

POUR UNE RÉFORME DE LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE

RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE FISCALITÉ COHÉRENTE LIÉE AUX PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mémoire présenté dans le cadre des
Consultations prébudgétaires 2004-2005 du
Ministre des Finances du Québec

Présenté par



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

Janvier 2004

AVANT-PROPOS

Recherche et rédaction

Jérôme Vaillancourt, directeur général, Vivre en Ville

Pascal Laliberté, chargé de projets, Vivre en Ville

Collaboration

Alexandre Turgeon, président, Vivre en Ville

Vivre en Ville, le Regroupement québécois pour le développement urbain, rural et villageois viable

1085 de Salaberry, bureau 313

Québec (Québec) G1R 2V7

Tél. : (418) 522-0011

Télec. : (418) 522-7555

Site Internet : www.vivreenville.org

Courriel : info@vivreenville.org

© 2004

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES.....	3
PRÉSENTATION DE L'ORGANISME.....	5
LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES	6
SOMMAIRE	7
1. LE SYSTÈME ACTUEL ET LES PRINCIPES À CONSIDÉRER.....	9
1.1 Les rôles traditionnels de l'État.....	9
1.2 Gestion préventive et notion des coûts évités	9
1.3 Aménagement du territoire, transport et changements climatiques : les limites du « <i>car oriented development</i> ».....	10
1.4 Les objectifs du mémoire	11
2. LES MESURES SECTORIELLES	12
2.1 La problématique territoriale des agglomérations québécoises ; une nécessaire réforme pour en assurer la compétitivité.....	12
2.1.1 <i>Planification et aménagement du territoire des agglomérations</i>	13
➤ Mesure 1: Gérer le développement urbain à l'échelle des agglomérations.....	13
➤ Mesure 2: Réviser à la baisse les périmètres d'urbanisation et limiter la croissance urbaine dans les principales agglomérations à des secteurs prioritaires déjà desservis en infrastructures (services publics, transport collectif, aqueduc, etc.).....	14
➤ Mesure 3: Intégrer le développement urbain avec le transport en commun (TOD).....	14
➤ Mesure 4: Élaborer une politique de localisation « intelligente » des entreprises, commerces, édifices publics (en lien avec l'accessibilité et les besoins en transport).....	14
➤ Mesure 5: Densifier et réurbaniser les zones stratégiques situées près du transport en commun (création de villages urbains ou « transit villages »).....	15
➤ Mesure 6: Encourager l'établissement d'un zonage multifonctionnel et favoriser le développement de commerces de proximité.....	15
- En bref.....	15
2.1.2 <i>Fiscalité d'agglomération</i>	16
➤ Mesure 7: Favoriser la mise en place de redevances de développement.....	16
➤ Mesure 8: Partager la croissance de l'assiette fiscale régionale (« Tax Base Sharing »).....	17
➤ Mesure 9: Revoir les pouvoirs habilitants des agglomérations pour élargir l'éventail de sources de revenu ..	17
2.1.3 <i>Le fonctionnement et le rôle des municipalités</i>	17
➤ Mesure 10: développer une logique d'agglomération au plan fiscal et géo-politique.....	17
➤ Mesure 11: Élargir les sources de revenus des municipalités en limitant le recours à la taxe foncière	18
2.2 Le transport et ses infrastructures.....	19
2.2.1 <i>Les mesures fiscales</i>	20
➤ Mesure 12: Augmenter la taxe sur les carburants.....	20
➤ Mesure 13: dégeler la taxe dédiée au transport en commun perçue à même les droits d'immatriculation des véhicules.....	21
➤ Mesure 14: instaurer une surtaxe sur la publicité automobile.....	21
2.2.2 <i>Les infrastructures de transport et le transfert modal</i>	21
➤ Mesure 15: Adopter un moratoire sur la construction d'autoroutes publiques	21
➤ Mesure 16: Mettre en œuvre un partenariat public-privé pour les nouvelles immobilisations en matière d'infrastructure de transport routière et leur entretien	21
➤ Mesure 17: Favoriser le retour des péages sur certains axes routiers majeurs.....	21
➤ Mesure 18: Adopter un cadre financier en matière de transport collectif et alternatif qui permette l'amélioration des infrastructures de transport en commun existante et les nouvelles immobilisations.....	24
➤ Mesure 19: Augmenter le financement public (trois paliers de gouvernements) des transports collectifs et actifs (TCA)	24

➤	Mesure 20: Soutenir la mise en place des systèmes modernes et efficaces de transports collectifs (trains de banlieue, système léger sur rail (SLR), métrobus, viabus) en site propre	24
➤	Mesure 21: Mettre en place des voies réservées aux transports collectifs (transport en commun, taxi, covoiturage).....	24
➤	Mesure 22: Rendre obligatoire et soutenir la mise en place des programmes-employeurs pour les entreprises de 30 employé(e)s et plus.....	25
➤	Mesure 23: Instaurer des incitatifs fiscaux pour favoriser l'utilisation des transports alternatifs à l'auto-solo	26
➤	Mesure 24: Mettre en vigueur les crédits d'impôt sur l'achat des titres mensuels de transport en commun.....	26
➤	Mesure 25: Octroyer une aide à l'achat de véhicules moins énergivores et instaurer une taxe sur les véhicules les plus polluants (redevance-remise).....	26
➤	Mesure 26: Créer une politique de gestion du stationnement dans les six régions métropolitaines québécoises	27
2.3	La prévention en santé ; la clé d'un avenir serein pour une population vieillissante.....	27
2.4	Construction-rénovation des bâtiments et énergie.....	28
➤	Mesure 27: Évaluer l'application d'incitatifs fiscaux pour la promotion de technologies novatrices	28
➤	Mesure 28: Mettre en œuvre une politique provinciale d'efficacité énergétique.....	28
➤	Mesure 29: Améliorer l'efficacité énergétique du bâti.....	29
➤	Mesure 30: Élever les critères de performance dans la rénovation et pour la délivrance de permis de construire et de lotissement	29
➤	Mesure 31: Faire des bâtiments publics des exemples.....	29
➤	Mesure 32: Intégrer l'efficacité énergétique à l'aménagement local	30
3. CONCLUSION ; UNE STRATÉGIE-CADRE POUR UNE RÉFORME DE LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE.....		31
➤	Mesure 33: Adopter une stratégie-cadre de mise en œuvre permettant de maximiser et combiner l'effet des différentes mesures sectorielles	31
BIBLIOGRAPHIE.....		32

Présentation de l'organisme

Vivre en Ville, le Regroupement québécois pour le développement urbain, rural et villageois viable, œuvre principalement à la sensibilisation des acteurs québécois afin de favoriser l'application des principes du développement durable dans la planification et l'aménagement du territoire. Par des recherches, des outils de formation et des événements, l'équipe de Vivre en Ville stimule l'innovation et participe à l'émergence d'une vision nouvelle du développement des agglomérations québécoises centrée sur les collectivités viables.

Organisme national d'intérêt public fondé en 1994, Vivre en Ville a pour mission l'amélioration de la qualité de l'environnement et des milieux de vie par la recherche d'un aménagement du territoire optimal, contribuant au bien-être physique et psychologique de la population. Ainsi, Vivre en Ville travaille principalement à la mise en œuvre du développement durable des agglomérations par l'amélioration des réseaux et modes de transport en commun et alternatifs, par l'application de mesures en efficacité énergétique, par le renouveau de la fiscalité urbaine, par la redéfinition du cadre d'aménagement des collectivités cherchant à favoriser la mixité des personnes, la création de milieux de vie diversifiés et de qualité, la protection et la revitalisation du patrimoine bâti et naturel et l'accroissement de la présence des végétaux et des espaces verts en milieu urbain.

Vivre en Ville a à son actif l'organisation de trois événements importants. Le Colloque international *Vers des collectivités viables*, qui s'est tenu en novembre 1999, a réuni près de sept cent personnes. Soixante-cinq conférenciers de plusieurs pays à travers le monde sont venus y présenter de nombreux exemples novateurs en matière de développement viable des agglomérations. Ce colloque a été suivi de deux forums régionaux portant sur le même thème, l'un tenu à Québec également en novembre 1999, et l'autre, nommé *Des villes habitables pour tous*, tenu à Montréal en mai 2000. Ces trois événements ont contribué à éveiller la conscience des intervenants municipaux et à stimuler la communauté sur la nécessité de revoir certaines de nos pratiques de planification et d'aménagement.

Depuis près de deux ans, Vivre en Ville élabore une trousse éducative sur les collectivités viables faisant état des meilleures pratiques et se composant d'un guide, de deux documentaires et d'un cédérom. Cet outil novateur est destiné aux décideurs, professionnels, étudiants et citoyen(ne)s. Vivre en Ville a aussi débuté, il y a deux ans, une campagne de sensibilisation à la qualité de l'air. Deux outils d'éducation ont été produits, soient *Génie en air* et *Calend'AIR*. Vivre en Ville est également le mandataire de l'Agence de l'efficacité énergétique du Québec dans la prestation du programme d'efficacité énergétique pour les ménages à revenus modestes de la région de Québec.

Vivre en Ville regroupe plus de 300 membres corporatifs et individuels à travers le Québec.

Liste des sigles et des acronymes

CHSLD	Centre hospitalier de soins de longue durée
CLSC	Centre local de services communautaire
GES	Gaz à effet de serre
LEED	<i>Leadership in Energy and Environmental Design</i>
LEM	<i>Location Efficient Mortgage</i>
MAMSL	Ministère des Affaires municipales, des sports et des loisirs
SLR	Système léger sur rail
TC	Transport en commun
TCA	Transports collectifs et alternatifs
TOD	<i>Transit Oriented Development</i>

Sommaire

D'entrée de jeu, Vivre en Ville reconnaît et apprécie la démarche de consultation prébudgétaire initiée par le Ministre des Finances du Québec. Nous sommes heureux de pouvoir faire connaître notre opinion par le dépôt de ce mémoire.

Vivre en Ville, le Regroupement québécois pour le développement urbain, rural et villageois viable, en tant que promoteur du développement durable des collectivités, est interpellé par cette réflexion sur l'avenir de la fiscalité et des finances publiques québécoises.

Vivre en Ville encadre globalement sa position par les principes et éléments suivants :

- le développement durable, soit l'équité entre les populations, actuelles et futures, dans un souci d'équilibre aux plans économique, social et environnemental;
- la gestion sensée et cohérente des ressources et la prise en compte des coûts évités;
- l'instauration d'une fiscalité verte, respectueuse de l'environnement certes, mais qui permet d'optimiser les ressources financières de toute la collectivité;
- une logique d'intervention à la fois provinciale et régionale (agglomérations et municipalités);

Découlant de ces principes et éléments de réflexion, Vivre en Ville présente une majorité de mesures dans les secteurs du développement et de l'aménagement du territoire québécois, du fonctionnement des municipalités, du transport, de la construction-rénovation du bâtiment et de l'énergie.

Pour Vivre en Ville, il est indispensable de fonder une réforme de la fiscalité par un renouveau de la fiscalité des agglomérations et des régions urbaines du Québec, sachant que plus de la moitié des québécois vivent et travaillent désormais dans ces espaces géographiques.

En ce qui concerne le secteur du développement et de l'aménagement du territoire, le renouveau de la fiscalité devrait orienter les interventions pour optimiser les infrastructures en place. Des ceintures sévères de développement et des pénalités pour les agglomérations qui ne les respectent pas permettraient de mettre un terme au développement erratique et irrationnel des agglomérations. Une logique d'implantation des équipements majeurs permettrait également d'éviter l'irrationnel dans la localisation des bâtiments tant privés que publics.

Le rôle de l'aménagement du territoire est souvent négligé, surtout parce que l'incidence de meilleures pratiques ne paraît pas sur un horizon à court terme. Mais à moyen et à long termes, l'efficacité d'une gestion du territoire plus cohérente et intégrée n'est plus à démontrer quant aux retombées positives aux plans environnemental, social et économique.

Il importe de développer une logique d'agglomération et d'intégrer une révision des pouvoirs habilitants en matière de fiscalité pour les villes et les communautés métropolitaines (nouveaux pouvoirs de taxation d'agglomération, stationnement, péage routier, taxation sur les carburants, etc.)

Il faut investir dans l'amélioration du transport en commun et des transports alternatifs, favoriser le développement des espaces vacants en zone urbaine et encourager la densification des zones déjà viabilisées, particulièrement le long des corridors de transport en commun. L'application d'une telle stratégie intégratrice s'avère très rentable quant à la fiscalité et l'économie publique. Plus d'une agglomération américaine peut aujourd'hui l'affirmer.

Les mesures fiscales en matière de transport doivent permettre de rééquilibrer les modes en favorisant le transfert modal vers le transport collectif et actif (taxes spéciales, crédits d'impôts, etc.); plus rentable pour l'économie québécoise et plus intéressant du point de vue de la santé (prévention par l'activité physique et réduction des pollutions atmosphérique).

En termes d'infrastructures autoroutières, il faut évaluer l'opportunité de mettre un terme aux projets uniquement publics et minimiser les dépenses relatives à ces équipements pour maximiser les immobilisations en transport collectif. Pour cela, le gouvernement doit financer le développement des transports collectifs et alternatifs, diminuer l'attrait de l'utilisation de l'automobile, intégrer la planification en transport à l'aménagement du territoire et favoriser des aménagements physiques encourageant l'utilisation des transports alternatifs à « l'auto-solo ».

La construction-rénovation des bâtiments devrait intégrer une série de mesures qui favorisent l'efficacité énergétique et structurelle (normes LEED, R-2000, etc.) et en cette matière, le gouvernement et les municipalités devraient donner l'exemple afin de réaliser des économies substantielles dans la gestion des bâtiments publics.

Il est plus que nécessaire que le Québec entreprenne une réforme de sa fiscalité, qui implique également une révision des modèles de développement des agglomérations québécoise, parties prenante de l'essor économique du Québec. Cette réforme devrait s'élaborer dans le respect de la démocratie et des principes du développement durable, principes indissociables pour s'assurer de mettre en œuvre un nouveau cadre fiscal cohérent, équitable et sensé à la base d'une gestion responsable des finances publiques.

Pour s'assurer de la mise en œuvre concertée et simultanée des mesures fiscales, Vivre en Ville propose que le gouvernement adopte une stratégie-cadre afin de maximiser les gains collectifs et les effets positifs d'une telle réforme, tout en s'assurant que la société civile y souscrive et se l'approprie.

1. Le système actuel et les principes à considérer

1.1 Les rôles traditionnels de l'État

Le système politique actuel est grandement influencé par les échanges économiques. Le courant néolibéraliste cherche à appliquer une plus grande libéralisation des marchés, où la loi de l'offre et de la demande pour des biens de consommation devrait primer. Une telle logique ne permet toutefois pas de prendre en compte certains coûts externes reliés aux échanges entre individus, en particulier la dégradation de l'environnement et des milieux de vie.

Dans ce contexte, l'État apparaît comme devant être confiné à garantir la plus grande expression des libertés individuelles. Pour nous, ce rôle est très discutable. Nous croyons que l'État doit non seulement préserver la liberté des citoyens, mais garantir également une certaine cohésion sociale. Ainsi, nous pensons que l'État se doit d'intervenir dans le marché afin de l'*orienter* vers des objectifs qui sont profitables à la collectivité. Si l'État doit se définir et respecter un objectif très contemporain, soit de prendre en charge les défaillances de marché (elles sont nombreuses), il doit par ailleurs conserver son rôle traditionnel et assurer une certaine redistribution des richesses pour ainsi réduire l'écart entre les citoyens aisés et les moins nantis. En ce sens, il est plus que louable que le gouvernement du Québec fixe de nouvelles priorités et des objectifs particuliers en regard de la fiscalité municipale et le financement des services publics

1.2 Gestion préventive et notion des coûts évités

Vivre en Ville considère que le modèle économique traditionnel qui prévaut mériterait d'être révisé afin de prendre en compte la notion des coûts évités dans la majeure partie des interventions fiscales de l'État. Pour illustrer l'importance de l'application de cette notion, voici un exemple lié à la décontamination des anciens sols industriels situés en milieu urbain.

L'ensemble des coûts évités aux plans de la santé et de l'environnement de même que les revenus fonciers perdus relativement à des sites contaminés qui exigeront éventuellement une réhabilitation en vue de leur redéveloppement, représentent des sommes importantes qui sauraient être affectées à des investissements gouvernementaux judicieux et assurément plus profitables.

Prenons pour exemple les annonces de 1992 concernant la réhabilitation de terrains contaminés d'une superficie de 392 974 m² dans la ville de Montréal. Bien que les retombées économiques soient importantes quant au redéveloppement de ces sites et que ceux-ci soient l'héritage d'activités passées pour lesquelles les préoccupations en matière de protection de l'environnement étaient moindres, il n'en demeure pas moins que si nous avons appliqué dans le passé le principe de la gestion préventive et pris en compte la notion des coûts évités, les 32 millions de dollars nécessaires à la décontamination, incluant l'aide financière du gouvernement du Québec de 16,25 millions de dollars via le programme Revi-Sols, auraient pu servir à bien d'autres fins plus « rentables » (haute technologie, création d'emplois, financement de services publics, etc.). Par la gestion préventive, l'aide du gouvernement et l'ensemble des coûts relatifs à la décontamination, sans qualifier ces montants de gaspillage, auraient certainement pu contribuer à des investissements plus prolifiques.

De plus, grâce aux mesures préventives, le niveau de contamination n'aurait pas freiné indûment le développement immobilier sur ces terrains, ayant pour effet de priver la collectivité de revenus fonciers pendant de longues années, de miner la restructuration des quartiers centraux et d'encourager indirectement le développement étalé et éloigné du centre de la ville. En plus des coûts évités par la prévention, on réduit donc les pertes économiques liées à ces sites contaminés laissés en friches. Sans contamination, il y a bien longtemps que ces terrains auraient trouvé leur « développeurs » et qu'ils s'y

seraient réalisés les projets annoncés le 29 janvier 2002 totalisant 258,5 millions de dollars d'investissement et favorisant la création de plus de 1 800 emplois directs¹.

Fort de cet exemple, nous soutenons que le frein au développement économique et les problèmes des finances publiques ne résident pas dans la prévention à long terme et la prise en compte des coûts évités mais plutôt dans le laisser-faire nous conduisant à des pertes économiques collectives et de multiples dépenses futures qui sauraient être évitées. Outre cet exemple en matière de terrains contaminés, la même réflexion pourrait s'appliquer au domaine des services de santé à la population.

En conséquence, la gestion sensée et préventive intégrant la prise en compte des coûts évités pour la mise en œuvre d'un cadre fiscal renouvelé, permettent d'améliorer la rentabilité économique collective et, par le fait même, la compétitivité de l'économie québécoise.

1.3 Aménagement du territoire, transport et changements climatiques : les limites du « *car oriented development* »

Les municipalités (les villes, les villes-centres, les agglomérations et les communautés urbaines) sont avant tout des foyers d'activités économiques, sociales et éducatives ainsi que politiques dans lesquels évoluent une population locale qui demeurent sur son territoire. Ces municipalités doivent donc être aménagées de façon à maximiser l'intensité des activités et l'obtention des résultats. C'est à l'atteinte de ces objectifs que doivent contribuer des outils comme l'implantation des schémas d'aménagement et le déploiement d'instruments fiscaux par l'État ou au service de ces agglomérations.

Depuis les cinquante dernières années, la plupart des sociétés industrialisées ont misé sur la voiture individuelle comme principal mode de déplacement, créant ainsi une dépendance automobile qui nuit grandement au développement durable de nos collectivités. La forme urbaine des villes nord-américaines est d'ailleurs fortement marquée par ce développement centré sur l'automobile, avec les conséquences que l'on connaît : étalement urbain, construction démesurée d'autoroutes, de larges voies publiques monofonctionnelles et de stationnements, congestion routière, émission de polluants atmosphériques de toutes sortes, bruit, iniquité socio-économique, accidents, décès, etc.

Lorsqu'il est question de fiscalité, l'aménagement du territoire est un domaine où le recours à de tels outils est négligé. Pourtant, les choix dégagés en matière d'aménagement du territoire ont une portée significative dans la fixation des coûts des services publics et sur les coûts assumés directement par la population. Or, l'aménagement du territoire s'est effectué depuis les cinquante dernières années sur un modèle tentaculaire plutôt que concentré, augmentant le nombre de municipalités et affectant d'autant le dynamisme des agglomérations et des régions. Ce choix a entraîné des dépenses inconcevables qui est en partie responsable de l'état dans lequel se retrouvent nos finances publiques.

Pourquoi l'aménagement du territoire s'est-il fait de cette façon? Plusieurs raisons expliquent le développement tentaculaire qu'ont connu les municipalités. D'abord, on a fait supporter à l'ensemble de la population québécoise les coûts de décisions individuelles que ce soit pour le modèle d'habitation préconisé ou le mode de transport adopté. Aussi, la division des fonctions entre les municipalités a augmenté les besoins en infrastructures, en transport et en énergie. De plus, les instruments fiscaux utilisés et les avantages financiers offerts ont favorisé l'exode vers la périphérie des agglomérations urbaines et ont permis le resquillage de la banlieue au dépend des villes-centres et de leur population.

¹ Informations recueillies dans le communiqué de presse émis par le ministère de l'Environnement du Québec le 29 janvier 2002 intitulé « 16 249 577 \$ POUR LA RÉHABILITATION DE TERRAINS CONTAMINÉS » concernant la ville de Montréal et l'article du quotidien la Presse du 30 janvier 2002 « Pollueurs-payeurs » de Marie-Claude Girard.

Enfin, dans la plupart des cas, on a refusé d'inclure l'ensemble des coûts liés à l'étalement urbain dans le prix des nouveaux établissements.

Le modèle d'aménagement du territoire caractérisé par le bungalow, la voiture, les méga-centres d'achats, les multiples quartiers industriels (éloignés des emprises ferroviaires) est un modèle insupportable sur les plans économique, social et environnemental. C'est pourquoi la fiscalité doit renverser ces tendances afin de réduire les coûts pour la collectivité. Nos milieux de vie doivent donc être repensés de façon à ce que la vie, à l'échelle du quartier, soit possible. Avec le vieillissement de la population, la mobilité d'un nombre de plus en plus grand de personnes (incapables de conduire une automobile) sera grandement affectée. Cela veut donc dire que nous devons poursuivre les objectifs suivants :

- favoriser une plus grande mixité des fonctions (travail, loisir, habitation, commerce) dans les quartiers;
- miser sur les transports en commun, le vélo et les trajets à pied;
- accroître la densité tout en assurant une plus grande place aux espaces verts et à la végétation.

D'autres outils fiscaux devront être mis en place afin que l'aménagement du territoire soit synonyme de gestion optimale des ressources. Une telle optimisation des ressources à l'échelle des régions et des municipalités sera aussi pertinente pour l'ensemble de la collectivité québécoise.

1.4 Les objectifs du mémoire

Les mesures que nous proposons dans ce document correspondent à divers axes d'intervention prioritaires par Vivre en Ville et visent à offrir des pistes d'intervention fiscale dans les secteurs de l'aménagement du territoire, du transport, du fonctionnement et du rôle des municipalités, de la construction-rénovation des bâtiments et de l'énergie. Nous proposons des mesures pouvant s'appliquer par le gouvernement du Québec à l'échelle provinciale mais également à l'échelle locale et régionale. Ces mesures permettront d'obtenir des retombées positives aux plans social, environnemental (réduction des émissions de gaz à effet de serre, préservation des espaces agricoles et naturels, etc.) et économique (compétitivité, diminution des pressions sur les services publics, etc.)

Ce mémoire ne cherche pas à quantifier avec précisions les effets des mesures proposées, il se veut davantage un document de réflexion permettant d'orienter le nécessaire travail de réforme de la fiscalité québécoise sous le signe de l'équité et du développement durable.

2. Les mesures sectorielles

Bien que nous présentions dans cette section différentes mesures dites sectorielles, il demeure essentiel d'insérer celles-ci dans un cadre plus global d'application tel que le permet une réelle stratégie intégrée.

2.1 La problématique territoriale des agglomérations québécoises ; une nécessaire réforme pour en assurer la compétitivité

Pour l'avenir du Québec, de la compétitivité de son économie à la santé de sa fiscalité locale, il faut mettre fin au « dumb growth » qui tient lieu de modèle de développement de nos agglomérations pour favoriser le « smart growth ». Il est indéniable que la prospérité et la compétitivité du Québec ne pourraient se réaliser sans le concours de ses agglomérations. Elles se doivent donc d'être efficaces et compétitives. Pour y parvenir, l'État québécois doit mettre en place une logique de développement et d'aménagement de leur territoire couplée à une stratégie fiscale cohérente.

Dans un contexte de réforme de la fiscalité québécoise, Vivre en Ville propose que la fiscalité des agglomérations soit révisée en priorité. Il faut s'en préoccuper rapidement étant reconnu que nos principales agglomérations seront confrontées, au cours des prochaines décennies, à d'importants enjeux sociaux, démographiques et physiques. Au plan des infrastructures municipales, nous pouvons déjà constater que la crise est amorcée quant aux coûts astronomiques de réfection qui seront à prévoir pour la mise à niveau et l'entretien minima. Déjà, municipalités et contribuables n'auront pas de moyens suffisants pour répondre à ces besoins et inévitablement, ils se tourneront vers l'État pour y demander un programme de subventions.

Un développement irrationnel, tentaculaire et incohérent, autrement appelé étalement urbain ou « dumb growth », qui caractérise les principales agglomérations québécoises, centré sur les voitures et orienté vers les couronnes de leurs banlieues entraîne des coûts énormes pour la société québécoise. On n'a qu'à penser aux coûts des équipements collectifs, à l'endettement des municipalités des couronnes tout comme des villes-centres. Les nouveaux développements périphériques d'étalement entraînent avec eux leurs nouveaux besoins : nouveaux équipements tels que les CLSC, les CHSLD, les écoles et autres, les infrastructures d'aqueduc et d'égout, le transport collectif, des prolongement d'autoroutes ou des bretelles de sorties supplémentaires, de nouveaux boulevards et la liste pourrait être longue. Tout cela, il faut bien le reconnaître représente des dépenses payées en partie ou en totalité par les taxes et impôts des contribuables québécois.

Chaque fois qu'un nouveau secteur se développe, il représente des revenus pour la municipalité et l'État à court terme mais à long terme, cela entraîne des coûts pour la municipalité, l'État et surtout la société, non seulement pour les dépenses de ces développements étalés et les externalités négatives non comptabilisées, mais aussi pour le déséquilibre fiscal auquel seront confrontés les municipalités de couronne et surtout les villes-centres et les demandes qui viendront ensuite au gouvernement du Québec.

Si des agglomérations importantes comme l'Outaouais, Québec, Sherbrooke et surtout Montréal développent leur territoire de façon erratique et irrationnelle, cela signifie qu'elles deviendront à moyen terme un boulet pour le développement économique du Québec. En conséquence, elles accéléreront, malgré tous les moyens mis en œuvre par ailleurs dans d'autres secteurs pour assainir les finances publiques, assurer une fourniture adéquate de services publics et privilégier l'équilibre budgétaire, la détérioration de l'économie québécoise.

2.1.1 *Planification et aménagement du territoire des agglomérations*

Les mesures en planification et en aménagement du territoire doivent viser les principes d'équité, de cohérence et de gestion sensée édictés précédemment. Elles s'encadrent dans une stratégie globale et intégrée et surtout, puisqu'elles sont étroitement liées et pour en maximiser les retombées, elles doivent être appliquées d'un trait, et non pas progressivement.

Le virage proposé concernant les transports et la gestion pourrait certes être un des éléments majeurs d'une réforme de la fiscalité, d'autant plus que les transports et la forme urbaine touchent aux causes profondes et « structurelles » d'iniquités et de problèmes de finances publics actuels ou à venir. Les possibilités de faire preuve de leadership pour le gouvernement du Québec sur cette question et de montrer l'exemple sont attrayantes et peuvent avoir des bénéfices indirects importants, notamment augmenter la visibilité et amener une reconnaissance nationale, voire internationale. En ce qui a trait aux bénéfices directs, il est clair que l'application de telles mesures sauraient optimiser les investissements et rationaliser les dépenses, ce qui améliorerait les finances publiques et serait bénéfique pour l'ensemble des contribuables.

Bien que certains pourraient ne percevoir aucune incidences fiscales dans les mesures proposées, il faut reconnaître toutefois qu'elles visent l'application de nouveaux modèles de développement du territoire qui eux, auront des impacts positifs sur les finances locales et provinciales. Il ne faut pas oublier que ce sont les mêmes contribuables, au provincial ou au municipal, qui assument les frais d'immobilisation et d'entretien des infrastructures en appui du type de développement incohérent que les municipalités ont privilégié depuis les cinquante dernières années et que le gouvernement a toléré, jusqu'à tout récemment puisque diverses orientations cherchent à corriger cette situation (MAMSL).

➤ **Mesure 1: Gérer le développement urbain à l'échelle des agglomérations**

L'aménagement et le développement cohérents des agglomérations représentent aujourd'hui un enjeu majeur pour la plupart des nations. Et même pour le Canada qui cherche à investir le champ de compétence des provinces en élaborant des programmes d'investissement destinés à accroître la compétitivité des principales agglomérations et municipalités canadiennes.

L'éclatement de l'urbanisation, la compétitivité accrue entre agglomérations et les enjeux environnementaux et socio-économiques de l'étalement urbain commandent des actions et des décisions éclairées qui doivent pouvoir se prendre sous l'angle de l'agglomération dans son ensemble.

Une vision d'agglomération cohérente et, surtout, sa mise en œuvre ne peuvent émerger qu'à partir d'une coordination et d'une concertation des acteurs locaux autour d'objectifs communs. Mettre en place ou encourager la création de structures adéquates qui favoriseront de telles « synergies d'agglomération » constitue le rôle du gouvernement du Québec. Avec la réforme municipale, un geste majeur en ce sens a été posé. Il appartient ensuite à ces structures d'avoir les moyens suffisants (mandats, pouvoirs, compétences, outils) et une démarche répondant à la nouvelle logique d'agglomération pour qu'elles puissent mener à terme leur mission.

- Mesure 2: Réviser à la baisse les périmètres d'urbanisation et limiter la croissance urbaine dans les principales agglomérations à des secteurs prioritaires déjà desservis en infrastructures (services publics, transport collectif, aqueduc, etc.)

Pour mieux gérer le développement urbain et éviter de perpétuer l'étalement urbain le gouvernement du Québec doit absolument exiger une stratégie complète de gestion de la croissance et du développement urbains pour les principales agglomérations. Une telle stratégie « complète » signifie, d'abord, avoir comme objectif la minimisation de l'étalement urbain et le renforcement – l'optimisation – des quartiers existants et des secteurs déjà desservis par les infrastructures. Ensuite, une telle stratégie devrait prévoir l'utilisation combinée de tous les outils possibles et utiles pour la gestion viable de l'urbanisation, soit les périmètres d'urbanisation métropolitains, les aires prioritaires de développement, la protection permanente d'un réseau d'espaces verts métropolitains (souvent par l'acquisition publique), les outils fiscaux (tels que le *Tax Base Sharing* et le *LEM*) qui aident à la lutte contre l'étalement, etc.

- Mesure 3: Intégrer le développement urbain avec le transport en commun (TOD)

Les autorités doivent dès maintenant favoriser, par diverses politiques et mesures, une forme urbaine plus compacte, une plus grande mixité fonctionnelle et sociale, la construction de TOD, un équilibre entre logement et emploi, le contrôle du stationnement et le *traffic calming*, les hypothèques favorisant la localisation près du transport en commun et son utilisation (*location efficient mortgage* (LEM), *commute mortgage*), etc. Il s'agit d'une façon très différente d'entrevoir le développement des agglomérations qui est rentable aux plans économique et environnemental pour celles qui l'applique.

- Mesure 4: Élaborer une politique de localisation « intelligente » des entreprises, commerces, édifices publics (en lien avec l'accessibilité et les besoins en transport)

Aux Pays-Bas, il existe une telle politique, appelée politique ABC, qui se veut un très bon exemple de ce que pourrait favoriser la mesure proposée par localisation « intelligente » (traduction de « *smart* ») que respecterait les communautés métropolitaines et les MRC et qui encadrerait également les gestes territoriaux du gouvernement. Cette politique vise une meilleure intégration entre l'utilisation du sol et le transport. Plus spécifiquement, elle cherche à supporter le transport en commun et à réduire l'utilisation de l'automobile en tentant d'influencer la localisation des grandes entreprises et des activités commerciales et industrielles (les générateurs de déplacement) sur le territoire. Cette démarche se base sur deux éléments d'analyse : un profil de mobilité des entreprises et une classification des types de localisation possibles.

Le profil de l'entreprise est déterminé en prenant en compte des éléments comme les déplacements générés (nombre d'employés et de visiteurs) et les besoins spécifiques en mobilité (comme la dépendance envers l'auto et le camionnage). La politique distingue aussi trois types de localisations :

- **A** : activités tertiaires ou équipements ayant beaucoup d'employés ou attirant de nombreux visiteurs, dont la localisation sera de type centre-ville, bénéficiant de tous les transports publics (métros, trains, tram) ; le nombre de stationnements et l'accès en automobile sont limités ;
- **B** : activités attirant moins de personnes, mais qui doivent rester accessibles par automobile (production, distribution), dont la localisation devra combiner une double desserte automobile et transports publics, plus loin des centres ; l'accès au transport en commun est toujours bon, mais à un degré moindre ; l'accès automobile est plus facile ;
- **C** : activités dépendant uniquement du transport routier, dont la localisation sera périphérique, près des autoroutes ; l'accès au transport en commun est faible.

- Mesure 5: Densifier et réurbaniser les zones stratégiques situées près du transport en commun (création de villages urbains ou « transit villages »)

Les agglomérations d'aujourd'hui, étalées, offrent de nombreux endroits potentiels pour le re-développement urbain mixte (résidentiel, commercial, emplois, etc.). Plusieurs espaces commerciaux, souvent dominés par les très grands stationnements à moitié vides, sont d'ailleurs déjà desservis par le transport en commun. L'opportunité est belle, pour les municipalités concernées, de proposer des plans de secteur et de revoir le zonage pour prendre avantage de l'espace disponible et remodeler, à moyen et long terme, les secteurs visés. C'est une occasion aussi de redynamiser certains de ces secteurs, souvent en perte de vitalité, par l'ajout d'une composante résidentielle à moyenne et haute densité.

Le rôle, pour le gouvernement du Québec, est de favoriser de telles actions par les municipalités en les sensibilisant et les informant des potentiels, en les accompagnant par du soutien technique, etc., à l'image du programme du gouvernement de l'Oregon qui voit à l'intégration des transports à l'aménagement du territoire par les municipalités (TGM – *Transportation and Growth Management Program*).

- Mesure 6: Encourager l'établissement d'un zonage multifonctionnel et favoriser le développement de commerces de proximité

Le zonage de la plupart des grandes villes québécoises depuis les années 60 s'est fait selon une ségrégation et une séparation des fonctions. Conséquence : encore une fois, cela a contribué à forger une dépendance envers l'utilisation de l'automobile pour la majorité des gens. Le gouvernement peut informer les municipalités des conséquences d'une utilisation aveugle d'un tel type de zonage et les informer aussi des types de zonage alternatifs et novateurs qui existent (zonage basé sur le rendement, zonage incitatif, zonage de superposition, etc.) Ces types de zonage sont plus flexibles, tendent moins à séparer et éloigner les fonctions urbaines et peuvent contribuer à remodeler les tissus urbains selon des principes plus viables, à moyen et long termes.

- En bref...

Ces mesures permettent de construire la ville sur la ville. Des gains collectifs importants peuvent alors être comptabilisés : des économies d'échelle en développant dans des zones déjà pourvues en services, une optimisation du transport en commun, la création de milieux de vie en ville, la revitalisation de quartiers, l'amélioration de la qualité de vie, l'accroissement de la valeur fiscale collective, la réduction des risques pour la santé et l'environnement, l'effet d'entraînement pour de nouveaux investissements qui accompagneront ce redéveloppement, etc.

Il faut recréer de véritables villages urbains, caractérisés par une mixité des fonctions et des espaces plus conviviaux favorisant les déplacements en transport en commun, à pied et à vélo. Le tout, dans le but de réduire la dépendance à l'automobile et diminuer la motorisation massive des résidents de la banlieue.

L'application des principes du nouvel urbanisme et du développement axé sur les transports collectifs est chose commune en Europe (Suède, Danemark, Pays-Bas) et dans plusieurs grandes villes américaines (Portland (OR), Seattle, San Francisco, San Diego, etc.). Ces agglomérations sont structurées en fonction de l'humain et non pas uniquement en fonction de la voiture. Dans ce type d'aménagement, l'automobile n'a pas la primauté sur les autres modes de transport, et l'autoroute n'est pas utilisée comme un outil de développement urbain. Les piétons et les cyclistes retrouvent leur place, ce qui a entre autres comme conséquence de favoriser la marche, le transport en commun et le vélo comme modes de déplacement. La sécurité et la convivialité des lieux jouent également un très grand rôle dans les choix modaux et les choix de lieu de résidence des citoyens.

La société est gagnante à plusieurs égards puisque la valeur foncière des agglomérations augmente par le facteur de qualité de vie et de qualité des milieux de vie, les agglomérations deviennent plus compétitives et un développement plus cohérent améliore tant la fiscalité locale que les finances publiques par la somme des coûts évités et des erreurs qui n'auront pas à être corrigées dans l'avenir.

2.1.2 *Fiscalité d'agglomération*

- Mesure 7: Favoriser la mise en place de redevances de développement

Nous croyons que l'application du principe de redevances de développement aurait une incidence positive en permettant de densifier les quartiers existants, en favorisant la rentabilisation des équipements et services déjà offerts. En faisant payer le vrai coût aux promoteurs de «développements» résidentiels non seulement le coût des infrastructures (aqueduc et égout, routes, lampadaires, électricité, câble, téléphone, etc.), mais aussi les coûts indirects: ouverture de nouvelles écoles et fermeture d'anciennes dans le centre-ville; déplacement d'hôpitaux en périphérie; dépense énergétique accrue pour les déplacements; construction de parcs et d'arénas, augmentation marginale des frais d'entretien, etc., on s'assure de mettre un frein important à l'étalement urbain. Les redevances de développement ont donc une incidence importante sur les choix de localisation. Le concept de redevances de développement a d'ailleurs fait l'objet d'une très intéressante analyse par la firme Raymond, Chabot, Martin, Paré (RCMP) en 1993, sur les avantages, inconvénients, de même que sur les modalités d'application. Notons que ce concept a été mis en application dans plusieurs agglomérations notamment en Colombie-Britannique, en Ontario, de même qu'aux États-Unis.

Fait intéressant, les redevances de développement n'ont pas été difficile à faire accepter à la population. Au contraire, ce sont souvent les citoyens eux-mêmes (surtout aux États-Unis) qui réclamaient la mise sur pied d'un tel système. À cet égard, l'étude de RCMP note que:

« Les redevances de développement deviennent acceptables par la population, à titre individuel, lorsque celle-ci est en mesure de prendre conscience des coûts réels engendrés par ses décisions personnelles de localisation. Tant que la plus grande partie des coûts des infrastructures est prise en charge par une taxe municipale générale ou par des impôts perçus par d'autres ordres gouvernementaux, la population ne perçoit pas l'importance pour le bien général de choisir une zone d'habitation plutôt qu'une autre. C'est lorsque les coûts sont pris en charge avec la plus grande adéquation possible par ceux qui les génèrent que la prise de conscience de ces coûts peut entraîner un changement de comportement. »²

L'application des redevances de développement doit se faire sur de vastes territoires qui épousent ceux des agglomérations ou des communautés métropolitaines. Le même territoire qui fait par ailleurs l'objet d'un schéma d'agglomération.

De plus, il serait pertinent de moduler cette mesure en fonction de l'emplacement des développements majeurs afin de pénaliser ceux qui se localisent en périphérie par rapport à ceux qui redéveloppe la ville sur la ville en privilégiant des zones déjà urbanisées.

² RAYMOND, CHABOT, MARTIN, PARÉ. *Étude sur les redevances de développement*, Montréal, étude réalisée pour la Ville de Montréal, février 1993, page 49-50.

➤ Mesure 8: Partager la croissance de l'assiette fiscale régionale (« Tax Base Sharing »)

Le « Tax Base Sharing » (ou partage régional de la croissance de l'assiette fiscale) n'est pas un outil qui permet d'effacer les inégalités fiscales. Il s'agit plutôt d'un instrument de planification urbaine qui peut réduire la concurrence entre municipalités et par le fait même, d'en contrer les effets négatifs. Le principe de base du « Tax Base Sharing » consiste:

« à partager, pour fin de taxation, entre toutes les municipalités d'une même agglomération métropolitaine, une part de l'augmentation de la base fiscale attribuable à la croissance afin que tous bénéficient, ne serait-ce que marginalement, de l'appartenance à la région. »³

Cet outil faciliterait pour une agglomération le choix de secteurs industriels par exemple (en avoir deux ou trois pour la région, plutôt qu'un par municipalité). Il serait alors avantageux pour les municipalités de contribuer à un fonds de promotion économique de la région où elles en tireraient des profits proportionnels. La localisation des entreprises se ferait alors au meilleur endroit possible sur le site que l'on veut privilégier pour ce type d'implantation.

Le « Tax Base Sharing » a également pour avantage d'empêcher certains commerces ou industries de jouer sur la concurrence inter municipale pour forcer une municipalité à accepter leur projet. Cette mesure sera d'autant plus incontournable dans l'éventualité des défusions potentielles des nouvelles grandes villes sur le territoire québécois ou encore des nouveaux de pouvoirs de taxation qui pourraient échoir aux arrondissements.

➤ Mesure 9: Revoir les pouvoirs habilitants des agglomérations pour élargir l'éventail de sources de revenu

Tout en édictant le cadre d'intervention quant au maximum de revenus à percevoir et aux critères d'utilisation de ceux-ci, l'État devrait permettre aux agglomérations de prélever des taxes spéciales sur les stationnements et sur les carburants. Vivre en Ville considère que les sommes ainsi recueillies devraient être consacrées prioritairement au financement des transports publics de ces agglomérations. De là l'importance d'un cadre rigoureux d'application pour éviter que ces sommes desservent davantage le transport par automobile ou l'ouverture de secteurs résidentiels étalés. Cette mesure est intimement liée à celles relatives à l'aménagement du territoire, au fonctionnement et au rôle des municipalités (mesures 10-11) de même que celles de la section sur le transport (mesures 12 à 26).

2.1.3 *Le fonctionnement et le rôle des municipalités*

➤ Mesure 10: développer une logique d'agglomération au plan fiscal et géo-politique

Au cœur de toutes interventions fiscales, il faut assurer la cohérence du territoire des agglomérations. Dans l'éventualité où les territoires seraient morcelés, il faut donc privilégier des mesures fiscales d'agglomération. Vivre en Ville propose ainsi des mesures dans une logique d'agglomération qui laisse une place de gestionnaire et de perceptrice aux municipalités au profit de gouvernements métropolitains forts. Voilà le seul moyen d'assurer l'implantation d'une réelle fiscalité d'agglomération au sein des communautés métropolitaines (un seul grand portefeuille) pour l'application des compétences régionales en matière de transport, de santé, d'aménagement, d'environnement et autres. L'autre mesure liée mais

³ COLLIN, Jean-Pierre, BEAUDOIN, Chantal. *Une proposition de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (tax base sharing) pour Montréal et sa région*, Montréal, Ville de Montréal, Service des affaires institutionnelles, Groupe de travail sur la décentralisation gouvernementale et fiscale, mars 1993, page 5.

hors des compétences de la présente consultation, sera de favoriser l'élection des membres des communautés métropolitaines au suffrage régional.

Dans ce nouveau contexte fiscal et géo-politique, Vivre en Ville considère que les municipalités locales pourraient assumer la gestion des services aux citoyens (loisirs, bibliothèque, entretien, etc.)

- Mesure 11: Élargir les sources de revenus des municipalités en limitant le recours à la taxe foncière

La réforme de la fiscalité municipale en 1980 a consacré comme principale source de revenus à la disposition des villes le recours à l'impôt foncier. Une telle uniformisation visait à simplifier le financement des services et régler les problèmes de partage des infrastructures entre les différentes municipalités. Or, l'introduction d'une telle mesure, plutôt que de régler un tel partage, a occasionné plus de problèmes qu'elle en a solutionnée dont le plus important est sans contredit d'avoir contribué à l'étalement urbain.

Nous croyons qu'il serait aussi possible, voire même souhaitable, d'introduire dans le système de taxation foncière actuel, des critères pour diminuer certains déséquilibres. Nous voyons, entre autres, comme principaux critères, la question de la densité propre à l'unité d'évaluation et, dans une moindre mesure, celle de l'éloignement au centre urbain. Le premier critère, celui de la densité est le plus important. Dans une même municipalité, il nous paraît aberrant qu'un condominium situé dans un triplex, évalué à 100,000\$ ait un compte de taxes équivalant à une résidence unifamiliale détachée, elle aussi évaluée à 100,000\$. Les coûts entraînés par le condominium à la municipalité étant nettement inférieurs à ceux engendrés par une unité résidentielle unifamiliale⁴. Donc le niveau de taxation pour le condominium devrait lui aussi être nettement inférieur à celui de la résidence isolée.

Les unités d'évaluation qui ont une implantation à relativement haute densité⁵ pourraient également recevoir certains avantages fiscaux des gouvernements provincial et fédéral, puisque ceux-ci entraînent des coûts inférieurs pour l'État. On n'a qu'à penser aux réseaux d'électricité et routier qui demandent plus d'installations et plus d'entretien dans les banlieues à faible densité, aux réseaux d'autobus scolaires auxquels on doit avoir recours de façon systématique, à la livraison du courrier, etc. La faible densité résidentielle nous coûte très cher. Il serait donc temps que l'on favorise des niveaux de densité plus acceptables, plus rentables et qui facilitent l'implantation de services collectifs, en leur donnant des avantages financiers significatifs.

Dans une moindre mesure, des pénalités fiscales pourraient être envisagées pour les habitations éloignées des pôles économiques. Quoique d'autres instruments seraient à notre avis préférables pour faire payer l'éloignement par rapport au centre.

Il est donc primordial qu'une réforme de la fiscalité québécoise s'attarde également à la révision du cadre financier des municipalités en réduisant la pression énorme qui s'exerce sur l'impôt foncier. Ce faisant, on permettra aux municipalités de mettre fin à la pratique de la concurrence intermunicipale et de réduire leur dépendance envers l'impôt foncier qui les conduit inexorablement, pour assurer de maintenir ou d'augmenter leurs revenus, à entériner un développement immobilier souvent irrationnel sur leur territoire.

⁴ Plus la densité est grande, plus il y a de résidences pour absorber les coûts, que ce soient les réseaux d'égouts et d'aqueduc, la cueillette des déchets, la construction et l'entretien du réseau routier, etc.

⁵ Notre objectif n'est pas de créer un milieu à forte densité à la façon de la cité Radieuse de Le Corbusier, mais de favoriser les milieux plus denses que les banlieues actuelles, tout en restant à l'échelle humaine.

2.2 Le transport et ses infrastructures

Il est convenu que les ménages québécois se sont globalement enrichis. Selon les dernières statistiques, « Entre 1997 et 2002, les Québécois ont disposé, en dollars constants, de 25 milliards de dollars (G\$) de plus pour leurs dépenses de consommation, ce qui correspond à un accroissement de 1,8 G\$ par année, durant cinq années consécutives »⁶.

Mais où est allé cet argent disponible? Selon les données recueillies par Bergeron dans son étude, le grand secteur de l'automobile « s'est accaparé 63% de cet argent neuf, soit 16 des 25 G\$ disponibles. Sur une base annuelle récurrente, l'automobile a donc eu droit à 1 100 M\$ sur 1 800, ne laissant que 700 M\$ à tous les autres secteurs de consommation réunis, l'alimentation, le logement, les loisirs, l'habillement, etc. »⁷.

Les québécois ont accepté de consacrer leur argent disponible pour des dépenses liées aux automobiles, entraînant des conséquences négatives sur l'économie provinciale étant donnée qu'aucun fabricant automobile n'est installé au Québec et que le pétrole est importé. L'argent existe donc pour améliorer le sort des finances publiques, mais il passe entre les mains des québécois pour se diriger rapidement vers des intervenants externes (grands manufacturiers automobiles, détaillants, etc.). Dans ce mouvement de transfert, quelques montants demeurent entre les mains des finances publiques de l'État.

Pour Vivre en Ville, il serait opportun que l'État maximise ses revenus liés à l'utilisation de l'automobile. Le défi, c'est d'y arriver en « détournant » l'argent disponible qui est consacré aux dépenses de l'automobile des fabricants et autres intervenants étrangers pour l'intégrer aux finances publiques et ce, sans accroître dramatiquement le fardeau fiscal des contribuables. Il faut cependant admettre qu'en conséquence des différentes nuisances et coûts liés à l'environnement et à la santé publique que représente l'utilisation de la voiture sans l'inclure dans la comptabilité publique, il s'avère légitime d'accroître les revenus de l'État relatifs dans le secteur automobile. Vivre en Ville soutient cette option.

L'État pourrait récupérer, par divers outils fiscaux dans le secteur automobile, des sommes importantes qui devraient être utilisées pour assurer un meilleur financement des services publics une fois leur offre et desserte restructurés. Nous considérons qu'en priorité, les sommes ainsi recueillies dans le secteur automobile devraient permettre d'améliorer le financement des services de transport en commun. Vivre en Ville soutient davantage ce modèle de réinvestissement plutôt que de remettre aux contribuables ces sommes dans le but qu'ils augmentent leur revenu disponible. Il ne s'agit-là que d'un effort d'orientation de l'économie, pratique fréquente en Europe et aux États-Unis.

Cet effort de remodelisation économique est d'autant plus nécessaire étant donné que le secteur automobile a des répercussions négatives pour l'économie québécoise au chapitre de la balance commerciale. De fait, puisque le Québec ne produit ni véhicule, ni carburant, toutes les dépenses effectuées dans ce secteur desservent avant tout l'activité économique et l'emploi à l'extérieur du Québec. « Effectivement, sur les 47,5 G\$ de notre dépense automobile globale de l'année 2002, 21,4 G\$, soit 45%, furent dépensés hors-frontières. »⁸.

Outre les outils fiscaux, l'État peut aussi intervenir pour favoriser un transfert modal pour attirer les citoyens vers des modes de transport moins coûteux individuellement et collectivement.

⁶ Bergeron, Richard. 2003. *L'économie de l'automobile au Québec, document de réflexion. Poser la question du financement des transports collectifs suivant de nouveaux termes de référence*, p.x

⁷ IBID p.xi

⁸ IBID p.xii

2.2.1 Les mesures fiscales

➤ Mesure 12: Augmenter la taxe sur les carburants

Les automobilistes doivent payer les coûts réels liés à l'utilisation de leur automobile (coûts en soins de santé, coûts sociaux, coûts environnementaux). En effet, l'automobiliste paye actuellement seulement 70 % des coûts totaux liés à l'utilisation de son automobile. Une portion demeure payée par la collectivité, soit l'ensemble des contribuables qui payent des taxes et des impôts. Cette portion s'élève environ au tiers de tous les coûts réunis liés à la pollution et à l'utilisation inefficace des ressources, à la congestion, à l'étalement urbain, au bruit et au stress, aux accidents et aux décès, etc. (voir Litman, 1999, www.vtpi.org). Une plus grande internalisation des coûts socio-économiques et environnementaux de l'utilisation de l'automobile doit être envisagée.

L'augmentation des coûts liés à l'utilisation de la voiture aurait pour but de décourager les automobilistes à être auto-solistes, les encourager à réduire leur dépendance à la voiture et les contraindre, positivement et fiscalement, à privilégier des modes de transports moins émetteurs de GES.

Depuis 1996, les automobilistes de la région métropolitaine de Montréal contribuent au financement du transport en commun par le biais d'une taxe spéciale sur l'essence de 1,5¢/litre. Cette taxe rapporte annuellement à l'Agence métropolitaine de transport plus de 42 millions de dollars. Conséquemment, chaque tranche d'augmentation de 1¢/litre de la taxe sur l'essence pourrait rapporter plus de 30 millions de dollars supplémentaires.⁹

Tableau 1 : Revenus générés par une augmentation de la taxe sur l'essence dans la région de Montréal

<i>Augmentation de la taxe sur l'essence</i>	<i>Revenus générés</i>
<i>1¢/litre</i>	<i>30 millions</i>
<i>2¢/litre</i>	<i>60 millions</i>
<i>5¢/litre</i>	<i>150 millions</i>
<i>10¢/litre</i>	<i>300 millions</i>

La taxe sur le carburant est un outil économique souvent utilisé pour financer les TCA¹⁰, tout en internalisant une partie des coûts liés à l'utilisation de l'automobile. Au Québec, une taxe supplémentaire sur l'essence pourrait prendre la forme d'une éco-taxe (par exemple sur le CO₂) qui s'inscrirait dans les efforts pour rencontrer les objectifs du protocole de Kyoto ou l'amélioration de la qualité de l'air (GES, smog, autres polluants). De plus, cette taxe pourrait être différenciée ou non selon le type de carburant et le niveau d'émission de CO₂.

Malgré son impopularité, cette mesure devra se mettre en œuvre au Québec sinon le fédéral utilisera ce levier pour instaurer un nouveau financement aux municipalités canadiennes.

⁹ Provenant du mémoire de la Coalition québécoise pour le transport en commun déposé dans le cadre des consultations prébudgétaires 2004-2005 (AMT, Bilan 2002 et perspectives 2007, horizon 2012, 2002, page 79.)

¹⁰ D'une part, on retrouve les modes motorisés de transport en commun (ou collectif), comme le bus, le métro, le système léger sur rail (SLR), le tramway, le train, le véhicule partagé (en covoiturage ou en propriété), les taxis, les taxibus. D'autre part, on retrouve les modes de transport alternatifs, appelés aussi transports actifs parce que leur utilisation nécessite un effort physique, comme la marche, le vélo et même les patins à roues alignées. Nous regroupons tous ces modes sous l'appellation transports collectifs et alternatifs ou TCA.

- **Mesure 13:** dégeler la taxe dédiée au transport en commun perçue à même les droits d'immatriculation des véhicules

Les montants perçus depuis 1992 n'ont jamais été révisés à la hausse. Il serait également intéressant de moduler la taxe selon le territoire de résidence de l'automobiliste, la consommation ou le poids du véhicule, etc.

De plus, l'étendue géographique de l'application de la taxe sur les droits d'immatriculation doit être revue à la hausse. C'est ici que les concepts de territoire desservi et de territoire bénéficiaire entrent en ligne de compte. Même si une zone n'est pas desservie par le transport en commun, il n'en demeure pas moins que les gens qui y vivent bénéficient d'un réseau routier fluide soit pour se rendre au centre-ville, soit pour y circuler.

- **Mesure 14:** instaurer une surtaxe sur la publicité automobile

L'industrie automobile (constructeurs, pétrolières, pneumatique, pièces, etc.) dépenserait, selon certains estimés, près d'un milliard de dollars en publicité annuellement (2 350 \$ par véhicule), et ce, uniquement dans la province de Québec. Pourtant, contrairement à la cigarette, les impacts négatifs causés par l'utilisation de l'automobile ne sont que rarement mentionnés : nous n'entendons pas souvent parler des 2 000 morts et des 50 000 blessés annuellement au Québec ou de la congestion, de la pollution atmosphérique ou de la mort prématurée de milliers de personnes. Pour toutes ces raisons, il serait intéressant d'analyser la possibilité d'instaurer une surtaxe sur la publicité automobile, dont les profits iraient directement au financement des TCA.

2.2.2 *Les infrastructures de transport et le transfert modal*

Au-delà des mesures fiscales permettant d'attirer les citoyens vers des modes de transport moins coûteux individuellement et collectivement, il importe pour l'État québécois de revoir ses priorités en matière de dépenses d'immobilisation et d'entretien des infrastructures de transport au regard des enjeux socio-démographiques et économiques des prochaines années. Faire le choix de réduire le nombre et/ou l'ampleur des nouvelles immobilisations de transport autoroutiers permettra de réduire la pression sur les finances publiques tout en haussant le pouvoir d'achat des ménages, ces derniers consacrant une part moins importante de leur revenu disponible aux dépenses d'utilisation de leur voiture.

- **Mesure 15:** Adopter un moratoire sur la construction d'autoroutes publiques
- **Mesure 16:** Mettre en œuvre un partenariat public-privé pour les nouvelles immobilisations en matière d'infrastructure de transport routière et leur entretien
- **Mesure 17:** Favoriser le retour des péages sur certains axes routiers majeurs

Les autoroutes québécoises, particulièrement celles en milieu urbain, ont atteint leur niveau de saturation. La congestion est devenue la norme à plusieurs endroits durant, et même hors des heures de pointe. La solution souvent apportée pour remédier à ce problème consiste en l'augmentation de la capacité du réseau autoroutier (élargissement des voies, construction d'une nouvelle autoroute et bretelle). Le problème, c'est qu'une telle intervention crée plus de problèmes qu'elle n'en règle... du moins, à moyen et à long termes. En effet, la demande induite, c'est-à-dire la demande générée par un accroissement de capacité routière, réponds amplement aux besoins des automobilistes et ne les encouragent donc pas à adopter des comportements différents en termes de localisation ou de déplacement (itinéraire, horaire, choix modal). En poursuivant ce cercle vicieux où l'offre, réponds et génère à la fois une demande, l'intervention visant l'amélioration de la fluidité ne servira à rien, car l'axe sera saturé à moyen et à long termes.

En effet, plusieurs études démontrent que pour chaque augmentation de 10 % de la capacité routière, il y a de 4,7 % à 12,2 % de plus de congestion routière sur une période variant entre 10 et 15 ans (voir Noland et Lem, 2000; Hansen et Huang, 1997). Conséquence : il faut construire de nouvelles voies ou une nouvelle route, ce qui ne fait que créer de nouveaux problèmes de trafic et de congestion...

Autrement dit, une nouvelle route attire les automobilistes et incite les usagers du transport en commun qui ont la possibilité de se déplacer en voiture à le faire, ce qui ne fait qu'augmenter la circulation routière au lieu de la réduire. Certes, une nouvelle route risque de réduire la congestion à court terme. Mais à moyen et long termes, une telle dépense n'aura servi qu'à accentuer le problème que l'on voulait régler. Selon le Service européen d'information sur le transport local (ELTIS), « [c'est] le cercle vicieux d'une urbanisation mangeuse d'espace et malade de la circulation, où toute infrastructure routière supplémentaire est une incitation à rouler davantage, et n'aboutit qu'à augmenter les encombrements qu'elle est censée supprimer » (www.eltis.org/fr/indexf.htm).

La construction d'une autoroute ou d'un nouveau pont pèse lourd sur le choix de mode de transport d'entreprises pour leurs marchandises ou d'individus pour leurs déplacements, et sur les impacts qu'auront ce choix sur l'économie, la société et l'environnement. La construction d'un lien routier, peu importe son emplacement et sa configuration, encouragera le transport des marchandises et des personnes par les modes les plus énergivores et les plus polluants.

La construction d'une nouvelle autoroute ne fait que repousser un peu plus loin dans le temps le problème de congestion, en plus de donner un signe clair à la population que les gouvernements avantagent l'automobile au dépend du transport en commun. L'utilisation de l'automobile demeure la même ou augmente suivant une augmentation de la capacité routière.

C'est pourquoi un moratoire sur les projets autoroutiers publics prévus dans les plans de transport de Montréal et de Québec doit être adopté. Pour certains axes jugés importants ou à compléter, l'État devrait privilégier de se dégager de la responsabilité de l'immobilisation et de l'entretien en évaluant la possibilité d'avoir recours à des partenariats publics-privés.

Le retour des péages semblent désormais incontournable, que ce soit sous l'égide d'une gestion publique des équipements ou encore de partenariats publics-privés. Des technologies modernes permettent désormais d'améliorer l'application d'une telle mesure sur plusieurs axes autoroutiers québécois. De plus, cette mesure offre l'avantage de réguler la circulation, d'inciter l'utilisation des transports en commun et d'accroître les revenus des sociétés de transport.¹¹ À cet égard, la loi 164, récemment adoptée par le gouvernement du Québec, permettrait au gouvernement de mettre en place des péages et d'en fixer les tarifs. Par ailleurs, ces péages pourraient servir au financement des services de transport en commun de la région métropolitaine. Plusieurs pays d'Europe et d'Amérique, comme la Norvège et le Royaume-Uni ainsi que certaines villes américaines telles que Portland et New York utilisent depuis plusieurs années des systèmes de péages urbains pour financer leurs systèmes de transport en commun. Contrairement, à plusieurs villes qui doivent établir un cordon de péages, la région de Montréal possède un cordon naturel, par le biais des ponts reliant l'île de Montréal, pour mettre en place des péages.¹²

Le péage offre également la possibilité de mettre en place une tarification de la congestion. Cette approche vise à encourager les automobilistes à se déplacer en dehors des heures de pointe en offrant des tarifs moins élevés durant ces périodes. Selon cette approche, les frais pour utiliser une route sont plus élevés pendant la période de pointe que durant les autres heures de la journée. Cette option, qui intègre la gestion de la demande, offre la possibilité d'atténuer la demande pendant les heures de pointe, d'encourager le changement en faveur des transports collectifs, de décongestionner les ponts, de mieux

¹¹ Buissonnière, Lewis, Villeneuve et Vandersmissen, *Transport collectif et gestion de la demande*, 2002, page 68.

¹² Mémoire de la Coalition québécoise pour le transport en commun déposé dans le cadre des consultations prébudgétaires 2004-2005

utiliser les infrastructures en place et d'obtenir des revenus pouvant être utilisés pour le financement du transport en commun.¹³

Tableau 2 : Revenus générés par la mise en place d'un péage sur les ponts reliant l'Île de Montréal

Ponts reliant Île de Montréal	Débit journalier moyen en 1991	Débit journalier moyen en 1995-1996	Revenu d'un péage de 1\$ par déplacement pour une année (jours ouvrables seulement)
A-13 (Louis-Bisson)	98 000	115 000	25 300 000\$
R-117 (Lachapelle)	39 700	34 000	7 480 000\$
A-15 (Médéric-Martin)	122 800	157 000	34 540 000\$
A-19 (Papineau-Leblanc)	55 500	60 000	13 200 000\$
R-335 (Viau)	39 400	34 000	7 480 000\$
R-125 (Pie-IX)	72 800	74 000	16 280 000\$
A-40 (Charles-de-Gaulle)	80 700	94 000	20 680 000\$
R-138 (Le Gardeur)	19 000	19 700	4 334 000\$
A-40 (Ile-aux-tourtes)	56 600	59 000	12 980 000\$
A-20 (Galpeault)	35 400	44 000	9 680 000\$
R-138 (Honoré-Mercier)	78 500	75 000	16 500 000\$
A-10 (Champlain)	107 200	120 000	26 400 000\$
R-112 (Victoria)	31 500	36 000	7 920 000\$
R-116 (Jacques-Cartier)	94 000	100 000	22 000 000\$
A-25 (Louis-H-Lafontaine)	108 400	113 000	24 860 000\$
Total		1 134 700	249 634 000\$

Enfin, une stratégie visant la transformation d'autoroutes construites dans les milieux urbains en boulevard s'intégrant mieux à l'environnement et ayant pour effet de réduire le nombre de voies dédiées à la voiture au profit des êtres humains doit également être mise en oeuvre. On doit également remplacer la route par un mode lourd de transport en commun (système léger sur rail (SLR), train de banlieue, métrobus, viabus, etc.) accompagné d'une stratégie d'aménagement du territoire orienté autour de celui-ci. À l'instar de plusieurs agglomérations américaines et européennes qui ont privilégié ce mode d'organisation du territoire orienté sur la mise en valeur du transport collectif, il deviendra incontournable, selon nous, de restreindre l'accessibilité et de réduire le nombre de voies de circulation pour les automobilistes. Il sera ici question de faire un choix : ou bien on donne le signal d'une efficacité accrue des transports collectifs au détriment de la fluidité des voitures et on en retire des bénéfices collectifs socio-économiques et environnementaux imposants, ou bien on saupoudre partout les fonds publics avec pour conséquences des impacts mitigés à tous les plans.

¹³ Mémoire de la Coalition québécoise pour le transport en commun déposé dans le cadre des consultations prébudgétaires 2004-2005

- Mesure 18: Adopter un cadre financier en matière de transport collectif et alternatif qui permette l'amélioration des infrastructures de transport en commun existante et les nouvelles immobilisations
- Mesure 19: Augmenter le financement public (trois paliers de gouvernements) des transports collectifs et actifs (TCA)

En parallèle des nouvelles taxes en transports par voiture, il est important que le gouvernement mette l'accent sur un meilleur financement des transports collectifs afin d'offrir un service de qualité et favoriser l'attrait de ce mode de transport par les auto-solistes.

Un meilleur financement des Autorités organisatrices de transport (AOT) conditionnel à une augmentation de l'offre en transports en commun, donc à une hausse de leur utilisation, serait un réel investissement qui rapportera à la collectivité.

Les gouvernements ont intérêt à investir dans les TCA en raison des multiples avantages qu'ils apportent. Ils sont moins coûteux à long terme que les infrastructures automobiles, ils sont plus équitables et permettent de créer des emplois, sans compter toutes les retombées positives aux plans environnemental, social et surtout économique qu'ils génèrent.

Investir dans les transports collectifs est une solution rentable. Une étude réalisée en 1991 par David A. Aschauer conclut que les investissements dans les transports collectifs soutiennent davantage la croissance économique à long terme et améliorent davantage la productivité que les investissements dans les infrastructures routières :

« Within the broad category of transportation spending, the evidence indicates that public transit spending carries more of a potential to stimulate long run economic growth than does highway spending. In turn, the benefit to cost ratios for transit spending in any particular year exceed those for highway spending to a considerable degree. [...] It is evident that transit spending carries over twice the potential to impact productivity as does highway spending » (Aschauer, 1991, p. i).

Mentionnons également que la dépendance automobile de la société québécoise a aussi un coût, en contribuant à maintenir une balance commerciale négative. La construction de routes au détriment des systèmes de transport en commun permet de maintenir un haut degré de dépendance automobile. En achetant des voitures produites aux États-Unis, au Japon et en Europe et du carburant aux différents pays producteurs de pétrole, nous faisons collectivement « sortir » plus de 21 milliards de dollars par année (Bergeron, 2003) au lieu de les réintroduire dans l'économie québécoise.

Une série de mesures doit être appliquées pour générer l'attrait aux transports publics, qui par ailleurs ne doit pas être perçu comme un mode de transport pour citoyens de seconde classe. En effet, les déplacements quotidiens per capita en transport collectifs les plus élevés ont été recensés dans les villes de Zurich de de Stockholm, où pourtant le niveau de richesse des individus est beaucoup plus élevé qu'ici!

- Mesure 20: Soutenir la mise en place des systèmes modernes et efficaces de transports collectifs (trains de banlieue, système léger sur rail (SLR), métrobus, viabus) en site propre
- Mesure 21: Mettre en place des voies réservées aux transports collectifs (transport en commun, taxi, covoiturage)

Dans le contexte d'un nouveau cadre financier du transport collectif et actif (comme ISTEA-21 aux États-Unis), il faut que le gouvernement du Québec participe financièrement au prolongement, à la consolidation ou à l'implantation de nouveaux trains de banlieue ainsi que de nouveaux modes de transport en commun, comme les SLR. Pour ces derniers et afin d'assurer un service de qualité et efficace, ils doivent bénéficier d'une voie de circulation en site propre, c'est-à-dire à l'écart des aléas de la

circulation automobile. Dans beaucoup d'agglomérations, les voies en site propre ont été amputées aux voies de circulation automobile. Nul besoin de réitérer que Vivre en Ville privilégie cette approche qui a su faire ses preuves ailleurs. Les trains de banlieue et SLR requièrent, par leur nature, une voie de circulation en site propre (bien que le SLR puisse à l'occasion partager la même voie de circulation que les automobiles). En ce qui concerne les autobus, la situation est bien différente puisqu'ils peuvent aisément partager la route avec les automobilistes. Or, en période de pointe, les autobus risquent fort d'être victimes de la congestion automobile, diminuant du coup leur efficacité et leur rapidité.

De tels projets d'immobilisations et d'envergure sont rentables pour la société québécoise puisqu'il s'agit d'équipements produits au Québec pour l'installation desquels nous aurons besoins des services d'ingénierie québécois et qui sera mû par de l'énergie électrique produite ici. Sans compter les emplois maintenus ou créés pour l'implantation de tels équipements, il faut prendre en compte les besoins futurs de la population vieillissante du Québec. De plus, les valeurs des propriétés foncières riveraines hausseront pour générer de nouvelles entrées de revenus. Si à cela on ajoute les dépenses évitées en nouvelles infrastructures (ponts, autoroutes, etc.).

D'une manière générale, il faut reconnaître l'impact économique positif, tant pour l'économie québécoise qu'implicitement pour les finances publiques, des investissements canalisés dans le transport collectif. D'abord, dans le secteur des transports publics, « 95% de l'activités économique et des emplois sont créés au Québec » (Bergeron, 2003, 47). De plus, plusieurs chercheurs, dont Bergeron, ont évalué l'impact économique positif d'un investissement en transport collectif.

« Une dépense de 1 M\$ dans l'automobile crée donc 5,5 emplois au Québec, contre 11,4 si cette même dépense est faite dans le TC. Sous l'angle de l'emploi, l'intérêt d'investir dans le T C plutôt que dans l'automobile paraît évident.»¹⁴

- Mesure 22: Rendre obligatoire et soutenir la mise en place des programmes-employeurs pour les entreprises de 30 employé(e)s et plus

Les entreprises sont les principaux générateurs de déplacements sans qu'elles n'aient jamais été responsabilisées à cet égard. En ce sens, elles devraient s'impliquer davantage pour favoriser les déplacements de leurs employés en TCA. Ainsi, « un programme-employeur comprend un éventail de mesures de gestion de la demande pouvant être développées par les employeurs afin de faciliter les déplacements des employés entre leur domicile et leur lieu de travail » (AMT, 2001). Le programme-employeur répond habituellement à un problème de transport d'un employeur (par exemple, manque d'espaces de stationnement, absence de transport en commun entre le domicile de plusieurs employés et le lieu de travail, etc.).

Concrètement, à l'initiative de l'employeur, plusieurs mesures sont mises en œuvre, dans le but de faciliter le transfert de la voiture conduite individuellement vers les transports collectifs et alternatifs pour tenter de régler un ou des problèmes. Le programme-employeur du MTQ et le programme allégo de l'Agence métropolitaine de transport (AMT) doivent être publicisés davantage et appliqués, en totalité ou en partie, par les entreprises québécoises qui comptent plus de 30 employé(e)s. Le programme-employeur offre plusieurs avantages tant pour l'employeur que pour l'employé. Il s'agit d'une solution « gagnante-gagnante ».

L'implantation des diverses mesures d'un programme-employeur ne demande pas d'investissements massifs. Même que selon les mesures mises en œuvre, il est possible pour l'employeur de couvrir ses frais, c'est-à-dire entraîner des bénéfices qui compenseront les dépenses.

¹⁴ Bergeron, Richard. 2003. *L'économie de l'automobile au Québec, document de réflexion. Poser la question du financement des transports collectifs suivant de nouveaux termes de référence*, p.47

- Mesure 23: Instaurer des incitatifs fiscaux pour favoriser l'utilisation des transports alternatifs à l'auto-solo
- Mesure 24: Mettre en vigueur les crédits d'impôt sur l'achat des titres mensuels de transport en commun

Proposée dans les trois rapports suivant les consultations sur le financement du transport en commun à Montréal, à Québec et dans les autres régions du Québec, cette mesure permettrait de rétablir l'équité entre les automobilistes qui jouissent souvent d'un stationnement payé en tout ou en partie par l'employeur et les utilisateurs du transport en commun.

Présentement, nombreuses sont les entreprises qui subventionnent une partie des coûts de stationnement (en moyenne 24 \$/mois au Québec) de leurs employés et qui déduisent le tout de leur impôt corporatif. Pour leur part, les utilisateurs des TCA ne reçoivent rien, bien qu'il serait avantageux pour une entreprise de subventionner aussi les titres de transport collectif de leurs employés. C'est pourquoi il faut revoir les modalités fiscales des entreprises pour les encourager à mettre en œuvre des mesures favorisant l'utilisation des TCA par leurs employés, comme des crédits d'impôt à l'achat de titres de transport.

Une exonération fiscale selon la localisation de l'entreprise est une piste à étudier. Par exemple, une entreprise qui s'installerait dans un secteur bien desservi par le transport en commun paierait moins de taxes municipales parce que sa localisation impliquerait, entre autres, une utilisation moins importante de l'automobile, moins d'espace pour le stationnement, etc.

Le développement et l'application d'outils fiscaux nécessitent un meilleur partenariat entre les employeurs, les municipalités et les gouvernements. C'est pourquoi une plus grande collaboration doit être mise de l'avant dans le but de trouver des moyens efficaces pour réduire les déplacements automobiles des employés et de faciliter leur mise en œuvre.

Vivre en Ville réitère que le gouvernement devrait remettre en vigueur les mesures fiscales novatrices, qui faisaient un leader du Québec en Amérique du nord au chapitre de la fiscalité verte, soit les crédits d'impôts accordés aux contribuables utilisateurs du transport en commun qui se procurent des titres mensuels.

- Mesure 25: Octroyer une aide à l'achat de véhicules moins énergivores et instaurer une taxe sur les véhicules les plus polluants (redevance-remise)

La taxe sur l'achat d'un véhicule demeure également un outil intéressant. Comme dans le cas de la taxe sur l'essence, elle vise, entre autres, à internaliser une partie des coûts liés à l'utilisation de l'automobile et à faciliter le transfert modal de « l'auto-solo » vers des modes moins polluants. Elle pourrait prendre la forme d'une taxe uniforme ou d'une taxe modulée en fonction de la consommation du véhicule après un seuil déterminé (redevance). Cette redevance pourrait être accompagnée d'une remise attribuée aux acheteurs de véhicules moins énergivores. Normalement, la redevance finance la remise.

Ce programme permet de déplacer la demande, donc l'offre, vers des véhicules moins énergivores ou vers des nouvelles technologies (voiture hybride, électrique, etc.). Cependant, il faut être prudent avec une telle mesure pour éviter de soutenir l'achat d'un véhicule d'appoint (2^e ou 3^e véhicule pour un ménage).

Cette mesure peut aussi prendre la forme d'exemptions fiscales. Par exemple, il pourrait s'agir de l'abolition ou de la diminution des droits d'immatriculation ou encore de la détaxation des véhicules hybrides qui consomment moins de carburant ou qui utilisent des biodiésels.

En plus de réduire la dépendance économique du Québec envers des intérêts extérieurs (fabricant et carburants), cette mesure s'inscrit dans l'esprit de la réduction des émissions de GES convenu au protocole de Kyoto.

- Mesure 26: Créer une politique de gestion du stationnement dans les six régions métropolitaines québécoises

Le stationnement joue un grand rôle dans le choix modal d'un individu, à savoir s'il préférera l'auto ou le transport en commun pour se déplacer. C'est pourquoi une politique de stationnement métropolitaine cohérente et restrictive facilitant le transfert modal de l'automobile vers les transports collectifs et alternatifs doit être mise en œuvre.

Une étude réalisée en 1996 dans trois villes françaises et trois villes suisses démontre que lorsqu'ils ont un espace de stationnement assuré, les gens utilisent leur automobile dans des proportions très importantes (voir tableau 1). Par contre, lorsque leur place n'est pas assurée, ces proportions diminuent beaucoup, se situant entre 13 % et 53 %.

Tableau 3 : Répartition modale de l'automobile comme choix de mode de déplacement, selon la disponibilité ou non d'un espace de stationnement¹⁵

	Besançon	Grenoble	Toulouse	Berne	Genève	Lausanne
Stationnement assuré	90 %	94 %	99 %	95 %	93 %	94 %
Stationnement non-assuré	46 %	53 %	41 %	13 %	36 %	35 %

Des mesures fiscales, telles que présentées précédemment en matière de taxes au stationnement, peuvent s'appliquer en conjonction avec une politique de gestion proposée pour obtenir des résultats plus intéressants.

2.3 La prévention en santé ; la clé d'un avenir serein pour une population vieillissante

Il est un fait reconnu, nous vieillissons. Les données démographiques le confirment, le Québec de demain se composera d'une société relativement vieille. Bien qu'il s'agisse d'un processus irréversible, les multiples effets d'une population vieillissante peuvent cependant s'atténuer par divers moyens. Entre autres moyens, une saine alimentation et une activité physique régulière constituent deux éléments de prévention liés au vieillissement de la population qui permettront d'atténuer les effets négatifs reliés aux soins de santé. Cela ne règle pas totalement les manques à gagner pour le financement des services publics mais il est clair qu'une population qui vieillit bien entraînera moins de pressions sur le réseau de la santé et incidemment, atténuera les besoins en ressources financières et humaines qu'une population qui vieillit mal en bougeant peu et en se nourrissant inadéquatement.

De plus, pour réduire globalement les coûts de santé en aval, il faut agir en amont et s'assurer de maintenir un bon programme de prévention et d'éducation auprès de la population en général et de s'assurer que celle-ci demeurera en santé par l'activité physique et une saine alimentation.

¹⁵ Transport public, juillet-août 1999, p. 29

Ces éléments sont fondamentaux et s'appuient essentiellement sur la logique des coûts évités; il paraît coûteux de prévenir et d'intervenir en amont, mais le laisser-faire serait encore plus coûteux collectivement en raison des pressions exercées sur les services de soins de santé.

Voilà pourquoi une grande partie des mesures proposées dans ce mémoire relativement à l'aménagement des milieux de vie et à l'amélioration des transports publics et actifs permettent d'offrir des infrastructures adéquates pour répondre en partie à la nécessité d'agir en matière de prévention en santé. À cet effet, les modes de transports actifs et collectifs favorisent indéniablement une meilleure activité physique de la population, évitant ainsi une partie de coûts relatifs aux soins de santé futurs. Vivre en Ville se montre alors en faveur de toutes mesures proposées par d'autres intervenants allant dans le sens de la prévention (activité physique en milieu scolaire, sensibilisation en alimentation, etc.).

2.4 Construction–rénovation des bâtiments et énergie

- **Mesure 27: Évaluer l'application d'incitatifs fiscaux pour la promotion de technologies novatrices**

Dans un souci de favoriser la mise en œuvre et le développement de technologie novatrice en efficacité énergétique et dans divers procédés écologiques relatifs à la construction-rénovation, Vivre en Ville juge qu'il serait pertinent d'évaluer la possibilité d'appliquer divers incitatifs fiscaux pour promouvoir des technologies vertes et efficaces au plan énergétique dans l'industrie du bâtiment.

Le principe recherché est de rendre attrayantes les technologies les plus prometteuses au plan de la rentabilité individuelle et collective. Par exemple, divers états américains et pays européens ont développés des incitatifs fiscaux permettant aux contribuables d'accroître leur autonomie énergétique (isolation, panneaux solaires, etc.) afin de réduire les pressions relatives à la demande en énergie sur les équipements publics et incidemment les besoins en investissement public pour augmenter l'offre. Au Québec, une telle approche permettrait d'augmenter le volume d'énergie disponible à l'exportation et pour lequel les revenus de l'État sont substantiellement plus élevé que sur le marché intérieur.

- **Mesure 28: Mettre en œuvre une politique provinciale d'efficacité énergétique**

Améliorer l'efficacité d'un système sur le plan énergétique revient à intervenir sur les facteurs qui conditionnent sa consommation et chercher à réduire ou à valoriser ses pertes énergétiques. Les mesures d'efficacité énergétique sont généralement justifiées par la réduction des dépenses qu'elles occasionnent. Elles offrent aussi l'opportunité de réduire notre consommation d'énergies fossiles, de réduire les émissions de gaz à effet de serre des systèmes et finalement mettre à profit des opportunités énergétiques locales. À l'échelle du territoire, les mesures d'efficacité énergétique permettent finalement de structurer et dynamiser les espaces urbains et les activités économiques. L'efficacité énergétique affecte tous les domaines de l'énergie : la production, la distribution et la consommation.

Les mesures en efficacité énergétique sont variées et se déclinent selon des lignes directrices communes comme la rentabilisation de l'espace, l'indépendance face à l'automobile, l'efficacité dans l'occupation du sol au profit de la densité et de la diversité des activités. Autant de pistes d'intervention pour l'existant et d'encadrement des réflexions pour de nouveaux développements.

Les initiatives les plus courantes concernent :

- ▶ Des mesures de conservation de l'énergie en particulier dans les différents parcs immobiliers résidences, commerces, industries et bâtiments publics ;
- ▶ La ré-ingénierie des processus pour améliorer leurs rendements ;
- ▶ L'installation de système pour capter les émissions de GES (filtres, etc.) ;
- ▶ Abandon des usines thermiques conventionnelles au profit de la cogénération et la trigénération ;
- ▶ La gestion cohérente de l'urbanisation et des réseaux (éclairage, infrastructure...) ;
- ▶ L'extension des réseaux de transport en commun et l'élaboration de programme pour favoriser le transfert modal de la voiture individuelle vers les transports publics.

Hydro-Québec a déjà déposé à la Régie de l'énergie son plan pour appliquer une politique d'efficacité énergétique dans les secteurs de l'habitation, du commerce et de l'industrie qui permettrait d'économiser 750GWh annuellement dès la fin de 2006.¹⁶ Vivre en Ville considère que son application, dans les meilleurs délais, serait souhaitable.

➤ Mesure 29: Améliorer l'efficacité énergétique du bâti

Un bâtiment peut être qualifié d'efficace sur le plan énergétique quand il fonctionne avec des équipements économes (appareils électriques, éclairages, systèmes de chauffage et de climatisations) et que ses pertes énergétiques sont faibles. Ces mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique doivent être prises en compte dans les secteurs résidentiels mais plus largement dans tout le secteur de la construction.

Plusieurs types d'initiatives existent :

- ▶ Des programmes de rénovations domiciliaires et d'amélioration de bâtiments existants ;
 - ▶ Des campagnes de sensibilisation de la population ;
 - ▶ De la recherche et développement pour améliorer les méthodes et les normes de la construction.
- Mesure 30: Élever les critères de performance dans la rénovation et pour la délivrance de permis de construire et de lotissement
- Mesure 31: Faire des bâtiments publics des exemples

Le renforcement des règlements municipaux en matière de construction sont favorisés par l'existence de nombreuses certifications (Leed, certification R-2000, Energy Star, Novoclimat...) et expérience de programme de points de construction verts , particulièrement aux États-Unis et en Europe. Cependant, il doit s'étendre aux typologies bâties qui sont autorisées et une meilleure planification régionale qui conditionne la consommation énergétique imputable aux déplacements.

Cette mesure est déjà appliquée par le gouvernement du Québec pour les bâtiments publics à construire avec l'application de la norme LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*). Il importe de maintenir ce programme et de l'élargir aux autres gestionnaires d'édifices publics (municipalités) puisque cela implique des bénéfices financiers importants en terme d'économie énergétique et structurel.

Il est important que le gouvernement donne l'exemple en cette matière mais qu'il ne se limite pas uniquement aux bâtiments à construire. Il faut considérer les améliorations énergétiques qui peuvent être apportées aux infrastructures et équipements publics existants. Ces projets-pilotes contribuent à légitimer

¹⁶ Plan global en efficacité énergétique 2003-2006, déposé par Hydro-Québec à la régie de l'énergie, 5 novembre 2003, p.29.

les politiques publiques et à développer des expertises pour appuyer les exigences des nouveaux programmes. L'intervention des pouvoirs publics centraux est également primordiale pour modifier les standards ou les codes de la construction et développer des incitatifs fiscaux comme les « green mortgages », prêts à intérêts bas octroyés pour l'achat ou la rénovation de bâtiments aux performances élevées (prêts qui permettent de soutenir le surcoût d'application de technologies performantes).

De telles interventions permettent par la suite des économies substantielles pour les gestionnaires des bâtiments efficaces.

Synthèses des critères :

- ▶ Recourir à une architecture bioclimatique ou certifiée (solaire passif, disposition des espaces tampons, masse thermique, couleur et choix des matériaux...);
- ▶ Favoriser des conceptions réduisant les coûts de maintenance, facilitant la réutilisation et le recyclage des bâtiments;
- ▶ Favoriser des localisations qui minimisent la dépendance des occupants envers l'utilisation de l'automobile (proximité des services et du transport en commun, milieu de vie sécuritaire et agréable pour les piétons, etc.);
- ▶ Intégrer des innovations technologiques augmentant l'efficacité énergétique des bâtiments (amélioration de l'isolation des enveloppes bâties, diversification des sources d'énergie, sélection de types d'éclairages et d'appareils électroménagers en fonction de leurs caractères économes, etc.);
- ▶ Intégrer des dispositifs pour réduire la consommation d'eau chaude et traitée (chasse d'eau à débit réduits, pommeau de douche économique, collecter l'eau de pluie...) et pour faciliter le tri ou le compostage des déchets domestiques;
- ▶ Utiliser des écrans végétaux pour protéger les bâtiments des rudesses climatiques.

➤ **Mesure 32: Intégrer l'efficacité énergétique à l'aménagement local**

La planification et l'aménagement de l'environnement construit sont décisifs pour agir sur certains facteurs structurants de la consommation énergétique à l'échelle d'une petite collectivité ou d'un quartier. La déperdition de chaleur d'un bâtiment est liée à plus de 80 % au contact de ses parois avec l'extérieur. Une maison individuelle de 2 étages perd 20 % plus de chaleur qu'une maison jumelée et 50 % de plus qu'une maison en rangée (située au centre, ayant la même taille et les mêmes caractéristiques d'isolation et d'étanchéité). Ainsi, il est clair que privilégier les types de constructions compacts qui possèdent un ou plusieurs murs mitoyens augmentent l'efficacité énergétique.

Les développements urbains plus compacts contribuent également à la diversification locale des activités, à réduire les dépendances automobiles, supporter les systèmes de transport en commun et finalement la rentabilisation et l'installation d'infrastructures collectives comme les réseaux urbains de chauffage et de climatisation (cogénération, trigénération, gaz naturel, déchets combustibles, bio-gaz, biomasse, etc.)

Les infrastructures peuvent être améliorées en utilisant des technologies de supraconduction qui limitent les pertes observées au niveau des réseaux électriques et des modifications apportées aux réseaux d'éclairage urbain qui peuvent amener des économies d'énergie considérables.

On libère ainsi des mégawatts pour l'industrie ou l'exportation qui rapportera plus de revenu au gouvernement du Québec que le coût des mesures incitatives favorisant l'économie d'énergie.

3. Conclusion ; une stratégie-cadre pour une réforme de la fiscalité québécoise

- Mesure 33: Adopter une stratégie-cadre de mise en œuvre permettant de maximiser et combiner l'effet des différentes mesures sectorielles

Cette stratégie intégrée permettra l'application coordonnée et simultanée d'un ensemble de mesures afin de maximiser les gains collectifs aux plans économique et des finances publiques de même qu'au plan environnemental par la réduction des émissions de GES. Cette stratégie gouvernementale devrait identifier clairement l'objectif souhaité par l'État québécois et les moyens d'y parvenir afin que la société civile y souscrive et se l'approprie, favorisant ainsi sa mise en œuvre et son acceptation.

Nous insistons sur le fait qu'il faut privilégier un cocktail de mesures pour maximiser les effets de synergie et diminuer les effets pervers. Une réforme de la fiscalité ne peut donc se simplifier à un ensemble de mesures ponctuelles mais doit obligatoirement, selon nous, s'intégrer dans une stratégie globale d'intervention. De plus, les mesures doivent être mises en œuvre en même temps, leur synergie étant plus rentable pour la collectivité en optimisant les revenus.

Vivre en Ville fait la promotion des principes du développement durable puisqu'ils imposent des règles de cohérence, d'équité et de respect des ressources dans un équilibre logique. Cette logique doit guider l'élaboration de politiques et de programmes, de même que la mise en place de processus de gestion cohérent dans l'administration de l'appareil public. Viser la cohérence dans tous les projets gouvernementaux constitue cependant un défi de taille, qui dépasse les compétences de notre organisation, bien que très active. Il appert que la cohérence gouvernementale est de la responsabilité de l'État et que les divers acteurs de la société civile peuvent s'en faire, par divers moyens, à la fois les gardiens et les partenaires.

Il est plus que nécessaire que le Québec entreprenne une réforme de sa fiscalité, qui implique une révision des modèles de développement des agglomérations québécoise, parties prenante de l'essor économique du Québec. Cette réforme devrait s'élaborer dans le respect de la démocratie et des principes du développement durable, principes indissociables pour s'assurer de mettre en œuvre un nouveau cadre fiscal cohérent, équitable et sensé à la base d'une gestion responsable des finances publiques.

Ce mémoire ne cherche pas à quantifier avec précisions les effets des mesures proposées, il se veut davantage un document de réflexion permettant d'orienter le nécessaire travail de réforme de la fiscalité québécoise sous le signe de l'équité et du développement durable.

Vivre en Ville souhaite que le gouvernement du Québec montre l'exemple par la mise en œuvre de mesures originales, novatrices et qui auront des impacts non seulement à court terme, mais aussi à moyen et à long termes.

Bibliographie

- Aschauer, David A. 1991. Transportation spending and economic growth. The effects of transit and highway expenditures. American Public Transit Association, 12 p. (plus annexes).
- Bergeron, Richard. 2003. *L'économie de l'automobile au Québec, document de réflexion. Poser la question du financement des transports collectifs suivant de nouveaux termes de référence.* Éditions Hypothèse.
- Bergeron, Richard. 1999. *Problématique des transports et des changements climatiques au Québec.* Québec : Groupe de travail sur les transports, Mécanisme québécois de concertation sur les changements climatiques, 146 p.
- Hansen, Mark et Yuanlin Huang. 1997. « Road supply and traffic in California urban areas ». *Transportation Research A*, vol. 31 no. 3, pp. 205-218.
- Newman, P. et W. Kenworthy. 1999. *Sustainability and Cities. Overcoming automobile dependence.* Washington : Island Press, 450 p.
- Noland, Robert B. et Lewison L. Lem. 2000. *Induced travel : A review of recent literature and the implications for transportation and environmental policy. European transport Conference 2000.* 40 p. En ligne <http://www.cremtl.qc.ca/PDF/induction_effect.pdf>.
- Union Européenne. 2000. *Bonnes pratiques dans le domaine du transport des marchandises.* Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 31p.
- Vuchic, Vukan R. 1999. *Transportation for livable cities.* New Brunswick (New Jersey) : Center for Urban Policy Research Press, 352 p.

Répertoire des mesures proposées

➤	Mesure 1: Gérer le développement urbain à l'échelle des agglomérations.....	13
➤	Mesure 2: Réviser à la baisse les périmètres d'urbanisation et limiter la croissance urbaine dans les principales agglomérations à des secteurs prioritaires déjà desservis en infrastructures (services publics, transport collectif, aqueduc, etc.).....	14
➤	Mesure 3: Intégrer le développement urbain avec le transport en commun (TOD).....	14
➤	Mesure 4: Élaborer une politique de localisation « intelligente » des entreprises, commerces, édifices publics (en lien avec l'accessibilité et les besoins en transport).....	14
➤	Mesure 5: Densifier et réurbaniser les zones stratégiques situées près du transport en commun (création de villages urbains ou « transit villages »).....	15
➤	Mesure 6: Encourager l'établissement d'un zonage multifonctionnel et favoriser le développement de commerces de proximité	15
➤	Mesure 7: Favoriser la mise en place de redevances de développement	16
➤	Mesure 8: Partager la croissance de l'assiette fiscale régionale (« Tax Base Sharing »).....	17
➤	Mesure 9: Revoir les pouvoirs habilitants des agglomérations pour élargir l'éventail de sources de revenu.....	17
➤	Mesure 10: développer une logique d'agglomération au plan fiscal et géo-politique	17
➤	Mesure 11: Élargir les sources de revenus des municipalités en limitant le recours à la taxe foncière	18
➤	Mesure 12: Augmenter la taxe sur les carburants	20
➤	Mesure 13: dégeler la taxe dédiée au transport en commun perçue à même les droits d'immatriculation des véhicules.....	21
➤	Mesure 14: instaurer une surtaxe sur la publicité automobile	21
➤	Mesure 15: Adopter un moratoire sur la construction d'autoroutes publiques	21
➤	Mesure 16: Mettre en œuvre un partenariat public-privé pour les nouvelles immobilisations en matière d'infrastructure de transport routière et leur entretien.....	21
➤	Mesure 17: Favoriser le retour des péages sur certains axes routiers majeurs.....	21
➤	Mesure 18: Adopter un cadre financier en matière de transport collectif et alternatif qui permette l'amélioration des infrastructures de transport en commun existante et les nouvelles immobilisations.....	24
➤	Mesure 19: Augmenter le financement public (trois paliers de gouvernements) des transports collectifs et actifs (TCA).....	24
➤	Mesure 20: Soutenir la mise en place des systèmes modernes et efficaces de transports collectifs (trains de banlieue, système léger sur rail (SLR), métrobus, viabus) en site propre	24
➤	Mesure 21: Mettre en place des voies réservées aux transports collectifs (transport en commun, taxi, covoiturage)	24
➤	Mesure 22: Rendre obligatoire et soutenir la mise en place des programmes-employeurs pour les entreprises de 30 employé(e)s et plus.....	25
➤	Mesure 23: Instaurer des incitatifs fiscaux pour favoriser l'utilisation des transports alternatifs à l'auto-solo.....	26
➤	Mesure 24: Mettre en vigueur les crédits d'impôt sur l'achat des titres mensuels de transport en commun.....	26
➤	Mesure 25: Octroyer une aide à l'achat de véhicules moins énergivores et instaurer une taxe sur les véhicules les plus polluants (redevance-remise)	26
➤	Mesure 26: Créer une politique de gestion du stationnement dans les six régions métropolitaines québécoises	27
➤	Mesure 27: Évaluer l'application d'incitatifs fiscaux pour la promotion de technologies novatrices.....	28

➤	Mesure 28: Mettre en œuvre une politique provinciale d'efficacité énergétique.....	28
➤	Mesure 29: Améliorer l'efficacité énergétique du bâti.....	29
➤	Mesure 30: Élever les critères de performance dans la rénovation et pour la délivrance de permis de construire et de lotissement.....	29
➤	Mesure 31: Faire des bâtiments publics des exemples.....	29
➤	Mesure 32: Intégrer l'efficacité énergétique à l'aménagement local.....	30
➤	Mesure 33: Adopter une stratégie-cadre de mise en œuvre permettant de maximiser et combiner l'effet des différentes mesures sectorielles.....	31