

INTERNALISER LES COÛTS POUR UN MODE DE DÉVELOPPEMENT URBAIN VIALE

**Infrastructures, services publics, valeur
écologique des milieux naturels : des coûts
collectifs à prendre en compte**

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire
dans le cadre des consultations particulières et auditions
publiques sur le projet de loi n° 83, Loi modifiant diverses
dispositions législatives en matière municipale concernant
notamment le financement politique

Février 2016



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

COORDINATION

Christian Savard, directeur général

RECHERCHE ET RÉDACTION

Jeanne Robin, directrice générale adjointe

CONTRIBUTION À LA RECHERCHE

Catherine Craig-St-Louis, conseillère à la direction générale

Claudia Bennicelli, conseillère – Aménagement du territoire et urbanisme

REMERCIEMENTS

L'équipe de Vivre en Ville remercie également pour sa contribution à sa réflexion madame Marie-Odile Trépanier, professeure honoraire, urbanisme, Université de Montréal.



Table des matières

Avant-propos	5
Sommaire introductif	6
Le développement immobilier : des coûts collectifs à prendre en compte	9
Des coûts pour les municipalités, l'État et la société	9
La contribution des promoteurs : lier les dépenses spécifiques à des revenus dédiés	9
Les services gouvernementaux : une subvention collective au développement immobilier	9
Les espaces naturels et les terres agricoles : une valeur écologique et économique qui reste à reconnaître	10
Les surcoûts de l'étalement urbain	10
Multiplication des besoins en infrastructures et services	10
Coûts de transport, individuels et collectifs	11
Compétition entre les secteurs et dévitalisation	11
Dilution de l'assiette fiscale, pour des besoins accrus	12
Mesures compensatoires coûteuses et programmes de soutien	12
La contribution des promoteurs : une mesure éprouvée à renforcer	13
Un pas vers l'écofiscalité	13
Quelques expériences inspirantes	14
Ontario : des redevances d'aménagement depuis 1997	14
Calgary : une nouveauté pour répartir équitablement les coûts de croissance	15
Québec : une mise en œuvre jusqu'ici limitée ; l'exemple prometteur de Gatineau	15
Une approche à renforcer	16
Élargir le champ des contributions des promoteurs, tel que proposé	16
Rendre la mesure obligatoire pour éviter la concurrence entre les municipalités	17
Dépasser les frontières administratives au sein d'une même aire urbaine	18
Moduler la contribution des promoteurs en fonction des objectifs de consolidation urbaine	18
Un complément indispensable : réviser en profondeur la fiscalité municipale et les règles de financement des réseaux de transport	19
Une redevance pour tout développement en terrain vierge	19
Instaurer une redevance liée à l'artificialisation des sols	19
Créer un Fonds national pour la consolidation et la requalification urbaines	20
Le nécessaire rééquilibrage du financement des réseaux de transport	21
Mettre fin au resquillage du réseau routier supérieur	21
Le chantier de la fiscalité municipale	22
La taxe sur la valeur foncière : déconnectée du coût des services et favorable à l'étalement urbain	22
Réformer la taxation sur la valeur foncière	23
Assujettir les subventions gouvernementales à des critères d'écoconditionnalité	23
Reconnaître le territoire comme un patrimoine collectif	24
Vers une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme	24
Bibliographie	25



Avant-propos

Vivre en Ville remercie la Commission de l'aménagement du territoire de la recevoir dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 83, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique. Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville a déjà eu l'occasion de publier ses réflexions sur le cadre législatif et de gouvernance des municipalités québécoises.

Dans ce mémoire, Vivre en Ville se concentre sur la première section du projet de loi n° 83, intitulée « Loi sur l'aménagement et l'urbanisme », soit sur les articles 1 à 5 du projet de loi.

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

Vivre en Ville (2015). *De meilleures villes pour un meilleur climat : pour une croissance urbaine à faible impact climatique*. Collection L'Index, 32 pages.

Vivre en Ville (2015). *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 (2014). *Une nouvelle approche fiscale pour nos collectivités : infrastructures publiques, budgets municipaux et étalement urbain : la spirale déficitaire du régime fiscal municipal québécois*, 34 pages.

Vivre en Ville (2013). *Deux poids, deux mesures : comment les règles de financement des réseaux de transport stimulent l'étalement urbain*. Collection L'Index, 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; Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement de la Communauté métropolitaine de Montréal*, 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

Dans ce mémoire, Vivre en Ville se concentre sur la première section du projet de loi n° 83, intitulée « Loi sur l'aménagement et l'urbanisme », soit sur les articles 1 à 5 du projet de loi.

Le développement immobilier : des coûts collectifs à prendre en compte

La croissance urbaine ne constitue pas seulement une source de revenus immédiats et futurs : elle s'accompagne également de frais importants en services et équipements collectifs, à assumer par les municipalités et les paliers supérieurs de gouvernement. Ces coûts sont d'autant plus importants lorsque la croissance se fait sous la forme d'étalement urbain, un mode de développement dont les faibles densités nuisent à l'optimisation des infrastructures.

La contribution des promoteurs : une mesure éprouvée à renforcer

Qualifié, selon le cas, de « contribution des promoteurs », « redevance de développement » ou « frais de croissance », le paiement « *d'une contribution destinée à financer tout ou partie d'une dépense liée à l'ajout, l'agrandissement ou l'amélioration d'infrastructures ou d'équipements municipaux requis pour assurer la prestation accrue de services municipaux découlant de l'intervention visée par la demande de permis ou de certificat* » (Québec, 2016) est une mesure déjà bien connue et utilisée. En clarifiant ses modalités d'utilisation, le projet de loi 83 contribuera à favoriser sa mise en œuvre par les municipalités québécoises avec, pour résultat, une plus grande équité, un équilibre des finances publiques mieux assuré et une évolution du cadre fiscal vers l'écofiscalité.

En souhaitant élargir la possibilité pour les municipalités de faire assumer le coût des services additionnels par les promoteurs, le Québec s'inspire de juridictions qui, ailleurs au Canada, ont une certaine pratique de son utilisation : l'Ontario (depuis 1997), la Ville de Calgary (depuis 2016) et, au Québec, la Ville de Gatineau (depuis 2013).

Un complément indispensable : réviser en profondeur la fiscalité municipale et les règles de financement des réseaux de transport

En complément à la contribution des promoteurs, Vivre en Ville recommande l'instauration de redevances appliquées spécifiquement aux nouveaux développements dans des secteurs non viabilisés. Deux grands mécanismes, qui contribuent actuellement à soutenir l'étalement urbain, sont par ailleurs à renverser : le deux poids, deux mesures dans le financement des réseaux de transport, et la dépendance à la valeur foncière des municipalités québécoises.

Recommandations

Vivre en Ville appuie les modifications apportées par les articles 1 à 5 du projet de loi 83 à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, et énonce plusieurs recommandations pour renforcer l'efficacité des mesures proposées.

Recommandation 1

Adopter les modifications à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui clarifient et élargissent la possibilité pour les municipalités de recourir aux contributions des promoteurs.

Recommandation 2

Rendre obligatoire pour toutes les municipalités l'imposition de contributions aux promoteurs pour les nouveaux développements.

Recommandation 3

S'assurer que la mise en application de la contribution des promoteurs se fasse à l'échelle des aires urbaines.

Recommandation 4

Favoriser la modulation de la contribution des promoteurs en fonction des orientations des documents de planification.

Recommandation 5

Instaurer une redevance spécifique pour tout développement immobilier qui induit une artificialisation des sols.

Recommandation 6

Confier à l'État la gestion des revenus de la redevance au développement et les dédier à un Fonds national pour la consolidation et la requalification urbaines.

Recommandation 7

Ouvrir un chantier de réflexion sur le partage des coûts du réseau routier supérieur entre l'État, les municipalités et les autres bénéficiaires.

Recommandation 8

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

Recommandation 9

Assujettir les subventions gouvernementales aux infrastructures municipales à des critères d'écoconditionnalité.

Recommandation 10

Adopter une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales.



Le développement immobilier : des coûts collectifs à prendre en compte

La croissance urbaine ne constitue pas seulement une source de revenus immédiats et futurs : elle s'accompagne également de frais importants en services et équipements collectifs, à assumer par les municipalités et les paliers supérieurs de gouvernement. Ces coûts sont d'autant plus importants lorsque la croissance se fait sous la forme d'étalement urbain, un mode de développement dont les faibles densités nuisent à l'optimisation des infrastructures.

Des coûts pour les municipalités, l'État et la société

La construction d'un nouveau bâtiment, voire d'un nouveau quartier, est associée à de nouveaux besoins : ouverture de rues, réseau d'aqueduc et d'égout, desserte de transport collectif, équipements sportifs et de loisirs, écoles, etc. Qu'ils exigent de nouveaux équipements strictement dédiés aux nouveaux bâtiments et à leurs habitants (comme un parc de quartier) ou l'augmentation de capacité d'équipements collectifs existants (comme une usine de traitement de l'eau, un garage municipal, un échangeur autoroutier), la plupart de ces besoins sont comblés par les administrations publiques.

La contribution des promoteurs : lier les dépenses spécifiques à des revenus dédiés

S'ils étaient directement portés au budget des municipalités, le coût des services et infrastructures rendus nécessaires par les nouveaux développements serait alors assumé par l'ensemble de la population, via le budget régulier ou le service de la dette. En autorisant les municipalités, via la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, à exiger une contribution des promoteurs pour les travaux requis, le cadre fiscal évite que ce soient les résidents actuels d'une municipalité qui paient pour l'accueil de nouveaux résidents.

La contribution des promoteurs aux travaux municipaux concourt ainsi à limiter la hausse du compte de taxes de l'ensemble de la population. Elle constitue une internalisation des coûts associés directement au développement immobilier.

Les services gouvernementaux : une subvention collective au développement immobilier

Outre les services fournis par les municipalités, les nouveaux développements bénéficient d'équipements dont le coût est assumé par les paliers supérieurs de gouvernement : nouvelles écoles, réseau routier supérieur, etc. Le développement de nombreux secteurs peu denses serait souvent déficitaire si promoteurs et municipalités devaient tenir compte de l'ensemble de ces coûts.

À l'inverse des services municipaux, il n'existe pas, pour les services assumés par l'État, de mécanisme d'internalisation des coûts liés au développement. C'est donc l'ensemble de la société québécoise qui supporte actuellement, à travers les impôts et autres taxes, une partie des coûts entraînés par le développement immobilier. L'État subventionne ainsi des choix de développement coûteux, au détriment d'une croissance urbaine plus économe.



Les espaces naturels et les terres agricoles : une valeur écologique et économique qui reste à reconnaître

La croissance urbaine se fait trop souvent au détriment des espaces périurbains non urbanisés : terres agricoles et milieux naturels. 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). Outre la nécessité d'équiper en infrastructures et services publics ces nouveaux secteurs urbanisés, la perte de milieux naturels et agricoles a un coût qui, pour le moment, n'est ni pris en compte ni assumé par les bénéficiaires du développement immobilier.

Reconnaître la valeur économique des milieux naturels est d'autant plus crucial que les biens et services écologiques qu'ils nous rendent – limitation des îlots de chaleur, purification de l'air et des cours d'eau, apport en eau, pollinisation, productivité agricole, activités touristiques et récréatives, etc. – renforcent la nécessité de les protéger. Selon des études réalisées par la Fondation David Suzuki à Toronto et à Vancouver, on peut estimer la valeur des services écologiques offerts par les milieux naturels à plus de 3500\$ par hectare, par année (Fondation David Suzuki, 2011).

Les surcoûts de l'étalement urbain

L'équilibre des finances publiques ne peut être assuré que par l'équilibre entre les revenus (qu'ils proviennent des contributions des promoteurs, 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

Depuis plusieurs décennies, l'augmentation du territoire utilisé aux fins d'urbanisation est sans commune mesure avec la croissance démographique et économique. 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 % (CMQ, 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.

Multiplification 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 aussi davantage d'investissements collectifs pour étendre les services à la personne. Des estimations basées sur différents scénarios de croissance urbaine dans quatre villes américaines révèlent ainsi des économies potentielles de 10 % en moyenne pour un développement plus compact (SGA, 2013).

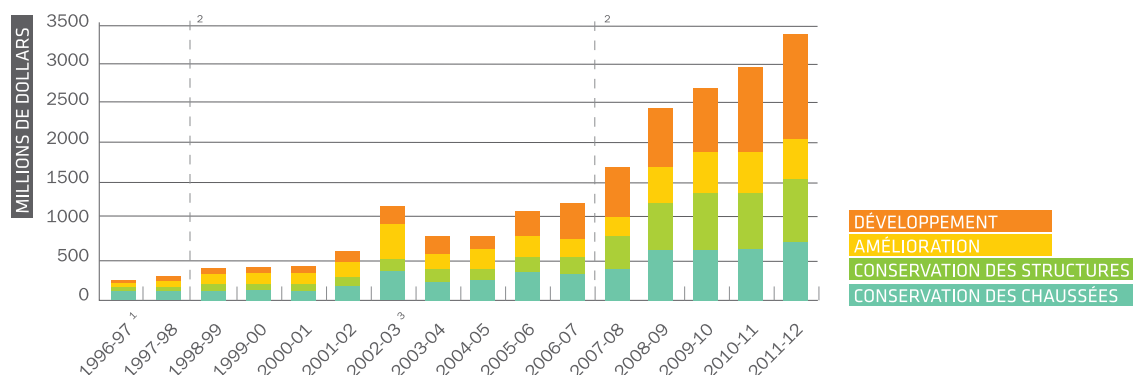
L'étalement urbain coûte évidemment cher aux municipalités. Mais puisqu'une partie des services à la personne sont fournis directement par les paliers supérieurs de gouvernement, l'État aussi voit augmenter ses dépenses en raison de l'éparpillement des activités et du tissu

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 du transport scolaire.

Coûts de transport, individuels et collectifs

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. Les coûts du réseau routier supérieur ont ainsi augmenté de façon quasi exponentielle depuis 20 ans.

Dépenses par axe d'intervention sur le réseau routier (dollars courants), 1996 à 2012



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

(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.

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).

Compétition entre les secteurs et dévitalisation

L'éparpillement des activités dans de vastes secteurs monofonctionnels et interchangeables, 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, 2013).



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.

À l'inverse, « 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.

Mesures compensatoires coûteuses et programmes de soutien

Nombre de programmes gouvernementaux servent à compenser les effets négatifs de l'étalement urbain : dévitalisation des rues commerciales, îlots de chaleur créés par les stationnements et autres espaces minéralisés, sensibilisation 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.

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 sur l'ajout des infrastructures et services de tous genres (routes, services d'urgences, infrastructures souterraines, etc.) qui découle des scénarios évalués. Les résultats sont éloquentes.

À Calgary, une étude a démontré que la municipalité pourrait économiser 11 milliards de dollars en infrastructures sur 60 ans si elle mise sur un développement plus compact au centre de la ville (CBC News, 2009).

Halifax a quantifié les coûts de divers scénarios de développement : la Ville pourrait économiser 3,1 milliards de dollars sur 18 ans si elle concentre un minimum de 40 % de sa croissance au centre de la région (Stantec, 2013).

À Edmonton, l'étude *Cost and Revenues for New Areas* illustre le coût de l'étalement urbain : 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. 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 contribution des promoteurs : une mesure éprouvée à renforcer

Qualifié, selon le cas, de « contribution des promoteurs », « redevance de développement » ou « frais de croissance », le paiement « *d'une contribution destinée à financer tout ou partie d'une dépense liée à l'ajout, l'agrandissement ou l'amélioration d'infrastructures ou d'équipements municipaux requis pour assurer la prestation accrue de services municipaux découlant de l'intervention visée par la demande de permis ou de certificat* » (Québec, 2016) est une mesure déjà bien connue et utilisée.

En clarifiant ses modalités d'utilisation, le projet de loi 83 contribuera à favoriser sa mise en œuvre par les municipalités québécoises avec, pour résultat, une plus grande équité, un équilibre des finances publiques mieux assuré et une évolution du cadre fiscal vers l'écofiscalité.

Vivre en Ville appuie les modifications apportées par les articles 1 à 5 du projet de loi 83 à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, et énonce plusieurs recommandations pour renforcer l'efficacité des mesures proposées.

Un pas vers l'écofiscalité

Pour Vivre en Ville, 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,
- ♦ d'être imputable 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 devrait aussi favoriser des décisions économiques responsables en mettant en évidence pour l'ensemble des acteurs économiques les coûts réels de leurs choix (de localisation, de transport, etc.). Quatre principes découlent de ces intentions (Vivre en Ville, 2014) :

- ♦ 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



En permettant d'internaliser, au moins en partie, les coûts du développement urbain, la contribution des promoteurs à certains services ou travaux municipaux répond en particulier à un des quatre principes clés proposés par Vivre en Ville pour une réforme fiscale et budgétaire responsable.

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 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.

Source : Vivre en Ville (2014). Assurer la santé financière et l'aménagement durable de nos villes.

Quelques expériences inspirantes

En souhaitant élargir la possibilité pour les municipalités de faire assumer le coût des services additionnels par les promoteurs, le Québec s'inspire de juridictions qui, ailleurs au Canada, ont une certaine pratique de son utilisation.

Ontario : des redevances d'aménagement depuis 1997

Appliquant le principe « growth pays for growth », le gouvernement de l'Ontario a adopté le Development Charges Act en 1997.

Objectif : couvrir l'augmentation des dépenses

La Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement stipule que « le conseil d'une municipalité peut, par règlement, imposer des redevances d'aménagement sur les biens-fonds, afin de couvrir l'augmentation des dépenses en immobilisations que rend nécessaire le besoin accru de services par suite de l'aménagement du secteur auquel s'applique le règlement » (L.O. 1997, chap. 27, art. 2 (1)).

Au-delà des simples contributions des promoteurs liées aux coûts directs d'un 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.

Des redevances dédiées à des dépenses précises et fonction des coûts estimés

L'argent amassé dans le cadre des redevances est acheminé dans les divers fonds de réserve prévus à cet effet pour chaque service visé (art. 33-35).

La loi permet d'établir des redevances par secteur : à titre d'exemple, la ville d'Ottawa percevait en moyenne 16 447\$ par unité d'habitation située en-deçà de sa ceinture verte et 24 650\$ par unité d'habitation située au-delà. La ville de Toronto perçoit quant à elle des redevances pouvant aller de 10 466\$ pour un logement d'une seule chambre à 39 150\$ pour une maison unifamiliale (Ville de Toronto, 2016).

Une évaluation des coûts concertée et révisée tous les cinq ans

Il incombe aux municipalités de réaliser une étude préliminaire (art. 10 (1)) qui évalue la croissance à venir et l'augmentation des besoins en service qui en découlent, puis de tenir au moins une rencontre publique à ce sujet (art. 12 (1)). La municipalité adopte son règlement dans l'année qui suit la conclusion de cette étude; ce règlement expirera cinq ans après son entrée en vigueur (art. 9 (1); art. 11). Un système d'appel et de plaintes est également prévu dans le cadre de la loi.

Le montant des redevances d'aménagement a augmenté considérablement depuis l'entrée en vigueur de la loi, mais leurs taux sont demeurés « relativement stables en pourcentage du coût d'un nouveau logement (5 à 9%) » (Ontario. MAML, 2013).

Une pratique mise en œuvre par une grande partie des municipalités

À l'automne 2013, le ministère des Affaires municipales et du logement relevait que 200 municipalités ontariennes (soit près de 45%) 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 (Ontario. Ministère des Affaires municipales et du Logement, 2013). Pour la seule ville d'Ottawa, ce sont 60 millions de dollars qui sont reçus chaque année en redevance.

Calgary : une nouveauté pour répartir équitablement les coûts de croissance

En pleine croissance, la Ville de Calgary a décidé, en janvier dernier, que des redevances de développement seraient dorénavant imposées aux promoteurs. Son objectif est de répartir équitablement les coûts liés aux nouvelles infrastructures et à la pression additionnelle sur les infrastructures existantes associée aux quelque 130 000 nouveaux habitants arrivés à Calgary au cours des quatre dernières années. Ce sont à la fois les services liés à la propriété, comme l'aqueduc, et les services liés à la personne, comme les bibliothèques et stations de police, qui sont visés par les redevances nouvellement instaurées (Nenshi, 2016).

Le nouveau système de redevance, qui a pris effet le 1^{er} février dernier, établit à 2089\$ le montant exigé pour une maison unifamiliale et à 12,21\$/m² le montant exigé pour un développement commercial (Ville de Calgary, 2016).

Québec : une mise en œuvre jusqu'ici limitée ; l'exemple prometteur de Gatineau

Si l'actuelle Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) permet déjà aux municipalités de conclure des ententes avec les promoteurs immobiliers pour qu'ils assument le coût des travaux municipaux rendus nécessaires par la réalisation de leurs projets, cette disposition est pour le moment appliquée avec parcimonie.

Seule la Ville de Gatineau s'est prévaluée jusqu'ici de la latitude donnée par la LAU, se faisant ainsi une pionnière de l'internalisation des coûts de développement. Elle a adopté en 2013 un règlement établissant une contribution financière, pour financer l'aqueduc, les routes, les parcs et les services publics. De 9,92\$ pour chaque mètre carré de nouveau développement sur son territoire, cette contribution s'élève en moyenne à 4437\$ par maison (soit à peine le tiers des redevances imposées par sa voisine ontarienne).



En choisissant d'exempter son centre-ville de cette contribution financière, Gatineau a fait d'une pierre, deux coups, en favorisant sa revitalisation et sa densification. Ce sont, de fait, 1,5 milliards \$ de projets immobiliers qui sont annoncés très prochainement au centre-ville – un virage consécutif à l'entrée en vigueur du règlement de 2013.

Le risque, évoqué par certains acteurs, de déplacement de l'activité immobilière vers les municipalités voisines, pose en revanche la question de l'instauration facultative de cette mesure par les municipalités.

Une approche à renforcer

Les modifications que le projet de loi 83 apporte à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (via les articles 1 à 5) s'inscrivent tout à fait dans le sens d'une meilleure internalisation des coûts du développement immobilier. Vivre en Ville est favorable à leur adoption et propose plusieurs recommandations afin de rendre leur mise en œuvre plus efficace.

Des mesures recommandées par de nombreux acteurs

Dans son mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire, l'Union des municipalités du Québec se dit « satisfaite que voir que le gouvernement confirme le pouvoir des municipalités d'imposer des redevances de développement aux promoteurs immobiliers » (UMQ, 2016). Même son de cloche du côté de la Fédération québécoise des municipalités qui a souscrit à l'inscription de cette mesure à l'Accord de partenariat avec les municipalités 2016-2019 (Québec, 2015).

Dans son plan d'action sur la décarbonisation des transports, SWITCH, l'Alliance pour une économie verte au Québec, recommande d'étendre le champ d'application des redevances de développement afin que l'adéquation soit plus complète encore entre celles-ci et les externalités négatives qu'elles cherchent à contrebalancer (recommandation 3.1). L'Alliance met également de l'avant la nécessité d'« internaliser les coûts reliés à l'étalement urbain et au transport et [de] rééquilibrer le partage des coûts entre les différents bénéficiaires (municipalités, navetteurs, commerces et promoteurs) » (recommandation 3.4) (SWITCH, 2016).

Vivre en Ville et Équiterre portent depuis plusieurs années cette recommandation. Dans leur rapport « Changer de direction » paru en 2011, les organisations appelaient déjà à généraliser l'application des redevances de développement (Mesure A4-2) (Vivre en Ville et Équiterre, 2011).

Élargir le champ des contributions des promoteurs, tel que proposé

Telle que prévue par la LAU avant modification, la contribution des promoteurs reste insuffisante pour couvrir tous les coûts d'un nouveau développement à la charge de la municipalité. Seul un petit nombre de services est concerné, et à condition que ces services desservent directement le site concerné. Le promoteur peut avoir à prendre à sa charge la construction de nouvelles rues et le prolongement du réseau d'égout et d'aqueduc, mais les municipalités ne peuvent prendre entente sur l'ensemble des dépenses supplémentaires inhérentes à la croissance – par exemple en infrastructures communautaires, en desserte de sécurité publique et en extension des services de transport en commun.

Vivre en Ville recommande donc d'adopter les articles 1 à 5 du projet de loi 83 afin de permettre aux municipalités d'imposer aux promoteurs des contributions qui couvriront les dépenses accrues des différents secteurs de responsabilité municipale, en particulier celles associées aux services à la personne.

Recommandation 1

Adopter les modifications à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui clarifient et élargissent la possibilité pour les municipalités de recourir aux contributions des promoteurs.

Rendre la mesure obligatoire pour éviter la concurrence entre les municipalités

Le projet de loi 83 prévoit une contribution des promoteurs au paiement des nouvelles infrastructures facultative, selon la volonté de la municipalité de prendre entente ou non. Cette application variable pourrait avoir pour conséquence négative une concurrence accrue entre les municipalités. En refusant d'internaliser les coûts de développement pour attirer la croissance urbaine sur leur territoire, certaines municipalités pourraient être amenées à prendre des risques budgétaires à long terme, en plus de faire peser sur leurs résidents actuels le poids du coût des nouvelles infrastructures et services.

Vivre en Ville recommande donc que le gouvernement rende obligatoire l'imposition de contributions aux promoteurs pour les nouveaux développements. Cette obligation est particulièrement cruciale pour les municipalités qui vivent une forte croissance démographique.

Recommandation 2

Rendre obligatoire pour toutes les municipalités l'imposition de contributions aux promoteurs pour les nouveaux développements.

Une croissance démographique qui ralentit au tournant de 2030

Comme la plupart des pays développés, le Québec se dirige à moyen terme vers un équilibre démographique. Les prévisions indiquent toutefois que nous sommes en train de vivre une période de croissance assez soutenue, qui devrait se maintenir durant les 10 prochaines années. L'Institut de la statistique du Québec envisage un accroissement annuel de 0,64% jusqu'en 2031. Il serait ensuite divisé par deux, à 0,33% par année, entre 2031 et 2051 (Québec. ISQ, 2014a).

La croissance prévue du nombre de ménages – plus pertinente pour caractériser l'activité immobilière – est également forte pour les prochaines années. Le Québec verra s'ajouter environ 400 000 nouveaux ménages d'ici 2030, puis 290 000 entre 2030 et 2050 (Québec. ISQ, 2014b).

Au vu de ce portrait démographique, l'offre immobilière de nos collectivités est portée à évoluer rapidement dans les 10 ou 15 prochaines années, avant de se fixer dans un relatif statu quo. Il est donc urgent d'adopter les mesures fiscales qui s'appliquent à la croissance urbaine : c'est en ce moment qu'elles peuvent exercer leur plein potentiel.

Source : Vivre en Ville (2015). De meilleures villes pour un meilleur climat.



Dépasser les frontières administratives au sein d'une même aire urbaine

Les mesures fiscales devraient toujours être appliquées à l'échelle de l'aire urbaine et non en fonction des frontières administratives, afin d'éviter de créer un régime à deux vitesses. Une application géographique segmentée des taxes aurait trois conséquences majeures.

Tout d'abord, la croissance démographique se fait de plus en plus en périphérie des aires urbaines. Pour inverser la tendance, il est donc indispensable de se pencher sur leur cas, sous peine de relative inefficacité des mesures. Les gains possibles dans les quartiers centraux seraient, sans cela, annulés par une fuite en avant dans la périphérie.

D'autre part, l'implantation de taxes spécifiques dans les villes-centres risquerait d'avoir un effet non souhaité sur leur vitalité économique qui contribuerait à l'étalement urbain.

Enfin, l'application de taxes à visée incitative uniquement dans les villes-centres constituerait une flagrante iniquité fiscale. Il ne serait pas acceptable que les résidents d'une ville-centre paient pour les coûts du mode de développement des municipalités des couronnes, tandis que les résidents de celles-ci en seraient exemptés.

Vivre en Ville recommande que le gouvernement prévoie que l'imposition de contributions aux promoteurs se fasse non pas à l'échelle des municipalités mais à celle des aires urbaines.

Recommandation 3

S'assurer que la mise en application de la contribution des promoteurs se fasse à l'échelle des aires urbaines.

Moduler la contribution des promoteurs en fonction des objectifs de consolidation urbaine

Telle que présentée, la contribution des promoteurs est une mesure favorable au développement urbain viable. Son application par les municipalités aurait avantage à se faire en cohérence avec les orientations de densification et de consolidation urbaines énoncées dans la plupart des documents de planification.

Ainsi, exempter certains secteurs qu'une municipalité souhaite densifier (comme c'est actuellement le cas, par exemple, pour le centre-ville de Gatineau) contribuera à y favoriser des investissements immobiliers. Les secteurs candidats à une telle exemption pourraient être, par exemple, les milieux déjà bien desservis en services et dans lesquels existe une capacité résiduelle des équipements publics.

À l'inverse, fixer des contributions plus élevées pour les secteurs jugés non prioritaires pour le développement – bien qu'inclus dans le périmètre d'urbanisation – permettra de tenir compte des coûts plus élevés pour y fournir des services municipaux. La Ville d'Ottawa, en instaurant des montants distincts pour les zones situées en-deçà et au-delà de sa ceinture verte, met en œuvre une telle stratégie.

Vivre en Ville recommande que les municipalités disposent d'une certaine flexibilité dans l'instauration des contributions aux promoteurs, dans le respect de l'esprit de leurs documents de planification.

Recommandation 4

Favoriser la modulation de la contribution des promoteurs en fonction des orientations des documents de planification.

Un complément indispensable : réviser en profondeur la fiscalité municipale et les règles de financement des réseaux de transport

Le projet de loi 83 est de nature à permettre aux municipalités de mieux faire assumer les coûts du développement immobilier par ses bénéficiaires directs. Il contribuera ainsi à limiter l'augmentation de la taxe foncière dans les secteurs en forte croissance. Il contient également un potentiel intéressant de lutte contre l'étalement urbain, via l'internalisation de certains de ses coûts. Toutefois, l'internalisation des coûts publics, sociaux et environnementaux de l'étalement urbain passe aussi par d'autres mutations, complémentaires à cette mesure ou plus fondamentales.

En complément à la contribution des promoteurs, Vivre en Ville recommande tout d'abord l'instauration de redevances appliquées spécifiquement aux nouveaux développements dans des secteurs non viabilisés. Deux grands mécanismes, qui contribuent actuellement à soutenir l'étalement urbain, sont par ailleurs à renverser. Il s'agit, d'une part, du partage inefficace des responsabilités budgétaires en matière de financement des réseaux de transport, et, d'autre part, de la dépendance au foncier développée par les municipalités en raison de leur propre cadre fiscal.

Une redevance pour tout développement en terrain vierge

La contribution des promoteurs, qui permet aux municipalités 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), ne reflète ni l'impact de l'étalement urbain sur les budgets d'immobilisation et d'exploitation des autres administrations publiques, ni la valeur collective ou écologique associée à la réaffectation des terres agricoles et des milieux naturels.

Instaurer une redevance liée à l'artificialisation des sols

Vivre en Ville recommande au gouvernement du Québec d'instaurer une redevance spécifique pour tout projet qui induit une artificialisation des sols, au titre de compensation pour les dommages environnementaux encourus, pour la perte de jouissance collective de ces espaces ainsi que pour les surcoûts budgétaires des administrations publiques autres que municipales. Mesure phare d'écofiscalité, une telle redevance favorisera une utilisation plus efficiente du territoire.

Recommandation 5

Instaurer une redevance spécifique pour tout développement immobilier qui induit une artificialisation des sols.



Créer un Fonds national pour la consolidation et la requalification urbaines

La redevance liée à l'artificialisation des sols, 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, 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 contre son application à l'échelle locale. Ensuite, parce que les revenus qui découleraient de cette redevance pourraient inciter certaines municipalités, à qui ils reviendraient, à favoriser le développement sur ces sites pour équilibrer leurs budgets à court terme : un incitatif à l'étalement urbain qui va tout à fait à l'encontre de la finalité de cette redevance.

L'objectif de la redevance, et donc du fonds, serait d'aider les municipalités à optimiser l'utilisation du territoire déjà urbanisé, plutôt que de recourir à l'étalement urbain sur des espaces vierges. En ce sens, Vivre en Ville recommande au gouvernement de dédier les revenus de la redevance liée à l'artificialisation des sols à un Fonds national pour la consolidation et la requalification urbaines, dont les revenus seront dédiés à la revitalisation des quartiers centraux et des cœurs villageois, à la décontamination des sols et à la requalification des friches industrielles et commerciales.

Recommandation 6

Confier à l'État la gestion des revenus de la redevance au développement et les dédier à un Fonds national pour la consolidation et la requalification urbaines.

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

Le nécessaire rééquilibrage du financement des réseaux de transport

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 :

- ♦ desservi 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 efficiente qu'elles ne le feraient si elles devaient en assumer le coût réel.

Mettre fin au resquillage du réseau routier supérieur

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 routier supérieur 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. L'utilisation du réseau routier supérieur pour la circulation locale constitue actuellement une subvention à l'étalement urbain.

Vivre en Ville invite donc le gouvernement du Québec à entamer une réflexion concernant une nouvelle méthode de partage, entre l'État, les municipalités et les autres bénéficiaires, des coûts associés à la construction et à l'entretien du réseau routier supérieur.

Recommandation 7

Ouvrir un chantier de réflexion sur le partage des coûts du réseau routier supérieur entre l'État, les municipalités et les autres bénéficiaires.



Le chantier de la fiscalité municipale

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 réforme de la fiscalité municipale devrait permettre d'internaliser les coûts réels du développement urbain. Différentes actions peuvent être prises, 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.

Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques : un appel à la réforme de la fiscalité municipale

Réviser le cadre fiscal et budgétaire pour cesser de soutenir l'étalement urbain soutiendra l'atteinte de nombreuses cibles gouvernementales, notamment socioéconomiques et environnementales.

Le Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (MDDEP, 2012) identifie d'ailleurs 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. »*

Source : Québec (2012). Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques.

La taxe sur la valeur foncière : déconnectée du coût des services et favorable à l'étalement urbain

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 municipalités 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. 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, et le montant des taxes à payer sera ainsi porté à augmenter. La taxation sur la valeur foncière constitue donc, pour les payeurs de taxes, un incitatif à l'étalement urbain.

Réformer la taxation sur la valeur foncière

Pour cesser de stimuler l'étalement urbain, le système fiscal municipal devrait récompenser, au lieu de les pénaliser, les efforts de densification.

Une plus grande utilisation des taxes foncières sur une autre base que la valeur foncière – par exemple, la superficie d'un lot, son étendue en front ou une autre de ses dimensions – permettrait d'accroître simultanément l'efficacité et l'équité du système fiscal vis-à-vis des services à la propriété. En effet, il permettrait de :

- ◆ valoriser la densification en réduisant le fardeau fiscal des propriétés situées en milieu plus dense ;
- ◆ 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.

Directement liés à la valeur foncière, les droits de mutation immobilière sont une autre forme de taxation qui tend à pénaliser la localisation en milieu dense et mériterait à ce titre d'être questionnée.

Recommandation 8

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

Assujettir les subventions gouvernementales 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 de se servir de ce levier pour réaliser les grands objectifs étatiques : réduction des émissions de gaz à effet de serre, consolidation urbaine, création d'environnements favorables aux saines habitudes de vie, etc. Vivre en Ville recommande donc au gouvernement d'étudier les programmes de soutien à l'aune de ces objectifs et d'y adjoindre des critères d'écoconditionnalité.

Recommandation 9

Assujettir les subventions gouvernementales aux infrastructures municipales à des critères d'écoconditionnalité.



Reconnaître le territoire comme un patrimoine collectif

Vivre en Ville est d'avis que le défaut d'internalisation des coûts de développement découle en bonne partie d'un manque de considération pour les pratiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Pour mieux aménager nos villes et nos villages au profit de la qualité de vie de l'ensemble des Québécois, nombre d'acteurs s'entendent sur la nécessité de doter le Québec d'une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Vers une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

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.

Vivre en Ville recommande au gouvernement de réunir, dans un même texte ayant statut de Politique nationale, une vision d'ensemble assortie de principes fondamentaux en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales. Cette Politique devrait être notamment basée sur les principes suivants :

- ◆ Le territoire du Québec est le patrimoine commun de l'ensemble des Québécois;
- ◆ Ce territoire étant une ressource limitée et son altération ayant souvent un caractère irrémédiable, l'usage qui en est fait doit préserver le droit des générations futures de répondre à leurs besoins fondamentaux et de s'épanouir;
- ◆ L'aménagement du territoire est une responsabilité partagée entre le gouvernement du Québec et les instances municipales;
- ◆ Les instances municipales sont, dans le respect réciproque des compétences des divers paliers décisionnels, les gestionnaires du territoire sur lequel s'exerce leur autorité, et sont garantes d'en assurer une utilisation économe.
- ◆ À travers leurs politiques, programmes et actions en aménagement du territoire et urbanisme, le gouvernement du Québec et les instances municipales :
 - ▶ contribuent à l'atteinte des grands objectifs collectifs que s'est donnés et se donnera le Québec;
 - ▶ font primer l'intérêt collectif sur les intérêts particuliers;
 - ▶ prennent en compte et reflètent la diversité des collectivités québécoises.

Recommandation 10

Adopter une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales.

Bibliographie

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 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 Québec [CMQ] (2006). *État de situation préparé dans le cadre de l'élaboration du schéma métropolitain d'aménagement et de développement (SMAD)*.

Fondation David Suzuki (2011). *Découvrir notre vraie nature*. Mémoire présenté dans le cadre des consultations publiques sur le PMAD de la Communauté Métropolitaine de Montréal.

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 (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.

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

Nenshi, Naheed (2016). « Nenshi : We're finally going to stop subsidizing sprawl », Calgary Herald, 14 Janvier 2016, [En ligne], <http://goo.gl/MHEODH> (Page consultée le 22 février 2016)

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

Québec (2012). *Le Québec en action Vert 2020. Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques : phase 1*. 58 pages.

Québec (2015). *Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019*.



- Smart Growth America (SGA) (2013). *Building better budgets : A National Examination of the Fiscal Benefits of Smart Growth Development*, mai 2013, 47 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.
- SWITCH (2016). Vers une société décarbonisée.
- The Global Commission on the Economy and Climate (2014). *Better Growth, Better Climate : The New Climate Economy Report, The Synthesis Report*, Washington, DC, 71 p. [PDF]
- Union des municipalités du Québec (UMQ) (2016). Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire.
- Ville de Calgary (2016). Off-Site Levy Bylaw. [En ligne], <http://goo.gl/LnnImr> (Page consultée le 22 février 2016)
- Ville de London (2015). *The World of Development Charges*.
- Ville de Toronto (2016). *Residential development charges rates*.
- 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'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 (2013). *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 (2013). *Deux poids, deux mesures*, Coll. « L'Index », juin 2013, 32 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 pages.



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

■ **MONTREAL**

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