Recommandation 7

Augmenter les revenus de la taxe sur l'essence à l'intérieur du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) et répartir les dépenses à 30 % pour les transports collectifs et 70 % pour le réseau routier

Recommandation 8

Ne pas aggraver le poids, deux mesures dans les règles de financement des réseaux de transport

Recommandation 9

Imposer une surtaxe aux commerces situés à proximité du réseau routier supérieur

Chantier B

Ouvrir une réflexion sur le partage des coûts du réseau routier supérieur avec les municipalités



La course à l'étalement urbain ou comment miner les finances publiques... et privées

L'équilibre des finances publiques ne peut être assuré que par l'équilibre entre les revenus (qu'ils proviennent des impôts, des taxes ou de la tarification des services) et les dépenses (en infrastructures, en services à la population, en gestion et en programmes divers). Lorsque le développement urbain se réalise sous une forme étalée, cet équilibre est compromis : la croissance démographique et économique ne parvient plus à compenser celle du coût des services et des infrastructures.

Au-delà de la croissance, l'étalement urbain

La croissance démographique, ainsi que l'augmentation de l'activité économique, tendent à se concentrer dans les milieux urbains. Il est logique que cette croissance entraîne une expansion du territoire urbanisé, qui ne constitue pas forcément de l'étalement urbain, mais simplement de la croissance urbaine, une conséquence normale de l'augmentation de la population et des activités.

Depuis plusieurs décennies, cependant, l'augmentation du territoire utilisé aux fins d'urbanisation est sans commune mesure avec la croissance démographique et économique. Une certaine baisse de densité, attribuable à la diminution de la taille des ménages et à leur prospérité croissante, est compréhensible et, dans une certaine mesure, souhaitable. Or, l'éparpillement du territoire urbain a toutefois atteint des niveaux qui laissent perplexes sur l'efficacité de ce mode d'occupation du territoire. Ainsi, à titre d'exemple, entre 1971 et 2006, alors que la population des régions métropolitaines du Québec augmentait de 62 %, leur superficie occupée augmentait de 261 % (Communauté métropolitaine de Québec, 2006 et Statistique Canada, 2008). Cette évolution est observable autour de la plupart des villes et villages du Québec, avec des conséquences importantes sur le plan environnemental, social, sanitaire... et sur celui des coûts associés aux infrastructures et services à la population.

Un mode de développement peu structuré et inefficace

Le phénomène de l'étalement urbain se traduit par un développement non contrôlé, qui laisse libre cours à l'urbanisation des secteurs périphériques alors que d'autres secteurs plus rapprochés offrent des opportunités de consolidation ou de requalification. Les collectivités aménagées selon ce modèle présentent les caractéristiques suivantes (MAMROT, 2005) :

- ♦ une faible densité de l'habitat ;
- ♦ une ségrégation des fonctions qui fait en sorte que les services et commerces sont inaccessibles autrement que par des longues distances en voiture ;
- ♦ des secteurs centraux relativement moins attractifs et parfois dévitalisés ;
- ♦ un environnement urbain peu adapté aux autres modes de déplacement que l'automobile : peu de trottoirs, des rues mal connectées et des quartiers enclavés, etc.

Le mode de développement urbain étalé se traduit également par un empiètement marqué sur le territoire naturel et agricole. Dans les zones périurbaines, le territoire agricole subit ainsi de



fortes pressions pour des utilisations résidentielles (Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, 2008).

Un consensus à ce sujet est dorénavant établi à travers une abondante littérature : il s'agit d'un modèle de développement inefficace, néfaste et à éviter en raison de l'importante consommation d'énergie qu'il génère, des émissions élevées de gaz à effet de serre et de polluants engendrés ainsi que des imposants coûts individuels et collectifs.

L'étalement urbain : un mode de développement déficitaire

L'étalement urbain contribue au déséquilibre budgétaire de plusieurs manières. De par son caractère éparpillé, il multiplie les besoins en infrastructures et services. Sa faible densité dilue l'assiette fiscale disponible pour assumer les coûts des services. La multiplication des pôles d'activités nuit aux synergies locales et conduit à la dévitalisation de certains secteurs. La dépendance à l'automobile, quant à elle, est coûteuse tant pour les ménages que pour les pouvoirs publics.

Multiplication des besoins en infrastructures et services

Le caractère éparpillé de l'étalement urbain, qu'il soit diffus ou en « saute-mouton » (Vivre en Ville, s.d.), augmente le coût des réseaux linéaires (routes, égout, aqueduc, etc.).

Une configuration urbaine discontinue et étalée exige en effet des investissements collectifs pour étendre les services à la personne. Cela est particulièrement vrai dans le domaine des transports et de la sécurité publique, mais également pour les équipements à caractère culturel, récréatif et social. À titre d'exemple, des estimations basées sur différents scénarios de croissance urbaine dans quatre villes américaines auraient révélé des économies potentielles de 10 % en moyenne pour un développement plus compact (SGA, 2013).

Une analyse du Conseil régional de l'environnement de la Capitale nationale pour la Ville de Québec illustre en 2011 la réduction des coûts en infrastructures possible avec la densification, grâce à une étude comparative entre un quartier de 9 logements par hectare (dans la région de Québec) et un de 53 logements par hectare (à Freiburg, Allemagne). L'évaluation conclut à une économie potentielle, pour un quartier de 2000 ménages, de 84 millions pour l'ensemble des infrastructures, soit un surcoût de 42 000 dollars par ménage en investissements publics (CRECN, 2011).

Des coûts accrus pour l'État en services, en programmes et en infrastructures

L'étalement urbain coûte évidemment cher aux municipalités. Mais puisqu'une partie des services aux personnes sont fournis directement par les paliers supérieurs de gouvernement, l'État aussi voit augmenter ses dépenses en raison de l'éparpillement des activités et du tissu résidentiel.

À titre d'exemple, le déplacement de la population et l'effet de cohorte associé à l'étalement urbain rendent nécessaires, simultanément, la construction de nouvelles écoles dans certains secteurs et la fermeture d'écoles dans d'autres, alors même que ces dernières sont loin d'avoir atteint la fin de leur durée de vie utile. Qui plus est, l'augmentation des distances à parcourir et de l'insécurité routière font exploser les coûts de transport scolaire.



Des coûts accrus pour l'État en services, en programmes et en infrastructures (suite)

Du côté des programmes gouvernementaux, nombre d'entre eux servent à compenser la dévitalisation des rues commerciales largement attribuable à l'étalement urbain, à limiter les effets des îlots de chaleur créés par les stationnements et autres vastes espaces minéralisés, à sensibiliser les décideurs et la population aux avantages d'un mode de vie physiquement actif compromis par une dépendance croissante à l'automobile, etc. Sans parler de l'augmentation des coûts de santé, dont une partie est attribuable à la poussée galopante de la sédentarité et au fardeau croissant des problèmes de poids, fortement associés au changement des modes de vie lié à l'étalement urbain.

Bon nombre d'infrastructures de responsabilité municipale, comme les aqueducs et usines de traitement des eaux, sont financées en grande partie par les paliers supérieurs de gouvernement. Or, l'étalement urbain rend souvent nécessaire la construction d'une nouvelle infrastructure, alors même qu'il y a de la capacité résiduelle dans celle déjà existante dans une autre ville. La facture est alors payée en double par l'État à travers les programmes de soutien aux infrastructures.

Les coûts de l'étalement urbain pour l'État sont encore plus visibles en matière de transport. Chaque ménage qui s'éloigne de ses lieux d'emploi, de loisirs et de magasinage, chaque activité qui s'éloigne de son bassin de main d'œuvre, de clientèle et de services professionnels, contribue à augmenter la congestion routière. Sur le réseau routier supérieur, cette congestion signifie, d'une part, une augmentation des coûts d'entretien, et d'autre part, une baisse du niveau de service. Or, baisse du niveau de service égale, pour le ministère des Transports, nécessité d'ajouter des voies pour augmenter la capacité routière. Et cela, à fort coût.

Enrayer l'étalement urbain à la source réduirait ainsi la pression sur les finances publiques et entraînerait des choix plus efficaces.

Dilution de l'assiette fiscale, pour des besoins accrus

La faible densité de l'étalement urbain fait en sorte de diluer l'assiette fiscale pour chaque service public. Plus faible est la densité – en population et en activités – plus faible sera le nombre de contribuables appelés à assumer le coût des services et des infrastructures. Les réseaux, équipements et services seront en effet partagés entre un moins grand nombre de payeurs de taxes.

« Construire la ville sur la ville » en misant sur la densification et la consolidation des secteurs déjà viabilisés permet d'élargir l'assiette fiscale sans avoir à fournir de nouveaux services, puisque la plupart sont déjà présents : école, réseau routier, aqueduc, etc.

À l'inverse, construire un nouveau quartier sur un site qui n'est pas déjà viabilisé nécessitera de nombreux nouveaux équipements publics et services de proximité additionnels. Lorsque ce développement se fait selon un modèle de faible densité, le coût additionnel, à terme, des nouveaux services et infrastructures sera difficilement absorbé par la trop faible augmentation de l'assiette fiscale.



Compétition entre les secteurs et dévitalisation

L'éparpillement des activités dans de vastes secteurs monofonctionnels et interchangeableables, au tissu peu dense, éloignés de leurs bassins d'usagers, fragilise autant les acteurs économiques eux-mêmes que les territoires dans lesquels ils s'installent. L'abondance de terrains, et surtout de secteurs ayant vocation à accueillir des activités, place ces derniers en position de concurrence (Vivre en Ville, 2013a).

Conjuguer ville compacte, environnement et compétitivité

Que ce soit Copenhague, Hong Kong ou même Portland, les villes démontrent qu'elles promeuvent la prospérité économique tout en réduisant leurs émissions de gaz à effet de serre, tout cela grâce à des modèles de croissance urbaine plus compacts, connectés et coordonnés. Stockholm a réduit ses émissions de 35%, entre 1993 et 2010, tout en ayant une croissance économique de 41%, une des plus importantes d'Europe.

Source : GCEC. Better Growth, Better Climate : The New Climate Economy Report (Synthesis). 2014, page 30 (traduction libre)

Coûts de transport, individuels et collectifs

Les coûts de l'étalement urbain en matière de transport sont bien connus. La dépendance à l'automobile pour une part croissante de déplacements, l'allongement des distances à parcourir et la multiplication des secteurs à desservir sont évidemment au cœur du problème.

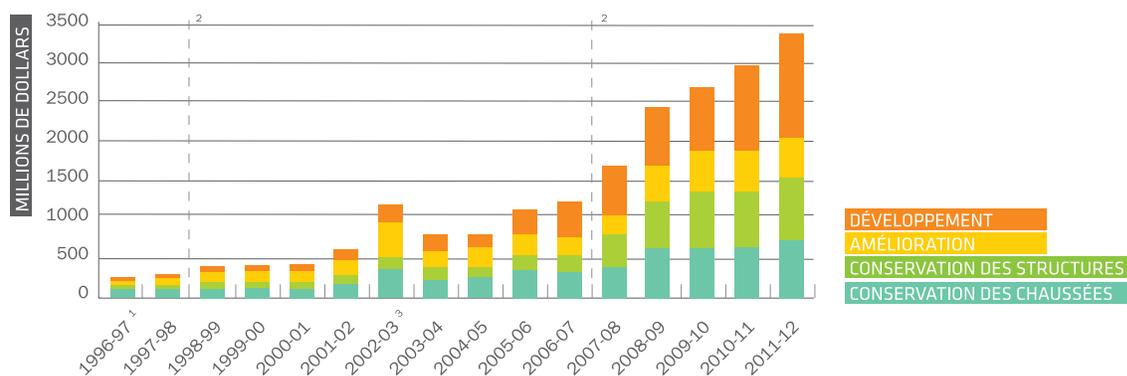
Dans les dernières décennies, la part du transport dans le budget des ménages québécois a pratiquement doublé, atteignant aujourd'hui un énorme 20 % (STM, 2014). Le CAA-Québec évalue les coûts de possession et d'usage de l'automobile (coûts directs) à quelque 10 000 \$ par an pour une voiture de type berline (18 000 km/an) (CAA-Québec, 2013). D'autres estimations y ajoutent les coûts associés (entretien, stationnement résidentiel, déneigement, parcomètres, infractions, etc.), pour une moyenne de 2 263 \$ par an par véhicule, soit un total de 12 746 \$ par an pour une voiture familiale (20 000 km/an) (Gagnon et Pineau, 2012).

Les dépenses totales des ménages québécois en véhicules personnels et en pétrole ont culminé en 2013 à 27 G\$, des sommes qui ont pratiquement toutes fui le Québec, plombant d'autant sa balance commerciale (RNCREQ, 2014).

Du côté des finances publiques, les coûts du réseau routier supérieur ont augmenté de façon quasi exponentielle depuis 20 ans. On a beau avoir multiplié par quatre le budget de réfection du réseau routier, les besoins semblent ne jamais pouvoir être comblés, ni en matière de réfection, ni en matière d'augmentation de la capacité routière. Pour l'année 2011-2012, les dépenses autorisées pour le réseau routier (construction et entretien) ont atteint 4,1 milliards de dollars (MTQ, 2012), avant de décroître dans les années plus récentes.



Dépenses par axe d'intervention sur le réseau routier (dollars courants), 1996 à 2012^{1, 2, 3}



Source : Ministère des Transports du Québec. Rapports annuels de gestion, 1996-1997 à 2011-2012.

Outre le coût des infrastructures routières elles-mêmes, les coûts directs entraînés par les déplacements motorisés (services et soins liés aux accidents, sécurité routière et frais de justice) ont été évalués en moyenne à 153 \$ par véhicule par an (Gagnon, Frayne et collab. 2013). Mais il ne s'agit là que de la pointe de l'iceberg, car, en incluant les coûts non monétaires des blessures, maladies ou décès liés aux accidents de la route et à la pollution atmosphérique de la circulation motorisée, le Victoria Transport Policy Institute estime plutôt les coûts à 1116 \$ par véhicule par an (Gagnon, Frayne et collab., 2013; Gagnon et Pineau, 2012).

L'aménagement de quartiers peu denses, desservis par un réseau de rues et d'artères mal hiérarchisé, incomplet et peu perméable, complique aussi l'établissement d'une desserte efficace en transport en commun à des coûts acceptables. Les détours occasionnés par le tracé des rues ou le manque de collectrices sont autant de surcoûts pour les sociétés de transport (collectifs, adapté et scolaire).

Un étalement subventionné par l'État

Si plusieurs types d'infrastructures reliées à l'étalement urbain sont à la charge des municipalités, l'État contribue aussi à financer nombre de celles-ci qui sont directement liées à ce mode de développement urbain peu efficace : fermetures d'écoles dans les premières couronnes et ouvertures en périphérie, contribution à la construction de nouveaux réseaux d'aqueducs et d'égouts, développements de très faible densité où le coût des infrastructures publiques par unité est exorbitant, etc.

De fait, le développement de nombreux secteurs peu denses serait souvent déficitaire si les municipalités devaient tenir compte des coûts engendrés en nouvelles infrastructures, équipements et services. Avec les subventions gouvernementales, **l'État se retrouve cependant à faire assumer par l'ensemble des contribuables** les choix de développement coûteux de nombre de municipalités... au détriment, au final, des municipalités « économes ».

¹ L'année 1996-1997, qui ouvre la série, correspond au premier rapport de gestion disponible. Il s'agit également d'un creux historique des montants dépensés.

² Des réformes de la comptabilité gouvernementale ont eu lieu en 1998-1999 et en 2007-2008.

³ L'écart observé en 2002-2003 est dû à une modification au calendrier des versements.

Quantifier les coûts de l'étalement urbain : exemples canadiens

Plusieurs villes canadiennes ont pris l'initiative d'étudier les coûts de l'étalement urbain, comparés à ceux de scénarios de densification, afin de prendre une décision éclairée dans le cadre de l'élaboration de leurs documents de planification. Ces évaluations sont basées sur une projection de croissance démographique sur plusieurs décennies et l'ajout des infrastructures et services de tous genres (routes, services d'urgences, infrastructures souterraines, etc.) qui découlent des scénarios évalués.

Les résultats sont éloquentes : à Calgary, la Ville a entériné un plan de développement pour les 60 prochaines années en 2009. L'étude menant au plan a notamment démontré que la municipalité pourrait économiser 11 milliards de dollars en infrastructures sur cette période si elle mise sur un développement plus compact au centre de la ville (CBC News, 2009).

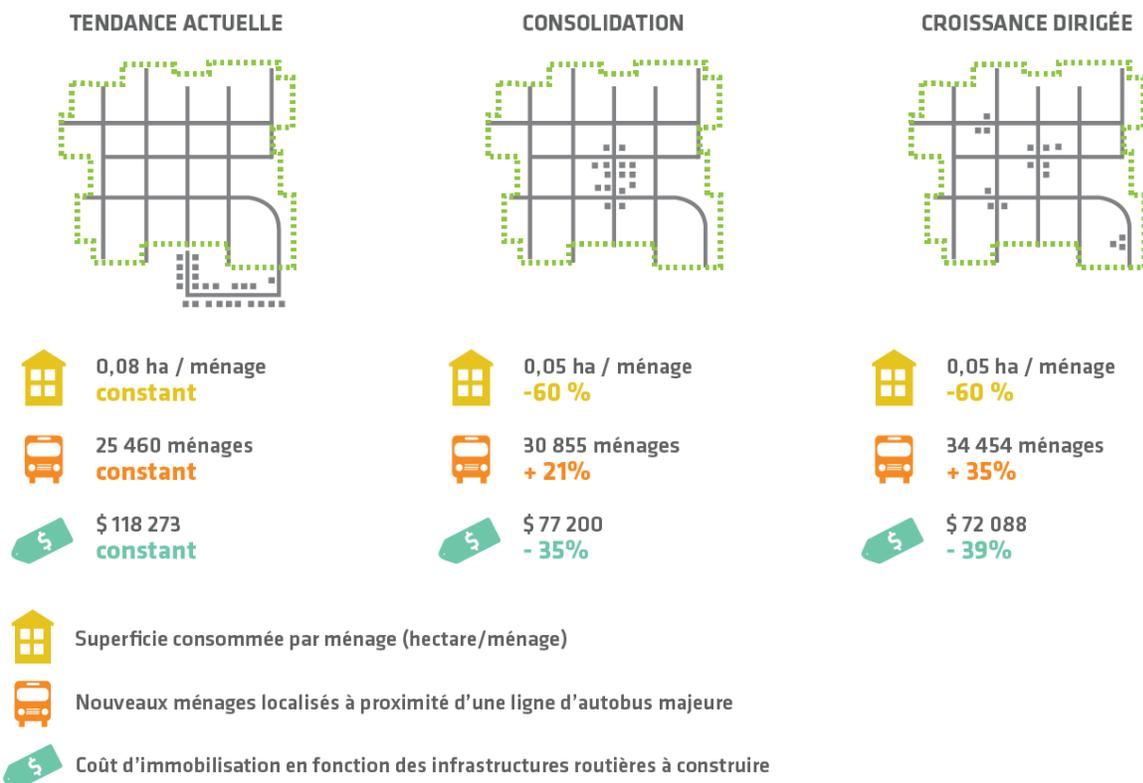
En 2013, Halifax a mandaté un consultant afin de produire une étude qui quantifie les coûts de divers scénarios de développement jusqu'en 2031. L'étude montre que la Ville pourrait économiser 3,1 milliards de dollars sur ces 18 années si elle concentre un minimum de 40 % de sa croissance au centre de la région (Stantec, 2013).

La Ville d'Edmonton s'est aussi penchée sur l'évaluation des coûts de ses futurs développements. L'étude *Cost and Revenues for New Areas* de 2011 a produit des chiffres qui illustrent le coût de l'étalement urbain pour la capitale de l'Alberta : 17 des 40 nouveaux développements projetés auront coûté, au net (malgré les revenus de taxe), un montant de 500 millions de dollars à la Ville, malgré la présence d'un quartier industriel rapportant quelques 400 millions de revenus nets. Au-delà des trente ans de durée de vie des infrastructures, les coûts de remplacement feront augmenter le déficit de 100 millions par année (Sustainable Prosperity, 2011).

La Communauté métropolitaine de Québec a fait en 2011 un exercice semblable, en comparant, dans le cadre de l'élaboration de son Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), des scénarios d'aménagement à l'horizon 2031. L'étude a notamment montré que le scénario de consolidation du territoire déjà bâti pouvait engendrer une économie de 35 % des coûts pour les seules infrastructures routières, comparé à la tendance actuelle (CMQ, 2010).



Scénarios d'aménagement et impacts sur différentes variables (CMQ)



Source : *Vivre en Ville*. Données : Communauté métropolitaine de Québec (2010).

En calculant le coût projeté de l'étalement urbain et en illustrant le rapport coût/bénéfice de ce mode de développement, ces évaluations sont pour les décideurs des outils fort intéressants. Ce type d'étude est pourtant encore loin d'être une norme lors de l'élaboration de documents de planification long terme.

Un cadre fiscal et budgétaire favorable à l'étalement urbain

L'étalement urbain est un mode de développement extrêmement coûteux pour les finances publiques. Le cadre fiscal et budgétaire devrait donc, en toute logique, contribuer à freiner cette tendance, pour permettre à l'État et aux municipalités d'assurer les services requis au moindre coût. Or, loin d'avoir intégré cet objectif, plusieurs caractéristiques du cadre fiscal et budgétaire québécois constituent au contraire des incitatifs à l'étalement urbain.

Fiscalité et aménagement du territoire : une indifférence dommageable

Compétence partagée entre les autorités municipales et les paliers supérieurs de gouvernement, l'aménagement du territoire est un champ d'action structurant et transversal. En définissant la forme des collectivités, l'aménagement du territoire et l'urbanisme déterminent en bonne partie le mode de vie de la population, l'organisation des activités économiques, etc. Ils influencent tant l'atteinte des objectifs sociétaux (protection de l'environnement, santé publique, etc.) que le coût des services à fournir à la population.

La composante territoriale à intégrer

Dessiné dans un objectif louable de solidarité et de redistribution, le modèle fiscal actuel, principalement fondé sur une contribution des acteurs en fonction de leurs capacités financières, n'intègre pas la question du mode de développement urbain. Remplacer les paliers d'impositions sur le revenu par le principe de bénéficiaire-payeur viendrait d'ailleurs en concurrence avec d'autres principes sur lesquels est fondée la fiscalité québécoise.

Toutefois, c'est à tort que plusieurs éléments du cadre fiscal et budgétaire font fi de la question territoriale. La fiscalité municipale, notamment, aurait toute légitimité à tenir compte de la variabilité du coût de nombre de services publics en fonction, par exemple, de la localisation d'une entreprise ou d'un ménage. Du côté budgétaire, le partage des responsabilités entre État et municipalités, ainsi que la nature des programmes de soutien gouvernementaux, auraient également vocation à intégrer une préoccupation pour leurs impacts en matière de mode de développement urbain. La création ou le renforcement de mesures relevant de l'écofiscalité, à divers paliers de perception, pourraient également contribuer à favoriser un mode de développement urbain plus efficace.

Deux incontournables : le cadre fiscal municipal et le partage des coûts en transport

Vivre en Ville a identifié deux grands mécanismes budgétaires ou fiscaux qui, en contribuant à soutenir l'étalement urbain, constituent des biais qui compromettent l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Il s'agit, d'une part, de la dépendance au foncier développée par les municipalités en raison de leur propre cadre fiscal, et d'autre part, du partage inefficace des responsabilités budgétaires en matière de financement des réseaux de transport.



Cadre fiscal des municipalités : l'étalement urbain soutenu par la dépendance à l'impôt foncier

« La planification et la gestion de l'espace urbain sont en effet fortement influencées par la structure fiscale majoritairement axée sur l'impôt foncier. En d'autres mots, pour avoir plus de revenus, une ville n'a d'autre choix que d'étendre son périmètre urbain. »

UMQ, 2012. Livre blanc municipal : l'avenir a un lieu

L'impôt foncier représente 59 % des revenus autonomes des municipalités (49 % des revenus totaux), alors que 17 % des revenus sont des paiements de transfert des gouvernements (Ministère des Finances, 2014b). La tarification des services, quant à elle, est faiblement utilisée (20 % selon la Commission).

La forte dépendance des municipalités à l'impôt sur la valeur foncière les pousse à se développer toujours davantage, tandis que les bases de calcul de l'impôt foncier tendent à orienter les décisions de localisation des ménages et des entreprises vers des secteurs peu valorisés et peu denses : le cocktail parfait pour une course à l'étalement urbain.

La taxe sur la valeur foncière : déconnectée du coût des services

Bien que la Loi sur la fiscalité municipale permette aux municipalités de mettre en place des taxes foncières qui prennent « la forme d'une tarification imposée sur une caractéristique de l'immeuble autre que sa valeur, comme sa superficie, son étendue en front ou une autre de ses dimensions » (Ministère des Finances, 2014b), dans les faits, le montant des taxes foncières dépend essentiellement de la valeur des immeubles et du taux de taxation. La valeur des immeubles est fonction du marché, tandis que le taux de taxation est fixé par la municipalité selon le type d'immeuble.

Il en découle que deux unités d'habitation de même valeur et soumises au même taux de taxation paieront le même montant de taxes, et ce, peu importe combien il en coûte à la municipalité pour leur fournir des services. Ni la densité, qui détermine le nombre d'unités résidentielles qui se partagent les services, ni la distance aux services, et ses conséquences sur la longueur des infrastructures à supporter, ne se répercutent sur le taux de taxation. 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 valeur foncière tend à augmenter dans ces secteurs, et, avec elle, la facture de taxes municipales.

Ainsi, l'impôt foncier, dans sa structure actuelle, ne s'appuie pas sur le principe du bénéficiaire payeur : peu importe ce qu'il en coûte à la municipalité pour fournir des services à un ménage ou à une entreprise, elle les taxera de façon uniforme. Or, le principe du bénéficiaire payeur, 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.

La taxation sur la valeur foncière : contre-productive et inéquitable

D'un point de vue économique, la prépondérance de la taxation sur la valeur foncière pose deux principaux problèmes. Premièrement, **elle n'est pas neutre**. Un bon système fiscal devrait être



conçu de manière à minimiser les comportements stratégiques des contribuables, en évitant d'en favoriser certains et d'en pénaliser d'autres. La neutralité est d'ailleurs un des principes de la fiscalité municipale (Ministère des Finances, 2014b). Or, le système fiscal municipal incite actuellement les ménages et les entreprises à s'installer dans des secteurs peu valorisés : ils pourront ainsi non seulement bénéficier de prix immobiliers plus avantageux, mais également d'une réduction sur leur compte de taxe, tout en conservant un niveau de services relativement similaire. Pourtant, ces secteurs, souvent éloignés et peu denses, exigent un effort supplémentaire de la part des municipalités (et de l'État), tant en infrastructures qu'en services.

Deuxièmement, elle est inéquitable. Deux propriétés parfaitement identiques, mais localisées à deux endroits différents au sein d'une même municipalité, ne contribuent pas de manière égale aux dépenses de cette municipalité. Considérant que la distribution de la richesse ne fait pas partie du mandat des municipalités (Ministère des Finances, 2014b), le respect de l'équité fiscale ne devrait être basé que sur la consommation en services municipaux et non sur la valeur foncière, qui est un patrimoine. Les citoyens dont la consommation en services municipaux n'a pas augmenté ont donc parfaitement raison de juger injustifiée l'augmentation de leur compte de taxes.

De fait, la taxe sur la valeur foncière agit comme surtaxe à la localisation et décourage dans certains cas la densification. Dans un secteur qui connaît une forte activité immobilière, l'évaluation foncière des terrains s'accroît, qu'ils aient ou non fait l'objet d'une transaction. Le montant des taxes à payer sera ainsi porté à augmenter, sans lien avec une quelconque augmentation du coût des services pour la municipalité puisque l'assiette fiscale aura augmenté bien plus vite que le coût des services à fournir – services partagés entre un plus grand nombre de payeurs de taxes. La taxation sur la valeur foncière constitue donc, pour les payeurs de taxes, un incitatif à l'étalement urbain.

Un modèle de développement qui s'apparente à une chaîne de Ponzi

« La grande dépendance des municipalités à l'égard de l'impôt foncier est difficilement compatible avec les pratiques d'aménagement durable du territoire. En effet, 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. En revanche, ces dernières correspondent à des coûts à long terme en plus de réduire l'optimisation des infrastructures existantes. L'emprise de cette logique s'est solidement implantée et s'avère difficile à renverser sans notamment des modifications à la structure fiscale. »

UMQ, 2012. Livre blanc municipal : l'avenir a un lieu.

Le développement urbain tel qu'il se pratique depuis des décennies s'apparente à une chaîne de Ponzi, l'intention criminelle en moins. **Les municipalités échangent 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.**

Dans un système équilibré, les revenus des municipalités devraient leur permettre de couvrir à la fois les services courants et le renouvellement des infrastructures. La chaîne de Ponzi apparaît lorsque cet équilibre n'est pas assuré, et qu'afin de faire face à des responsabilités



budgétaires accrues, sans avoir à augmenter les taxes de leurs habitants, les municipalités élargissent leur assiette fiscale, en ouvrant des terrains vierges à l'urbanisation pour accueillir de nouveaux lotissements résidentiels. Puisque, de façon générale, la majorité du coût de construction des infrastructures de ces nouveaux secteurs est assumé par les contributions des promoteurs et un emprunt à l'ensemble par la municipalité (Deloitte, 2012), les taxes des nouveaux résidents sont en grande partie disponibles pour payer le renouvellement des infrastructures des quartiers plus anciens.

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 d'infrastructures supplémentaires dont elles devront assumer le renouvellement en fin de cycle de vie. Ainsi, selon le modèle actuel, il leur faudra alors ouvrir de nouveaux secteurs au développement pour avoir de nouveaux revenus « disponibles » : on est bien dans une chaîne de Ponzi !

C'est ce phénomène qui est actuellement à l'œuvre dans les municipalités, dont les infrastructures, vieillissantes, représentent 200 milliards d'actifs en 2012, soit 58 % de la valeur des infrastructures publiques (UMQ, 2012b).

Pression sur les terres agricoles et compétition intermunicipale

La course à l'étalement urbain est visible dans la tendance des autorités municipales à voir, dans les terres agricoles qui entourent le territoire urbanisé, une « réserve foncière » à développer au besoin en vue d'augmenter les revenus de taxes.

La Commission de protection du territoire agricole du Québec (2013) constate ainsi que :

« Au cours des dix dernières années, 15 337 hectares ont été demandés en exclusion. La Commission a maintenu en zone agricole 45 % des superficies demandées, soit 6 858 hectares. Les pressions sur la zone agricole sont fortes, particulièrement dans les agglomérations urbaines et leur pourtour. »

Alors que la CPTAQ n'a rejeté, au cours de la dernière décennie, que 5 % des demandes à des fins catégorisées *Institutionnel, utilité publique, énergie, transport et communication*, elle a refusé 59 % des demandes sur les 6 046 ha demandés à des fins résidentielles (CPTAQ, 2013, p.31).

Ce système est aussi à l'origine de la compétition entre les municipalités qui se déchirent pour attirer le développement immobilier, comme en témoigne le cri du cœur des élus de la municipalité de Saint-Charles :

« 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, 2012)

Construisez maintenant, payez plus tard

Dans ce développement en chaîne de Ponzi, les municipalités sont particulièrement habiles à construire, plutôt qu'à entretenir. Les rapports d'évaluation des fonds d'infrastructures gouvernementaux, qui alimentent les villes d'importantes sommes pour les réfections d'infrastructures, en témoignent :



« il y a chez les municipalités une tendance à construire de nouvelles infrastructures plutôt qu'à rénover et à entretenir les infrastructures existantes (...) Les municipalités auraient plus de facilité à gérer la construction de nouveaux équipements qu'à gérer la pérennité de ceux existants. Elles ont donc une stratégie de croissance, mais n'ont pas de stratégie de préservation de leurs équipements » (Sogémap, 2008).

Le pendant malheureux de cet accent mis sur l'ouverture de nouveaux secteurs, c'est un mauvais calcul des impacts financiers par les municipalités. Dans un rapport remis au ministère des Affaires municipales, Sogémap (2008) dénote que les municipalités avaient :

« une méconnaissance de l'état actuel de leurs infrastructures (et que seule) une minorité de municipalités aurait évalué leurs besoins financiers à moyen et à long terme pour le renouvellement de leurs infrastructures. »

Malgré la disponibilité croissante d'outils et de contrôles technologiques en infrastructures, les municipalités persistent de fait dans une approche qui consiste essentiellement à « attendre que ça brise avant d'intervenir ». Cette stratégie de gestion des biens municipaux est d'autant plus problématique qu'elle réduit la durée de vie des infrastructures et augmente les coûts de réparation et de restauration. Les coûts tendent à grimper en flèche, sans nécessairement que les gestionnaires en soient directement imputables, lorsque les investissements nécessaires ne sont pas réalisés au moment opportun pour maintenir les infrastructures à niveau.

Les évaluations d'impacts financiers, lorsqu'elles sont réalisées, peinent à tenir compte de cette partie de l'équation : développer un nouveau site nécessite d'élargir les réseaux d'infrastructures linéaires et donc d'accroître le fardeau en immobilisations. **Alors que les municipalités estiment que 40 % de leurs infrastructures sont à réhabiliter, elles ne comptent investir à cette fin que 59 % des 14 milliards d'investissements prévus à leurs plans triennaux** (Deloitte, 2012). C'est donc dire que 41% des investissements iront à de nouveaux développements – une part très supérieure à la croissance démographique et économique attendue pour la même période. Les actifs augmentent donc beaucoup plus vite que l'assiette fiscale qui permettra d'assumer, à terme, leur réhabilitation.

Au vu de cette analyse, l'étalement urbain n'est donc pas un aussi bon levier financier qu'il y paraît. Lorsque, dans une municipalité, le développement aura atteint les limites du périmètre d'urbanisation, la croissance ne pourra plus dissimuler le déficit de long terme.

Une course vers l'abîme masquée par les contributions gouvernementales

La contribution financière des paliers supérieurs de gouvernement aux infrastructures encourage la désresponsabilisation des municipalités par rapport au renouvellement de leurs infrastructures. Sogémap, pour le compte du MAMROT, ajoute que, « sans l'aide des gouvernements du Canada et du Québec, les municipalités devraient non seulement taxer en fonction du coût réel des infrastructures, mais également en fonction de leur renouvellement, ce qui aurait pour effet d'augmenter considérablement la contribution des citoyens » (Sogémap, 2008).

En assumant ainsi une partie des dépenses en infrastructures, les paliers supérieurs de gouvernement répartissent les coûts de l'étalement urbain sur l'ensemble des contribuables. Plutôt que d'assister localement à une impopulaire augmentation des taxes municipales, on se dirige ainsi, lentement mais sûrement, vers une augmentation des impôts au plus haut niveau – ou vers une diminution des services.



Comment les règles de financement des réseaux de transports stimulent l'étalement urbain (et font sauter la banque)

Depuis vingt ans, la responsabilité des transports au Québec se divise globalement en deux : d'un côté, la charge du réseau routier supérieur incombe à l'État québécois et, de l'autre, la voirie locale et le transport en commun sont à la charge des municipalités.

Issues de la réforme Ryan, ces règles de financement des transports ont des impacts majeurs sur le mode de développement urbain privilégié par les municipalités québécoises. En effet, les villes ont le choix entre deux modes d'urbanisation :

- ◆ desservie par le réseau autoroutier, entièrement financé par l'État,
- ◆ ou articulé avec le transport en commun, dont elles devront assumer l'essentiel des dépenses d'exploitation, en plus de contribuer aux dépenses d'immobilisation.

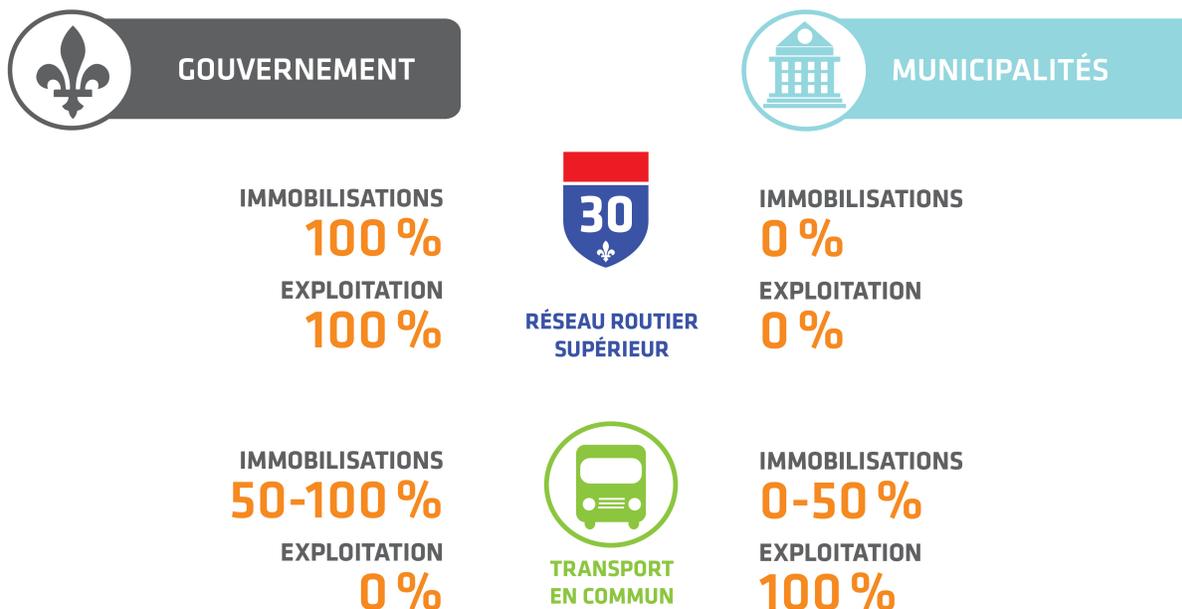
Il prévaut ainsi, en matière de financement des transports, un système de « deux poids, deux mesures » qui incite les municipalités à tirer parti du réseau routier supérieur, payé par le gouvernement, pour poursuivre leur développement résidentiel et commercial, et ce, de manière moins efficace qu'elles ne le feraient si elles devaient en assumer le coût réel.

Deux poids, deux mesures en transport des personnes

La réforme Ryan consiste à distinguer, parmi les infrastructures de transport, celles qui ont une fonction de desserte locale (voirie locale et transport en commun) de celles qui ont une fonction de transit. Le gouvernement estime que les municipalités doivent assumer les dépenses liées aux déplacements locaux, tandis que l'État sera responsable du transit interurbain.

Le gouvernement du Québec (et en partie le gouvernement fédéral, à travers les programmes d'infrastructures) assume dorénavant 100 % des coûts d'immobilisation et des coûts d'exploitation du réseau routier supérieur. Les municipalités ont à assumer quant à elles, en moyenne, environ 25 % des immobilisations et la presque totalité des coûts d'exploitation des réseaux de transport collectif.

Répartition des charges des réseaux de transport



Source : *Vivre en Ville* (2013b). Deux poids, deux mesures.

Un échec pour la diminution des dépenses et la responsabilisation des municipalités

Extrait d'une lettre d'opinion

Lorsque j'ai fait remarquer cet état de fait [la congestion sur la Côte de Terrebonne, route 344] aux dirigeants [de la Ville] présents le 15 octobre, on m'a répondu, (je vous le jure) :

« Lorsque le ministère des Transports constatera que le trafic est insupportable, ils n'auront pas le choix que d'ouvrir une autre voie d'accès dans trois à cinq ans. »

Jean-Sébastien Huet, résident de Terrebonne, www.letraitdunion.com, 20 octobre 2011

Une ville qui fait le choix du transport collectif assumera donc une part importante des coûts de transport de ses habitants. Au contraire, si elle crée un développement résidentiel à proximité d'une autoroute, tout sera à la charge de l'ensemble de l'État : construction, entretien, déneigement, et éventuel élargissement ultérieur de l'autoroute. Ce partage inéquitable ne peut être sans conséquence sur les choix d'organisation urbaine. Se développer en fonction du réseau autoroutier, qui ne leur coûte rien, plutôt que du transport en commun, constitue de fait, une stratégie concurrentielle pour les municipalités. Elles profitent ainsi des revenus de taxe foncière du développement domiciliaire, commercial et industriel réalisé à proximité du réseau routier supérieur sans avoir à assumer les coûts de transport associés.

Le « deux poids, deux mesures » en transport des personnes a ainsi consolidé le mode de développement urbain observé dans les dernières décennies, qui fait la part belle à l'étalement de la population et des activités autour d'un réseau autoroutier imposant.



Cet enlèvement n'est pas sans conséquences pour les finances publiques. Le développement immobilier, mais aussi commercial, à proximité du réseau routier supérieur, conduit à une augmentation de la circulation sur ce réseau qui compromet son efficacité même. Face à la dégradation du niveau de service aux heures de pointe, le ministère des Transports répond généralement par une augmentation de la capacité, à gros frais assumés, là encore, par l'ensemble des Québécois, alors que le problème de congestion est créé par une circulation essentiellement locale. Ainsi, alors que l'objectif de la réforme Ryan était de limiter les dépenses en transport pour l'État québécois, les coûts du réseau routier supérieur ont augmenté de façon quasi exponentielle depuis 20 ans.

Une invitation au resquillage et à l'étalement urbain

Connu sous le nom de « problème du passager clandestin », le resquillage survient lorsqu'un acteur économique a la possibilité de profiter d'un bien ou d'un service à caractère collectif sans participer à l'effort financier nécessaire pour le fournir. Le resquillage entraîne non seulement une surutilisation des ressources, mais nuit également aux principes d'égalité et de concurrence.

En créant un système de « deux poids, deux mesures » dans le financement des transports, la réforme Ryan a encouragé le « resquillage autoroutier », c'est-à-dire l'utilisation du réseau autoroutier par des acteurs qui n'en assument ni les coûts de construction, ni les coûts d'entretien : les municipalités bien sûr, mais aussi les commerces, les spéculateurs fonciers et promoteurs immobiliers, sans oublier les navetteurs eux-mêmes.

La tarification du navettage

Le premier fascicule présenté par la Commission (2014) dresse un intéressant parallèle entre certains services de l'État, et leur niveau actuel de tarification. On y découvre que, sur l'ensemble de ces secteurs de services, le réseau de santé reçoit 9,4 % de ses revenus en tarification, l'assurance-médicament, 40,1 %, l'enseignement collégial, 9,3 %, et l'enseignement universitaire, 26,3 %. Le taux n'est en revanche pas présenté pour les infrastructures de transport. S'il est convenu que les revenus du Fonds des réseaux de transport terrestre (taxe sur les carburants et droits d'immatriculation) sont perçus auprès des automobilistes, il ne s'agit pas, à proprement parler, de tarification à l'usage puisque cette taxe est prélevée, qu'on utilise le réseau routier supérieur ou non. L'utilisation des autoroutes québécoises demeure donc un des derniers grands services de l'État... gratuit!

En assumant la responsabilité complète du réseau routier supérieur, le gouvernement du Québec a totalement occulté le fait que ce réseau est, trop souvent, la colonne vertébrale du navettage quotidien dans les agglomérations québécoises. Il a ainsi créé une iniquité en matière de tarification entre les différents réseaux de transport. En effet, bien que sous responsabilité du gouvernement, le réseau routier supérieur sert tout autant au navettage quotidien que les transports collectifs locaux et régionaux, sous responsabilité municipale. Or, dans le cas des autoroutes, la tarification directe est nulle, alors qu'elle est une des plus élevées parmi les services publics pour le transport en commun : de 30 à 45 % du budget des réseaux de transport en commun (CMM, 2012; STM, 2014b).

Dans ce contexte, l'éventualité d'un péage tombe sous le sens.



Quatre principes clés pour une réforme fiscale et budgétaire responsable¹

Une réforme fiscale et budgétaire responsable devrait permettre à l'État d'optimiser et de rentabiliser son parc d'actifs (immobilier et infrastructures), de faciliter l'atteinte des politiques publiques et des cibles gouvernementales, notamment dans la lutte contre les changements climatiques, et d'être imputable pour les grandes dépenses, en s'approchant d'un équilibre revenus-dépenses, notamment pour les secteurs polluants ou ayant un impact important sur la consommation de ressources – dont le territoire. Cette nouvelle approche doit aussi donner à voir à l'ensemble des acteurs économiques les coûts réels de leurs choix (de localisation, de transport, etc.), afin de favoriser des décisions économiques responsables. Quatre principes découlent de ces intentions.

Principe 1 - Assurer l'équilibre des finances publiques à long terme

La réforme du cadre fiscal et budgétaire 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.

Principe 2 - 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 bénéficiaire 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.

Principe 3 - 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

¹ Cette section reprend l'essentiel des arguments présentés dans *Assurer la santé financière et l'aménagement durable de nos villes* (Vivre en ville, 2014).



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.

Il est notamment 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.

Principe 4 - Favoriser l'émergence de collectivités viables

Même s'il va au-delà du mandat de la Commission, ce principe est capital en raison du rôle structurant de la fiscalité dans l'atteinte de résultats en politiques publiques.

L'environnement fiscal des municipalités doit devenir une « écofiscalité » qui agira comme un véritable levier pour la création de collectivités viables. Toute 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.

Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques et fiscalité municipale

Le Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (MDDEP, 2012) identifie clairement la nécessité de mettre fin à l'étalement urbain, notamment au moyen d'une fiscalité favorable :

« Vision du Québec en aménagement du territoire dans une perspective de changements climatique :

En 2020 et au-delà, grâce notamment à une législation et à une fiscalité qui favorisent la réduction des émissions de GES, les municipalités québécoises ont mis un frein à l'étalement urbain en axant leur développement sur la densification autour des axes de transport collectif et sur l'implantation de services de proximité. » (MDDEP, 2012)

Réviser le cadre fiscal et budgétaire pour cesser de soutenir l'étalement urbain permettra ainsi d'appuyer nombre de politiques gouvernementales, notamment socioéconomiques et environnementales.

L'écofiscalité pour un développement urbain durable

La réforme à la fois de la fiscalité municipale et du financement des transports est nécessaire pour s'attaquer aux biais actuels qui favorisent l'étalement urbain aux dépens des finances publiques. Pour tendre vers un développement urbain durable, le gouvernement du Québec doit entamer ces réformes sous l'égide de l'écofiscalité, afin de mettre en place un régime fiscal performant qui permet d'envoyer les bons signaux aux acteurs de l'aménagement, publics comme privés.

Les recommandations fiscales qui suivent concernent donc les deux réformes à entreprendre, soit celle de la fiscalité municipale et celle du financement des transports.

Les recommandations en bref

Réformer la fiscalité municipale

Recommandation 1

Instaurer une redevance au développement pour tout projet qui induit une artificialisation des sols

Recommandation 2

Confier à l'État la gestion des revenus de la redevance au développement et les dédier à un Fonds sur la consolidation et la requalification urbaine (FCRU)

Recommandation 3

Rendre obligatoire la contribution des promoteurs pour les nouveaux quartiers et élargir cette contribution par des frais de croissance

Chantier A

Entamer les travaux de réflexion et d'analyse sur la nécessaire réforme de la taxation sur la valeur foncière.

Recommandation 4

Rembourser intégralement les montants de taxe de vente du Québec payés par les municipalités

Recommandation 5

Assujettir les subventions de l'État en infrastructures municipales à des critères d'écoconditionnalité

Rééquilibrer le financement des transports

Recommandation 6

Instaurer des péages sur le réseau autoroutier

Recommandation 7

Augmenter les revenus de la taxe sur l'essence à l'intérieur du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) et répartir les dépenses à 30 % pour les transports collectifs et 70 % pour le réseau routier

Recommandation 8

Ne pas aggraver le poids, deux mesures dans les règles de financement des réseaux de transport

Recommandation 9

Imposer une surtaxe aux commerces situés à proximité du réseau routier supérieur

Chantier B

Ouvrir une réflexion sur le partage des coûts du réseau routier supérieur avec les municipalités



Réformer la fiscalité municipale

La réforme de la fiscalité municipale devrait permettre d'internaliser les coûts réels du développement urbain. Différentes mesures peuvent être mises en place, mais à terme, c'est un renouvellement conséquent du partenariat fiscal entre l'État et les municipalités qui permettra de rendre ces mesures permanentes et cohérentes avec l'ensemble des règles fiscales. Ainsi, cinq mesures concrètes de même que l'ouverture d'un chantier de réflexion sont proposées.

Recommandation 1 – Instaurer une redevance au développement pour tout projet qui induit une artificialisation des sols

Un nombre croissant de municipalités exigent des promoteurs immobiliers une contribution financière afin de récupérer, en tout ou en partie, le coût d'immobilisation des infrastructures requises pour assurer la viabilisation des sites devant accueillir un projet de construction (ex. conduites d'eau, égouts, routes). Cette participation financière, dite contribution des promoteurs (pour laquelle une proposition est présentée plus loin), ne reflète toutefois ni l'impact de l'étalement urbain sur les budgets de fonctionnement et d'investissements des autres administrations publiques, ni la valeur collective ou écologique associées à la réaffectation des terres agricoles et des milieux naturels.

Vivre en Ville recommande au gouvernement du Québec de se doter d'une redevance au développement pour tout projet qui induit une artificialisation des sols, au titre de compensation pour les dommages environnementaux encourus, la perte de jouissance collective de ces espaces ainsi que pour les surcoûts budgétaires des administrations publiques autres que municipale. Potentiellement une mesure phare d'**écofiscalité**, une telle redevance permettra une utilisation plus efficace des sols.

France : une taxe d'aménagement pour contrer l'artificialisation accélérée du territoire

Le Comité pour la fiscalité écologique (CFE) émettait en 2013 un avis sur les solutions fiscales pour contrer l'artificialisation des sols en France. Son président, l'économiste français Christian de Perthuis, de même que son équipe, rappellent le rôle de l'État et des municipalités face à ce phénomène, qui résulte de la faible fiscalisation des propriétés publiques, selon le Comité.

Dans le but d'économiser les sols et de réutiliser les sols artificialisés – après réhabilitation si nécessaire –, le CFE recommande notamment de mettre en place un bonus-malus en modulant la taxe d'aménagement en fonction de la valeur du terrain à construire. Le malus devrait être appliqué lorsque l'aménagement se fait au détriment de terres agricoles et naturelles, alors que le bonus s'appliquerait aux constructions sur des friches industrielles et commerciales, ou des terrains déjà artificialisés.

Le Comité pour la fiscalité écologique a été mis sur pied en 2012 sous la responsabilité conjointe des ministères de l'Économie et de l'Environnement, dans le but de proposer des pistes sur l'évolution de la fiscalité verte en France.

Source : Comité pour la fiscalité écologique, 2013



Recommandation 2 – Confier à l'État la gestion des revenus de la redevance au développement et les dédier à un Fonds sur la consolidation et la requalification urbaine (FCRU)

La redevance au développement, qui fait l'objet de la recommandation précédente, devrait être versée dans un fonds géré par l'État. Comme cette redevance compense la perte d'espaces qui constituent le patrimoine naturel de tous les Québécois et les Québécoises, il est normal que la gestion en soit confiée au gouvernement du Québec. Tout d'abord, parce que les élus locaux pourraient être soumis à une importante pression politique qui pourrait prévenir son application à l'échelle locale (pour un exemple, voir l'encadré ci-après intitulé « Nouvelle contribution des entrepreneurs pour la construction de maisons neuves à Gatineau »). Ensuite, parce que les revenus qui découleraient de cette redevance pourraient inciter certaines municipalités, à qui reviendraient théoriquement les sommes, à favoriser le développement sur ces sites pour équilibrer leurs budgets à court terme.

L'objectif de la redevance, et donc du fonds, serait d'aider les municipalités à consolider l'utilisation de leurs infrastructures existantes. En ce sens, **Vivre en Ville recommande au gouvernement du Québec de dédier les revenus de la redevance sur le développement à un Fonds sur la consolidation et la requalification urbaine (FCRU) qui permettra la revitalisation des quartiers centraux et des cœurs villageois, incluant la décontamination des sols et la réaffectation des sites industriels obsolètes.**

Recommandation 3 – Rendre obligatoire la contribution des promoteurs pour les nouveaux quartiers et élargir cette contribution par des frais de croissance

La contribution actuelle des promoteurs au paiement des nouvelles infrastructures est facultative, en fonction de la volonté de la municipalité de prendre entente ou non. Même si de plus en plus de municipalités s'en prévalent (MAMOT, 2010), cette contribution est insuffisante pour couvrir tous les coûts à la charge de la municipalité lorsqu'elle accueille des nouveaux quartiers, compte tenu que seul un petit nombre de services est concerné, et à condition que ces services desservent directement le site concerné. En effet, même si le promoteur prend à sa charge la construction de nouvelles rues et du prolongement du réseau d'égout et d'aqueduc, les municipalités ne peuvent prendre entente sur d'autres services, alors qu'elles ont assurément des dépenses supplémentaires inhérentes à cette croissance, tant en infrastructures communautaires, en desserte de sécurité publique et d'utilisation accrue du réseau de transport en commun, par exemple. **Vivre en Ville recommande donc que le gouvernement oblige les municipalités à imposer, à leur profit, une contribution des promoteurs et à instaurer des frais de croissance qui couvriront les dépenses accrues des différents secteurs d'action municipale autres que les infrastructures linéaires desservant le projet.** Pour y arriver, la Commission peut profiter de la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour recommander au Ministre des Affaires municipales de modifier les articles de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui concernent les ententes relatives à des travaux municipaux. (LAU, art 145.21 à 145.30)



Nouvelle contribution des entrepreneurs pour la construction de maisons neuves à Gatineau

En 2013, la Ville de Gatineau a adopté un règlement visant à demander une contribution financière de 9,92\$ pour chaque mètre carré de nouveau développement sur son territoire, soit en moyenne 5000\$ par maison, pour financer l'aqueduc, les routes, les parcs et les services publics. Les promoteurs consultés croient que cette taxe créera de l'étalement urbain, notamment vers Chelsea et Cantley, où les prix de résidences sont plus abordables, ce qui démontre l'importance d'une compensation appliquée uniformément sur le territoire québécois par Québec.

« Il faut mettre fin au mythe que la croissance est enrichissante pour la Ville. [...] La croissance doit payer pour la croissance et ce qui ne sera pas payé par les frais de croissance devra être assumé par la taxe générale, donc tous les contribuables », soutient le directeur général adjoint de Gatineau, André Lambert (Radio-Canada, 15 octobre 2014). La Ville revendique d'ailleurs de modifier la Loi afin de pouvoir taxer l'impact de la croissance sur les services à la personne, tels que les services policiers, les bibliothèques, les sports et loisirs et le service des incendies.

Louka Jacques. « Gatineau imposera de nouvelles redevances pour la construction de maisons neuves », Radio-Canada, 16 janvier 2013

Mathieu Bélanger. « Vers une hausse des frais de croissance », Radio-Canada, 15 octobre 2014

Les *development charges*, un outil incontournable en Ontario

Appliquant le principe « growth pays for growth », le gouvernement de l'Ontario a adopté le Development Charges Act en 1997, ce qui permet aux municipalités de prélever des «development charges», soit des «frais de croissance».

Contrairement à de simples redevances de développement, associées aux coûts directs du dit développement, les frais de croissance peuvent être prélevés à partir de l'évaluation des coûts indirects pour la municipalité : service de traitement d'eau potable, services policiers et de protection contre les incendies, transport en commun, bibliothèques, etc.

À l'automne 2013, le ministère des Affaires municipales et du logement relevait que près de la moitié des municipalités ontariennes se prévalaient déjà de cette prérogative. En 2011, 1,3 milliard de dollars avaient été collectés de cette façon, ce qui équivalait à 14 % du financement des nouvelles infrastructures municipales réalisées cette année-là.

Source : Ontario. Ministère des Affaires municipales et du Logement, 2013



Chantier A – Entamer les travaux de réflexion et d'analyse sur la nécessaire réforme de la taxation sur la valeur foncière.

Il importe de réduire la dépendance des municipalités à l'impôt sur la valeur foncière, tel que démontré précédemment. Le principe fondamental soutenant une plus grande utilisation des taxes foncières sur une autre base que la valeur devrait être celui d'accroître l'efficacité et l'équité du système fiscal vis-à-vis des services à la propriété. Cette approche permettrait de valoriser la densification et de décourager l'étalement urbain en envoyant un signal clair aux acheteurs immobiliers quant aux charges fiscales qui accompagnent la propriété qu'ils choisissent.

Pour cesser de stimuler l'étalement urbain, le système fiscal municipal devra répondre aux deux objectifs suivants : (1) signaler positivement les efforts de densification et (2) traiter le plus équitablement possible les propriétés qui ont une consommation identique en services municipaux. L'impôt foncier sur une autre base que la valeur foncière, comme la superficie d'un lot, son étendue en front ou une autre de ses dimensions, constituerait à ce titre la meilleure source de revenus pour atteindre simultanément ces deux objectifs. En effet, elle permettrait de :

- ◆ valoriser la densification en réduisant le fardeau fiscal des propriétés situées en milieu plus dense par rapport à l'urbanisation de nouvelles terres, grâce à une prise en compte des dépenses actuelles et futures en lien avec les réseaux d'infrastructures linéaires ;
- ◆ améliorer l'efficacité du système fiscal, c'est-à-dire réduire l'attrait des localisations périphériques en imposant un fardeau plus élevé aux propriétés qui choisissent de s'isoler et qui contribuent à la fragmentation des milieux naturels ;
- ◆ accroître l'équité du système fiscal en traitant de manière égale deux propriétés qui ont une consommation similaire en services municipaux et inversement, imposer davantage les propriétés qui ont une consommation plus élevée ;
- ◆ offrir aux citoyens une meilleure compréhension des charges qui leur sont exigées et ainsi, réduire le sentiment d'injustice qui accompagne les déplacements fiscaux lors du dépôt d'un nouveau rôle d'évaluation ;
- ◆ augmenter la stabilité et la prévisibilité des revenus qui deviendraient moins dépendants des fluctuations économiques.

Recommandation 4 – Rembourser intégralement les montants de taxe de vente du Québec payés par les municipalités

Le gouvernement fédéral rembourse l'intégralité de la TPS payée par les municipalités depuis 2004. La dernière Entente de partenariat fiscal et financier Québec-Municipalités prévoyait pour sa part un remboursement complet de la TVQ dès 2014. Les sommes remboursées sont cependant inférieures à ce qu'elles devraient être en raison des hausses de la TVQ. Les modifications unilatérales apportées au traitement comptable pourraient également se traduire par un manque de liquidités d'environ 233 millions de dollars en 2014 (UMQ, 2013).

Afin d'offrir une plus grande marge de manœuvre aux municipalités et d'encourager les efforts en matière de développement économique, celles-ci devraient avoir droit à un remboursement intégral des taxes à la consommation qu'elles paient sur leurs achats de biens de services. Très



peu de ressources fiscales corrélées à l'activité économique peuvent être partagées à l'échelon local sans nuire à la neutralité du système fiscal. La moindre des choses serait que les municipalités puissent compter sur les pleins moyens de leurs actions. Cette recommandation devrait être implantée de manière progressive afin de minimiser le choc sur les finances de l'État québécois.

Recommandation 5 – Assujettir les subventions de l'État en infrastructures municipales à des critères d'écoconditionnalité

Il importe de revoir les très nombreux et divers programmes de soutien aux infrastructures, afin de les assujettir à des critères d'écoconditionnalité et ainsi se servir de ce levier pour réaliser les autres grands objectifs étatiques : réduction des émissions de gaz à effet de serre, consolidation urbaine, création d'environnements favorables aux saines habitudes de vie tant chez les enfants que les aînés, etc. **Vivre en Ville recommande donc à la Commission d'examen sur la fiscalité de travailler de concert avec la Commission permanente de révision de programmes afin d'identifier tous les programmes qui devront se conformer à cette logique de viabilité écologique des soutiens.**

Rééquilibrer le financement des transports

Pour rendre réellement performante la fiscalité municipale, il y a lieu de s'attaquer au déséquilibre du financement des transports. Dans le cadre du mandat de la Commission, des mesures fiscales pourraient permettre de freiner le resquillage du réseau routier supérieur, notamment en partageant le financement du réseau supérieur avec les différents acteurs qui en tirent profit, tels que les utilisateurs, les commerçants et les municipalités. Quatre mesures concrètes, ainsi que l'ouverture d'un chantier de réflexion, sont proposées.

Recommandation 6 - Instaurer des péages sur le réseau autoroutier

Vivre en Ville recommande la mise en place de péages autoroutiers, notamment dans les deux communautés métropolitaines. L'imposition du péage sur le réseau routier supérieur s'avère une façon équitable et socialement acceptable d'intégrer le principe de bénéficiaire-payeur et de pollueur-payeur dans le financement des infrastructures de transports collectifs et la réfection du réseau routier. Vivre en Ville recommande au gouvernement cette mesure de tarification, car elle pourrait être modulée afin de viser spécifiquement l'utilisation du réseau autoroutier à des fins de navettage. Les infrastructures visées, normalement dédiées aux déplacements interrégionaux, sont actuellement embourbées par les déplacements quotidiens domicile-travail des résidents de nombreuses municipalités qui se sont développées aux dépens des investissements sur le réseau routier supérieur, réduisant la compétitivité des régions ainsi congestionnées.

Il est d'autant plus pertinent, en 2014, d'étudier le cas du péage, que la baisse de consommation des carburants due à l'efficacité énergétique du parc de véhicules réduit les revenus du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT).

Les revenus engendrés pourront être utilisés pour l'entretien du réseau routier, mais aussi en partie pour financer le transport collectif, dans l'optique de diminuer globalement les coûts de transport des Québécois, accroissant l'équité du financement des transports. À souligner que ce péage devrait s'appliquer de manière relativement uniforme sur le territoire afin d'éviter les distorsions. Les modalités de perception restent à déterminer.

Ne pas créer deux Montréal – Centre-ville vs Dix-30

Il serait extrêmement dommageable de mettre en place un système de péage uniquement sur les ponts vers Montréal. Pourquoi les résidents de Longueuil qui vont magasiner à Montréal devraient-ils payer un droit de péage, alors que ceux qui iraient au DIX-30 n'en paieraient pas? Actuellement, à Montréal, avec les péages sur la A-25, la A-30 et l'éventuel péage sur le Pont Champlain, la pire des solutions est en train de se mettre en place, soit le péage à la pièce sur les ponts, sans optique de gestion de la demande ou de tarification par le gouvernement du Québec de l'ensemble de son réseau.



Recommandation 7 - Augmenter les revenus de la taxe sur l'essence à l'intérieur du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) et répartir les dépenses à 30 % pour les transports collectifs et 70 % pour le réseau routier

Avec l'ampleur des infrastructures routières et de transport collectif à remplacer ou remettre à neuf dans l'actuelle et la prochaine décennie, les besoins en financement des transports vont augmenter sensiblement, jusqu'à des sommets historiques. La réalisation du seul maintien des actifs exigera des investissements qui ne sont pour l'instant pas tous couverts par le Plan québécois des infrastructures (PQI) 2014-2024, et on investit tout de même en nouvelles infrastructures (Bisson, 2014). La situation est critique pour les transports collectifs : le déficit d'entretien, à 65%, est plus important pour les transports collectifs que pour le réseau routier du MTQ, à 33% (MTQ, 2014). Afin de couvrir tous les besoins d'entretien et de développer en priorité les transports collectifs, il faut donc rehausser les sommes consacrées aux infrastructures de transport. C'est pourquoi Vivre en Ville recommande de hausser graduellement la taxe sur l'essence (notamment jusqu'à ce que le péage soit en fonction) et de consacrer 30% des dépenses du FORT au secteur transport collectif (le FORT finance les dépenses transports du PQI).

Recommandation 8 – Ne pas aggraver le deux poids, deux mesures dans les règles de financement des réseaux de transport

Vivre en Ville recommande de réévaluer le financement à 100 % des dépenses du réseau routier supérieur par Québec, et ce, avant de s'attaquer au partage du financement du transport en commun entre l'État, les municipalités et les usagers.

L'État finance actuellement 100 % du réseau routier supérieur, incluant son entretien et sa réfection. Pour leur part, les actuels programmes de soutien au transport en commun ne financent qu'une partie des frais des réseaux. Ainsi, même si une municipalité peut actuellement se doter d'un mode lourd – comme le métro et le tramway – grâce à un financement des infrastructures à 100 % par l'État, l'entretien et l'opération seront toujours à sa charge. Comme les budgets disponibles pour les transports collectifs sont de toute façon insuffisants, très peu de municipalités se prévalent de ce financement aux apparences avantageuses. Inversement, plusieurs se suffisent d'un accès autoroutier pour attirer de nouveaux investissements immobiliers et en retirer des taxes, faisant reposer la mobilité quotidienne des résidents et travailleurs de leur territoire sur le réseau routier supérieur.

En tout état de cause, il serait inacceptable de reposer la question du partage des coûts entre État et municipalités dans le transport en commun, tant et aussi longtemps que le ministère des Transports continuera d'assumer 100 % des dépenses dans le réseau routier supérieur. Ce serait aggraver le deux poids, deux mesures en transport.

De la même manière, en ce qui concerne les éventuelles nouvelles sources de revenus pour le financement du transport collectif, celles-ci ne doivent pas renforcer le deux poids, deux mesures ou pénaliser certains comportements économiques plus souhaités tel que la localisation des entreprises au cœur des villes et à proximité du transport collectif.

Une fausse bonne idée dans le contexte actuel : capter la plus-value foncière des infrastructures de transport en commun

La capture de la plus-value foncière du développement immobilier à proximité des infrastructures de transport en commun est une fausse bonne idée puisqu'elle renforce le déséquilibre existant entre les infrastructures routières et les infrastructures de transport en commun. Si aucune charge équivalente n'est imposée aux développements immobiliers qui profitent de la proximité d'une sortie autoroutière (congestionnant ainsi le réseau), cela envoie un signal inverse à celui désiré par l'État et les municipalités, en imposant une « taxe » sur les choix de bonne localisation, soit la proximité du transport en commun. Le contexte québécois actuel n'est pas celui d'Hong-Kong ou de New York, les conditions gagnantes sont loin d'être réunies pour mettre sérieusement sur la table cette option.

Recommandation 9 - Imposer une surtaxe aux commerces situés à proximité du réseau routier supérieur.

Vivre en Ville recommande au gouvernement d'imposer une surtaxe aux commerces situés à proximité du réseau autoroutier. La localisation des commerces à proximité des autoroutes est certes un choix gagnant pour ces commerces – accès automobile facilité et visibilité de ses enseignes depuis l'autoroute – mais pas pour les finances publiques. En effet, cette logique de localisation contribue au détournement des autoroutes de leur vocation première, la liaison interurbaine, au profit des déplacements quotidiens (Vivre en Ville, 2013b). Les commerces retirent donc des bénéfices privés des investissements publics consentis dans le réseau routier, tout en contribuant à diminuer l'efficacité de ces infrastructures. Il importe donc d'imposer cette surtaxe, qui serait versée dans le Fonds sur la consolidation et la requalification urbaine (FCRU) discuté à la recommandation 2, afin que la collectivité retire une part de ces bénéfices privés, dans une logique de bénéficiaire-payeur. Rappelons aussi que les choix de localisation des commerces dépendent largement du coût du terrain, il importe donc d'inciter les commerçants à se localiser stratégiquement pour renforcer les centres urbains et être accessibles par le réseau de transport en commun. Cette mesure fiscale doit être prise par le gouvernement du Québec afin de ne pas créer de compétition contre-productive entre les municipalités qui choisiraient, ou non, d'imposer cette surtaxe. Les modalités de perception de cette taxe restent à déterminer.

Chantier B - Ouvrir une réflexion sur le partage des coûts du réseau routier supérieur avec les municipalités

Le resquillage autoroutier par les municipalités persistera tant et aussi longtemps qu'elles n'auront pas été mises à contribution. Vivre en Ville invite donc le gouvernement du Québec à entamer une réflexion concernant une nouvelle méthode de partage des coûts associés tant aux activités d'investissement que de fonctionnement du réseau routier supérieur entre l'État et les municipalités. Mettre fin au deux poids, deux mesures, c'est aussi obliger les municipalités à lier leurs décisions en matière de planification urbaine aux questions de mobilité. Cela peut se faire de diverses manières (gouvernance, réglementation, etc.), mais le partage des coûts, la taxation et la tarification en sont des importantes. Par exemple, le gouvernement pourrait ne



plus financer à 100 % les dépenses associées au réseau routier supérieur. Une contribution des municipalités pourrait être de 25 % des investissements de construction, d'entretien et de réfection. Cette contribution serait ensuite versée au FORT.



D'une plus grande efficacité à une meilleure qualité de vie

Le sommet atteint ces années-ci par les dettes publiques ne constitue pas un simple fait conjoncturel. Il correspond plutôt aux conséquences budgétaires d'un mode de développement urbain structurellement non viable. Bâtie entre 1960 et 1980 (MTQ, 2011), la première génération d'énormes infrastructures publiques arrive à la fin de sa durée de vie, sans que les fonds publics soient suffisamment approvisionnés pour la réhabiliter. Cette « dette de béton » – autoroutes, ponts, viaducs, chaussées, polyvalentes, infrastructures communautaires et leurs immenses stationnements – vient plomber les finances publiques. Reproduire, en 2014, la même erreur de construction de gigantesques infrastructures, sans internaliser leurs réels coûts d'usage et sociaux, serait se moquer de l'avenir du Québec.

Une nouvelle approche fiscale pour briser le cercle vicieux de l'étalement urbain

L'étalement urbain n'est ni une fatalité, ni la seule expression des désirs des ménages. Le contexte fiscal et budgétaire est un des éléments qui le soutiennent et, ainsi, un des moteurs de ses conséquences budgétaires catastrophiques. Réviser certains éléments du cadre fiscal et budgétaire pour soutenir un mode de développement urbain plus viable peut donc contribuer à briser le cercle vicieux de l'étalement urbain, avec, à la clé, des économies substantielles pour l'État et pour les municipalités.

Surtout, pour une meilleure qualité de vie

En plus de contribuer à la spirale déficitaire du régime fiscal municipal québécois, l'étalement urbain contribue à plusieurs problèmes que connaît le Québec, parmi lesquels :

- 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 et des milieux naturels;
- la mésadaptation des villes et villages au vieillissement de la population ;
- etc.

Ainsi, assurer une fiscalité efficace, équitable et compétitive n'est pas seulement une fin, mais surtout un moyen. En plus d'assurer le financement des services publics, la Commission a aujourd'hui le pouvoir d'améliorer la qualité de vie des Québécois en optimisant la fiscalité municipale et le financement des transports par des mesures fiscales novatrices qui auront comme résultat que l'on construise mieux nos villes, nos quartiers nos rues, nos bâtiments. Nos collectivités seront plus vertes, plus humaines, plus efficaces, plus saines. Voilà l'ultime effet escompté par les recommandations ici formulées : une meilleure qualité de vie.



Bibliographie

- Association canadienne des automobilistes du Québec (CAA-Québec) (2013). *Coûts d'utilisation d'une automobile, édition 2013*, 2013, 12 p.
- CBC News (2009). « Plan to reduce Calgary sprawl will save money, says report », 3 avril 2009, [<http://www.cbc.ca/news/canada/calgary/plan-to-reduce-calgary-sprawl-will-save-money-says-report-1.822211>], (consulté le 2 octobre 2014).
- Comité pour la fiscalité écologique (2013). *Fiscalité et artificialisation des sols*, avis, 5 p. [PDF]
- Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) (2013). *Rapport annuel de gestion 2012-2013*, septembre 2013, 59 p.
- Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (2008). *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir (Rapport Pronovost)*, 272 pages.
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) (2011). *Plan métropolitain d'aménagement et de développement*, décembre 2011, 184 p.
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) (2012). *Financer le transport en commun dans le Grand Montréal*, document de consultation, mars 2012, 19 p.
- Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) (2006). *État de situation préparé dans le cadre de l'élaboration du schéma métropolitain d'aménagement et de développement (SMAD)*.
- Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) (2010). *Scénarios d'aménagement : des pistes de réflexion pour bâtir 2031*, 17 juin 2010, 8 p. [PDF]
- Conseil régional de l'environnement de la Capitale nationale (CRECN) (2011). *Rapport de recherche : étude comparative sur la quantité d'infrastructures nécessaires aux nouveaux développements dans la ville de Québec et à Fribourg, en Allemagne, pour le Service de l'aménagement du territoire de la Ville de Québec, division de l'urbanisme*, décembre 2011, 37 p.
- Deloitte & Touche s.r.l. (Deloitte) (2012). *Étude sur l'état des infrastructures municipales du Québec*, septembre 2012, 133 p.
- Fédération canadienne des municipalités (FCM) (2012). « Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes : État des routes municipales », 2012, [<http://www.canadainfrastructure.ca/fr/routes-municipales.html>], (consulté le 1 octobre 2014).
- Gagnon, Frayne et collab. (2013). *La politique énergétique du Québec et les transports : des objectifs qui nécessitent une réforme de la fiscalité, mémoire présenté à la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec*, 9 septembre 2013, 13 p.
- Gagnon et Pineau (2012). *Road transportation in Quebec : What is the appropriate economic signal about the costs of accidents and air pollution?*, Cahiers de recherche du GRIDD-HEC, 2012, 26 p.
- Gagnon et Pineau (2013). *Les coûts réels de l'automobile, un enjeu mal perçu par les consommateurs et les institutions*, Cahiers de recherche du GRIDD-HEC, 2013, 29 p.
- The Global Commission on the Economy and Climate (2014). *Better Growth, Better Climate : The New Climate Economy Report*, septembre 2014, 313 p.



Huet, Jean-Sébastien (2011). « Urbanova : Quitter Terrebonne », *Le trait d'Union*, 20 octobre 2011, [<http://www.letraitdunion.com/Chroniqueurs/Tribune-libre/2011-10-20/article-2781918/Urbanova-%3A-Quitter-Terrebone/1>] (consulté le 15 octobre 2014).

La Presse (2010). « Fermeture confirmée de l'école des Grandes-Marées malgré la vive opposition », 1 décembre 2010, [<http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/education/201011/30/01-4347986-fermeture-confirmee-de-lecole-des-grandes-marees-malgre-la-vive-opposition.php>], (consulté le 2 octobre 2014).

La Presse (2012). « Dettes des municipalités : un krach en vue? », 19 mars 2012, [<http://affaires.lapresse.ca/opinions/chroniques/michel-girard/201203/19/01-4506829-dettes-des-municipalites-un-krach-en-vue.php>], (consulté le 25 septembre 2014).

La Presse (2014). « Projets de transport en commun: plus de «souplesse» demandée », 11 octobre 2014, [<http://www.lapresse.ca/actualites/national/201410/10/01-4808408-projets-de-transport-en-commun-plus-de-souplesse-demandee.php>] (consulté le 14 octobre 2014).

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

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) (2014). Analyse détaillée des communiqués de presse du ministère entre septembre 2011 et septembre 2014, [<http://www.mels.gouv.qc.ca/salle-de-presse/communiques-de-presse/>], (pages consultées le 1 octobre 2014).

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire du Québec (MAMROT) (2005). *La réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'aménagement du territoire : Guide de bonnes pratiques*.

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) (2010). « Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux », dans *Guide de la prise de décision en urbanisme*. [<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/financement-et-maitrise-fonciere/reglement-sur-les-ententes-relatives-a-des-travaux-municipaux/>] (consulté le 10 oct. 2014).

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) (2014). *Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*, 5 juin 2014, 25 p.

Ministère des Finances (2014). *Premier fascicule : Un portrait général du régime fiscal au Québec*, document d'information préparé à la demande de la Commission d'examen sur la fiscalité du Québec, septembre 2014, 81 p.

Ministère des Finances (2014b). *Deuxième fascicule : La fiscalité des particuliers au Québec*, document d'information préparé à la demande de la Commission d'examen sur la fiscalité du Québec, septembre 2014, 127 p.

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2011). Présentation au colloque du Conseil du Patronat du Québec.

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2012). *Rapport annuel de gestion 2011-2012*, 214 p. [PDF]

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2014). *Stratégie nationale de mobilité durable : Une approche responsable et novatrice*, 74 p.



Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs [MDDEP] (2012). *Le Québec en action Vert 2020. Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques : phase 1*. 58 pages.

Ontario. Ministère des Affaires municipales et du Logement (2013). *Development Charges in Ontario, Consultation Document - Fall 2013*, Development Charge Consultation Document, 19 p. [PDF]

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) (2014 - à paraître). *Les retombées économiques d'une réduction de la consommation de pétrole au Québec*.

Smart Growth America (SGA) (2013). *Building better budgets : A National Examination of the Fiscal Benefits of Smart Growth Development*, mai 2013, 47 p.

Société de transport de Montréal (STM) (2014b). *Façonner aujourd'hui la mobilité de demain : rapport d'activité 2013*, 2014, 64 p.

Société de transport de Montréal (STM) (2014). *Le transport collectif : une force pour tout le Québec*, Avis présenté dans le cadre des consultations prébudgétaires 2014-2015 du ministère des Finances et de l'Économie du Québec, janvier 2014, 22 p.

Sogémap (2008). *Évaluation formative du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR)*, avril 2008, 65 p.

Stantec (2013). *Quantifying the costs and Benefits to HRM, Residents and the Environment of Alternate Growth Scenarios : Final Report*, avril 2013.

Statistique Canada (2008). *Habitudes de navettage et lieux de travail des Canadiens*, Recensement de 2006, 44 p.

Sustainable Prosperity (2011). « Paying the price for suburban sprawl », 22 septembre 2011, <http://www.sustainableprosperity.ca/article1871>, [consulté le 1 octobre 2014].

Sustainable Prosperity (2013). *Suburban Sprawl : Exposing Hidden Costs, Identifying Innovations*, octobre 2013, 30 p.

The Global Commission on the Economy and Climate (GCEC) (2014). *Better Growth, Better Climate : The New Climate Economy Report, The Synthesis Report*, Washington, DC, 71 p. [PDF]

Transit (2012). *Bar ouvert? Quand le développement autoroutier engloutit des milliards de dollars*, août 2012, 27 p.

Union des municipalités du Québec (UMQ) (2003). *La situation fiscale des municipalités québécoises : rapport synthèse*, mai 2003, 38 p.

Union des municipalités du Québec (UMQ) (2012b). « Finances municipales : un équilibre fragile », revue *Urba*, mars-avril 2012, vol. 33 no. 1, 34 p.

Union des municipalités du Québec (UMQ) (2012). *Livre blanc municipal : l'avenir a un lieu*, 2012, 74 p.

Union des municipalités du Québec (UMQ) (2013). *Modification unilatérale de l'entente de partenariat fiscal et financier*. 22 octobre 2013, [<http://www.umq.qc.ca/nouvelles/nouvelles-de-lumq/modification-unilaterale-de-lrsquo-entente-de-partenariat-fiscal-et-financier-22-10-2013/>] (page consultée le 16 octobre 2014).



Vivre en Ville (s.d.). « Étalement urbain ». *Collectivitesviables.org*, Vivre en Ville.
[<http://collectivitesviables.org/articles/etalement-urbain>] (consulté le 14 oct. 2014).

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*. 124 pages + annexes.

Vivre en Ville (2012). *Remettre l'aménagement du territoire au cœur des priorités : Les municipalités, maîtres d'oeuvre 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, 32 p.

Vivre en Ville (2013a). *Bâtir au bon endroit : la localisation des activités et des équipements au service des collectivités viables*. 107 p. (coll. Outiller le Québec ; 4).

Vivre en Ville (2013b). *Deux poids, deux mesures*, Coll. « L'Index », juin 2013, 31 p.

Vivre en Ville (2014). *Pour une réforme du cadre fiscal et budgétaire des municipalités québécoises : assurer la santé financière et l'aménagement durable de nos villes*, 4 p.

Vérificateur général du Québec (2012). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013 : Chapitre 4 - Déficit d'entretien des infrastructures publiques*, 2012, 45 p.





VIVRE EN VILLE

la voie des collectivités viables

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville

■ 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^e étage
Gatineau (Québec) J8X 2K4
T. 819.205.2053