

L'ADOPTION DE REDEVANCES SUR LE DÉVELOPPEMENT AU QUÉBEC : COMMENT Y INTÉGRER LES
OBJECTIFS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE?

Par
Pascale Lemire Gaumont

Essai présenté au Centre universitaire de formation
en environnement et développement durable en vue
de l'obtention du grade de maître en environnement (M. Env.)

Sous la direction de Monsieur Pierre Poulin

MAÎTRISE EN ENVIRONNEMENT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Juin 2017

SOMMAIRE

Mots clés : Fiscalité municipale, écofiscalité, redevance sur le développement, redevance d'exploitation, contribution des promoteurs, forme urbaine, étalement urbain, collectivité viable

L'objectif de cet essai est de cerner de quelles façons les redevances sur le développement, utilisées à des fins de financement municipal, peuvent être adoptées au Québec afin d'appuyer les objectifs en matière de planification et d'aménagement du territoire. Les formes urbaines ont un impact non seulement sur l'environnement, mais aussi sur le fardeau financier des municipalités et de l'État ainsi que sur la qualité de vie des populations qui y habitent. Dans un contexte où les questions environnementales occupent une place de plus en plus importante et que les dépenses publiques liées aux infrastructures vont en augmentant, l'étalement urbain apparaît comme un grand défi au Québec.

Les défaillances du marché face aux questions environnementales comme celle de l'étalement urbain font valoir la nécessité d'outils fiscaux pour rétablir l'équilibre sur le marché foncier. Les redevances sur le développement sont utilisées dans plusieurs municipalités canadiennes afin que les nouveaux aménagements se financent à long terme en internalisant leurs coûts de croissance. Toutefois, les effets de l'outil sur les formes urbaines sont très variables, ce qui entraîne des répercussions parfois indésirables sur le territoire.

Les conclusions de cette étude montrent que les règlements municipaux encadrant les redevances sur le développement, même s'ils sont avant tout un outil de financement, peuvent, en plus de rétablir certaines défaillances du marché, appuyer l'atteinte des objectifs en matière d'aménagement du territoire. Afin que ces objectifs soient respectés, le calcul des frais associés à la croissance doit refléter les coûts marginaux des projets. De plus, certaines considérations doivent être prises lors de l'adoption des redevances, par exemple, les acteurs impliqués doivent être diversifiés et la concurrence entre municipalités voisines doit être minimisée. Parallèlement à l'adoption du règlement, des mesures doivent aussi pallier les impacts négatifs qu'il peut entraîner sur le territoire. Finalement, le gouvernement provincial, responsable de la Loi encadrant l'adoption des règlements municipaux, doit mettre sur pied un comité multisectoriel pour accompagner les municipalités et formuler des recommandations afin d'améliorer le régime provincial entourant les redevances sur le développement.

REMERCIEMENTS

Tous d'abord, j'aimerais remercier mon directeur d'essai M. Pierre Poulin pour sa grande disponibilité et ses judicieux conseils. Je souhaite aussi remercier M. André Aubuchon pour ses explications éclairantes sur la fiscalité municipale. De plus, j'aimerais souligner la qualité de l'enseignement reçu au Centre universitaire de formation en environnement. Les enseignants et les enseignantes m'ont permis de nourrir ma curiosité et de devenir une citoyenne et une professionnelle mieux outillée.

Pour votre inestimable soutien, le plus grand des mercis à mes parents Richard, Martine et à ma sœur Caroline. Merci de m'avoir encouragé tout au long de mon parcours scolaire et surtout de vous y en être intéressé. Je dois admettre que nos discussions me poussent à affuter mes arguments!

Finalement, un merci tout particulier à Véronique pour tes encouragements et ta présence. Tu es le plus beau modèle de persévérance que je n'aurais pu avoir pour réaliser ce travail.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1. L'IMPACT DES FORMES URBAINES SUR LE TERRITOIRE.....	3
1.1 Les formes urbaines.....	3
1.2 L'urbanisation en Amérique du Nord	4
1.2.1 L'urbanisation d'après-guerre	4
1.2.2 La banlieue pavillonnaire.....	5
1.2.3 Une transition macro-économique	5
1.3 L'étalement urbain en Amérique du Nord	6
1.3.1 Les critiques de l'étalement urbain	7
1.3.2 Les pistes de solutions.....	9
1.4 L'étalement urbain au Québec	9
1.4.1 Les outils d'aménagement	10
1.4.2 L'impact de la fiscalité municipale sur l'aménagement	11
2. LE CONCEPT THÉORIQUE DES REDEVANCES SUR LE DÉVELOPPEMENT.....	14
2.1 Les défaillances du marché.....	14
2.2 Les redevances sur le développement	16
2.3 Les redevances sur le développement comme outils financiers.....	17
2.3.1 L'incidence	18
2.3.2 L'équité	19
2.4 Les redevances sur le développement comme outils de planification urbaine	19
2.4.1 Les coûts variables selon le type de développement.....	20
2.4.2 Les coûts variables selon l'emplacement	22
2.5 Modalité d'application des redevances sur le développement	23
2.5.1 Les questions administratives	23
2.5.2 Les services compris dans les redevances sur le développement.....	24
2.5.3 Les dispositions législatives	25
3. LE CADRE LÉGAL DES REDEVANCES SUR LE DÉVELOPPEMENT	26
3.1 Les municipalités : des créations des provinces	26
3.2 Les redevances de nature réglementaire	26
3.3 Le cadre légal québécois.....	28

3.3.1 L'évolution des ententes relatives aux travaux municipaux au Québec.....	28
3.3.2 L'adoption de règlement sur les contributions monétaires au Québec	31
4. LES REDEVANCES SUR LE DÉVELOPPEMENT AU CANADA ET LEURS IMPACTS SUR LES FORMES URBAINES.....	34
4.1 Le contexte socio-économique.....	34
4.2 L'impact des régimes de redevances sur le développement sur les formes urbaines.....	35
4.2.1 L'impact d'une approche uniquement financière.....	36
4.2.2 Des exemples de bonnes pratiques.....	39
4.3 Les difficultés d'utiliser des redevances sur le développement comme outils de planification urbaine.....	42
4.4 Les acteurs impliqués dans l'élaboration des lois et règlements encadrant les redevances sur le développement	43
5. L'ANALYSE.....	45
5.1 L'équilibre des finances publiques à long terme	45
5.1.1 Les coûts marginaux	45
5.1.2 Le moment du paiement des redevances sur le développement.....	46
5.2 L'équité	46
5.2.1 L'identification des coûts liés à la croissance	47
5.3 L'internalisation des coûts du développement urbain.....	50
5.3.1 La méthode de calcul.....	50
5.4 L'émergence de collectivités viables	52
5.4.1 L'implication des acteurs de la communauté.....	53
5.4.2 Les incitatifs fiscaux	54
5.4.3 L'accès à la propriété.....	55
5.4.4 Le déplacement du développement vers les municipalités voisines	55
5.5 Les défis et les limites liés aux redevances sur le développement	56
5.5.1 Le manque de ressources.....	56
5.5.2 Une utilité variable selon le contexte des municipalités.....	57
5.5.3 Des résultats incertains pour freiner l'étalement urbain.....	57
5.5.4 Les limites à l'internalisation des coûts du développement urbain.....	58
6. LES RECOMMANDATIONS	59
6.1 Les recommandations pour les municipalités.....	59
6.1.1 La concertation publique.....	59

6.1.2 Les calculs des redevances sur le développement	60
6.1.3 Le moment du paiement des redevances	60
6.1.4 La collaboration entre municipalités voisines	60
6.1.5 L'accès au logement	61
6.2 Les recommandations pour le gouvernement provincial.....	61
6.2.1 Des appuis dans la mise en œuvre	62
6.2.2 L'élaboration d'un guide technique	62
6.2.3 La bonification de la Loi.....	62
CONCLUSION.....	64
RÉFÉRENCES.....	66
BIBLIOGRAPHIE	73
ANNEXE 1 —CALCULS DES INFRASTRUCTURES DE BASE DE L'ÉCO QUARTIER VAUBAN À FRIBOURG EN ALLEMAGNE ET DE DIFFÉRENTS QUARTIERS DE LA VILLE DE QUÉBEC	74
ANNEXE 2 — VARIATION DES TARIFS DES REDEVANCES SUR LE DÉVELOPPEMENT SELON LA LOCALISATION ET LES CATÉGORIES DE CONSTRUCTIONS À OTTAWA.....	75
ANNEXE 3 —GRILLE DES CRITÈRES POUR AVOIR DROIT À UNE RÉDUCTION DE REDEVANCES, VILLE DE PENTICTON	76
ANNEXE 4 —PROJECTION DE LA CROISSANCE RÉSIDENTIELLE ET NON RÉSIDENTIELLE DE LA VILLE DE PETERBOROUGH ET DES COÛTS DE CROISSANCE ENTRE 2014 ET 2021.....	78
ANNEXE 5 —RÉSUMÉ DES MOYENNE HISTORIQUE DES NIVEAUX DE SERVICES OFFERT DANS LA VILLE PETERBOROUGH ENTRE 2005 ET 2014	79

LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

Figure 4.1	La différence de frais de redevances sur le développement imposés entre les quartiers centraux et suburbains dans la Ville de Kitchener pour des services complets en 2017.....	41
Figure 5.1	Les étapes à suivre pour déterminer les coûts associés à la croissance.....	47
Figure 5.2	Exemples de catégories de densification.....	52
Tableau 1.1	Comparaison en infrastructures et en coûts pour un développement de 2000 logements Style Le Mesnil versus Style Vauban	8
Tableau 2.1	Les distorsions du marché qui encourage l'étalement urbain	15
Tableau 5.1	Les acteurs à impliquer dans l'élaboration du règlement et leurs intérêts.....	54
Tableau 5.2	Proposition d'exemption ou de réduction de frais de redevance sur le développement.....	55

LISTE DES ACRONYMES

APCHQ	Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec
CRE-Capitale nationale	Conseil régional de l'environnement de la région de la Capitale-Nationale
CM	Communauté métropolitaine
CNFFL	Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales
CSC	Cour suprême du Canada
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
MRC	Municipalité régionale de comté
PMAD	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
SAD	Schéma d'aménagement et de développement

LEXIQUE

Coût en capital	Un coût engagé pour l'achat de terrains, de bâtiments, de construction et d'équipement à utiliser dans la production de biens ou la prestation de services. (Collins, 2017)
Collectivité viable	Un milieu de vie qui répond aux besoins fondamentaux de ses résidents, est favorable à leur santé et assure leur qualité de vie. Son mode de développement favorise l'équité, respecte la capacité des écosystèmes et permet d'épargner les ressources naturelles, énergétiques et financières : elle peut se maintenir à long terme. (Boisclair, Galarneau, Gérardin et Mercier Méthé, 2014)
Densité d'occupation du sol	La notion de densité d'occupation du sol permet de circonscrire le rapport entre la superficie des constructions implantées sur un terrain et celle du terrain en question. (MAMOT, 2010a)
Développement durable	Au Québec, le développement durable est « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement. » (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2017)
Écofiscalité	Fiscalité écologique, visant à réduire les atteintes à l'environnement. (Cordial, s. d.)
Étalement urbain	L'étalement urbain est un processus d'élargissement des échelles spatiales et de l'air de fonctionnement du phénomène urbain à l'échelle locale. Il prend la forme d'un développement à faible densité au-delà de la desserte des services et des lieux d'emploi, ce qui sépare les endroits où les gens vivent des lieux où ils font leurs achats, travaillent, se récréent, ou font leurs études, ce qui requiert le déplacement automobile entre les zones. (Da Cunha, Knoepfel, Leresche et Nahrath, 2015)

Forme urbaine	Motifs spatiaux et sociaux qui la composent, c'est-à-dire qui permettent de décrire ses réseaux, ses espaces construits, ses espaces vides, en terme géométrique, mais aussi topologique et hiérarchique, en deux et trois dimensions, voire quatre en incorporant la profondeur temporelle que comporte toute ville. (Salat, 2011)
Lotissement	Le lotissement est habituellement la première étape dans le processus de développement. Le découpage d'un terrain en parcelles a une incidence sur l'aménagement futur d'un secteur, car les constructions devront être implantées selon les objectifs retenus en fonction des dimensions et de l'orientation des lots, du réseau des rues, de l'intégration du développement dans le milieu, etc. (MAMOT, 2010)

INTRODUCTION

Les formes urbaines sont sculptées par une multitude de phénomènes socio-économiques dont les impacts ont à leur tour des répercussions sur les populations, l'économie et les ressources naturelles (Salat, 2011). En Amérique du Nord, la croissance urbaine est souvent caractérisée comme étant étalée, c'est-à-dire que les développements immobiliers sont de faibles densités, s'éloignant des centres urbains souvent en saute-mouton et marquée par la non-mixité des activités ainsi que la dépendance à l'automobile (Soule, 2006). Ce phénomène d'étalement urbain est largement critiqué à cause de sa contribution au gaspillage des ressources naturelles, de l'alourdissement du fardeau financier des gouvernements ainsi que des impacts sociaux négatifs qu'il entraîne comme la sédentarité et la ségrégation sociale (UN-HABITAT, 2010). Pourtant, poussé par les aspirations individuelles et une mise en marché du territoire, l'étalement urbain persiste (Cluzet, 2010; Mercier, 2006). Une planification rigoureuse du territoire est donc nécessaire afin de permettre l'émergence de collectivités viables. C'est pourquoi le gouvernement du Québec a mis en place de grandes orientations en matière d'aménagement qui doivent être prises en compte par l'ensemble des acteurs agissant sur le territoire. (Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire [MAMOT], 1994)

Les municipalités du Québec font face à des obligations financières de plus en plus grandes (Champagne et Choinière, 2016). L'utilisation de la taxe foncière comme principal outil de financement municipal ne contribue d'ailleurs pas à l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière d'aménagement durable. En effet, la taxe foncière pousse les municipalités à se développer le plus rapidement possible afin de toucher à court terme des entrées de taxe sans tenir compte des répercussions négatives que cela entraîne sur le territoire (Couturier et Gaudreau, 2015). Des outils fiscaux complémentaires peuvent être utilisés pour diversifier les moyens de financement tout en réduisant cette pression que subissent les municipalités pour se développer hâtivement. Parmi ces outils de financement se trouvent les redevances sur le développement dont l'usage est permis depuis juin 2016 au Québec (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*). Les redevances sur le développement sont des frais prélevés auprès d'un promoteur ou de tout autre requérant d'un permis de construction ou de lotissement pour financer les coûts liés aux équipements et aux infrastructures rendus nécessaires par l'implantation du projet (Slake, 1994).

L'objectif global de cet essai est de cerner les meilleures pratiques afin que l'adoption de règlement encadrant les redevances sur le développement soit synchronisée avec les objectifs régionaux et municipaux en matière d'aménagement du territoire. Des objectifs spécifiques contribuant à répondre à la question principale visent la compréhension théorique des redevances sur le développement; l'analyse du cadre législatif canadien et québécois en la matière; ainsi que l'analyse des répercussions de l'outil dans les autres provinces canadiennes.

Afin de répondre à ces objectifs, la méthodologie utilisée est basée sur une revue de littérature et la consultation d'experts. Les sources d'informations sont sélectionnées selon leur pertinence et leur fiabilité. Elles sont diversifiées et proviennent principalement d'organismes gouvernementaux, de revue scientifique et de publications universitaires. Les sources des informations ayant contribué à l'élaboration de cet essai sont toutes citées afin de donner le crédit à leurs auteurs ainsi que pour les consulter au besoin.

Les informations abordées dans ce document sont présentées comme suit : tout d'abord, une analyse des pratiques d'aménagement du territoire au Québec permet de définir l'étalement urbain comme l'un des plus grands défis actuels dans un contexte où les questions environnementales occupent une place de plus en plus importante et que les dépenses publiques augmentent. Ensuite, les redevances sur le développement sont suggérées comme un outil de financement qui peut, si utilisé en conséquence, encourager l'atteinte de collectivités plus viable en parant certaines défaillances du marché qui empêchent une allocation efficace des ressources. Les concepts théoriques des redevances sur le développement présentent les façons dont cet outil fiscal peut avoir un impact positif ou négatif sur les formes urbaines. Le cadre législatif canadien et québécois est par la suite analysé afin de comprendre les balises qui régissent l'adoption des redevances sur le développement, ainsi que les spécificités que doivent respecter les gouvernements locaux lors de l'élaboration d'un règlement en ce sens. Des exemples canadiens de régimes sur les redevances sur le développement sont aussi abordés afin d'identifier les meilleures pratiques et celles à éviter pour encourager l'atteinte des objectifs en matière d'aménagement. À la lumière de l'information colligée, une analyse permet une compréhension détaillée des éléments qui s'avèrent utiles à l'atteinte de l'objectif initial. Finalement, des recommandations qui s'appliquent au contexte québécois sont proposées afin de synchroniser les règlements sur les redevances sur le développement avec les principes fondamentaux d'aménagement durable, en plus d'identifier les contextes les plus propices à l'adoption du règlement.

1. L'IMPACT DES FORMES URBAINES SUR LE TERRITOIRE

Les formes urbaines ont un impact non seulement sur l'environnement, mais aussi sur le fardeau financier des municipalités et de l'État ainsi que sur la qualité de vie des populations qui y habitent. L'étude morphologique de la ville permet de poser un constat sur les pratiques d'aménagement du territoire au Québec. L'étalement urbain apparaît comme l'un des plus grands défis actuels dans un contexte où les questions environnementales occupent une place de plus en plus importante et que les dépenses publiques liées aux infrastructures augmentent. Malgré les critiques abondantes et les discours gouvernementaux pour contrer l'étalement urbain, le phénomène persiste au Québec. L'adoption de nouveaux outils fiscaux au palier municipal est envisagée par certains comme une avenue possible pour freiner l'étalement urbain.

1.1 Les formes urbaines

La forme d'une ville ou l'environnement bâti défini par Salat (2011) est composée :

« Des motifs spatiaux et sociaux qui la composent, c'est-à-dire qui permettent de décrire ses réseaux, ses espaces construits, ses espaces vides, en terme géométrique, mais aussi topologique et hiérarchique, en deux et trois dimensions, voire quatre en incorporant la profondeur temporelle que comporte toute ville. »

L'étude de la morphologie urbaine permet entre autres de déterminer l'efficacité environnementale et énergétique de la ville. Certaines formes d'urbanisation favorisent mieux que d'autres une gestion efficace des ressources naturelles. Par exemple, les territoires urbanisés s'étant développés selon le concept fractal, c'est-à-dire de façon symétrique et dont la fréquence d'apparition d'un élément est déterminée en fonction de son niveau hiérarchique : plus un élément est petit, plus il sera fréquent et inversement, plus il sera de grande taille, plus il sera rare dans le système, permettraient d'optimiser leur accès à l'énergie, l'usage qui en est fait, ainsi que leur résilience. La théorie de la structure fractale suit les principes de l'évolution. La distribution spatiale des éléments dans une structure fractale obéit à une loi de Pareto, une loi de puissance inverse que l'on retrouve partout dans l'organisation du vivant et les lois de l'économie. (Frankhauser, 2005; Salat, 2011; Tannier, 2009)

Contrairement aux villes historiques qui étaient hiérarchisées et multiconnectées, les villes modernes se sont développées par la répétition monotone des unités d'habitation et des voies rapides à une échelle inhumaine qui accentue les distances et dénature le tissu urbain. L'inefficacité structurelle des

villes modernistes provoque un immense gaspillage d'énergie et de ressource et contribue à l'étalement urbain. (Frankhauser, 2005; Salat, 2011)

1.2 L'urbanisation en Amérique du Nord

Au cours des années, les courants idéologiques ainsi que les contextes socio-économiques permettent de comprendre ce qui a influencé les formes urbaines en Amérique du Nord. À partir de ces connaissances, il est possible de développer des concepts différents pour trouver des réponses réalistes au défi de l'étalement urbain.

1.2.1 L'urbanisation d'après-guerre

La transition urbaine qui a le plus marqué les formes et les dynamiques des villes contemporaines canadiennes s'est produite dans les années 1950. Plusieurs conditions étaient alignées pour une transition urbaine majeure. En effet, peu de développement avait précédé les 20 dernières années en raison de la Grande Dépression et de la Seconde Guerre mondiale (Filion et Bunting, 2010). C'est donc suite à la Deuxième Guerre mondiale, qu'une vague pavillonnaire sans précédent a déferlé sur l'Amérique du Nord. Contrairement aux précédentes, celle-ci touchait non seulement la classe aisée, mais aussi la classe moyenne qui elle-même absorbait à cette époque la classe ouvrière. La croissance démographique rapide de cette période qu'on appelle le *baby-boom* jumelée à une situation économique très favorable en raison des processus de production plus efficaces ont été en partie responsable du mouvement pavillonnaire nord-américain d'après-guerre. Cela dit, le mouvement s'est aussi basé en grande partie sur l'aide gouvernementale, comme les abattements fiscaux ou les subventions directes, pour stimuler l'industrie de la construction. Washington et Ottawa ont encouragé la constitution d'entreprises du bâtiment capables de construire rapidement et massivement, ce qui a stimulé la standardisation de la construction. De plus, le rôle déterminant des gouvernements dans l'implantation d'infrastructures autoroutières a permis l'expansion de l'habitat pavillonnaire autour d'un réseau dense et étendu d'autoroutes qui est devenu la trame du tissu périurbain à l'échelle métropolitaine. Finalement, l'explosion pavillonnaire d'après-guerre est directement reliée, aux États-Unis comme au Canada, à la mise en œuvre par les gouvernements centraux d'une vigoureuse politique d'habitation, une politique dont l'un des piliers principaux était l'accès à la petite propriété résidentielle. Au Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, toujours active

aujourd'hui, a été instituée en 1946 et garantissait des prêts hypothécaires abordables à ceux qui voulaient acquérir une maison individuelle. (Mercier, 2006)

1.2.2 La banlieue pavillonnaire

La croissance urbaine accélérée d'après-guerre s'est inscrite dans le courant moderniste. Les idées de l'époque en matière d'aménagement ont particulièrement marqué les territoires nord-américains sous la forme des banlieues pavillonnaires. Le mouvement modernisme condamnait la ville traditionnelle en la laissant déperir ou en y détruisant des quartiers pour y construire des parcs de stationnement et des autoroutes urbaines afin de favoriser les flux de véhicules en provenance des nouvelles « villes à la campagne » (Germain et Guay, 1985). Quelques caractéristiques élémentaires à la banlieue pavillonnaire sont proposées par une variété d'auteurs. Mercier (2006) les identifie comme suit : dans un premier temps, la banlieue pavillonnaire est un déferlement des activités dites urbaines sur le reste du territoire et particulièrement le territoire agricole. Deuxièmement, le zonage typique de l'urbanisation pavillonnaire vise la juxtaposition judicieuse d'unités spatiales complémentaires afin de diminuer au maximum les nuisances. C'est avant tout la vocation résidentielle, souvent de faible densité et figure centrale du modèle, qui fixe la localisation des autres usages tels que l'industriel et le commercial. Troisièmement, la banlieue pavillonnaire est le résultat de l'uniformisation de la production de l'habitat. Dans de nombreux cas, toutes les maisons d'un lotissement sont construites à l'identique ou presque par le même entrepreneur. Quatrièmement, bien qu'ouverte à la classe moyenne, la banlieue pavillonnaire nord-américaine est marquée par une ségrégation plus ou moins tranchée, opérée par le jeu du marché immobilier et les règlements d'urbanisme.

1.2.3 Une transition macro-économique

Dans les années 70 et 80, des événements comme la crise du pétrole de 1974, la stagnation économique et l'inflation ont produit un changement idéologique et politique. L'idéologie fordisme-keynésisme, marquée par une grande implication des gouvernements qui avaient dominé les années 1945 à 1975 et avaient guidé les politiques vers des investissements publics importants pour stimuler l'économie, laisse place à une pensée plus néo-libérale. Les programmes de dispersion qui visaient à propager l'industrialisation vers les régions moins prospères économiquement sont dorénavant perçus comme inefficaces, car la mondialisation et les traités de libre-échange poussent les entreprises à se déplacer vers les endroits où les taxes et les salaires sont plus bas. Le néo-libéralisme

entraîne une retraite dans les interventions économiques du gouvernement, une coupe dans les programmes sociaux et un accroissement de la confiance envers les entreprises privées et les mécanismes du marché. Le virage vers le néo-libéralisme se fait ressentir dans plusieurs pays et pousse les pouvoirs publics à mettre en œuvre des politiques de développement industriel souvent au détriment de l'action sociale. Au Canada, le recul des interventions gouvernementales a aussi conduit à des mesures pour contenir puis, au milieu des années 90, éliminer les déficits. (Filion et Bunting, 2010)

Partout en Amérique du Nord, malgré des différences sociales et culturelles locales importantes, les dynamiques économiques et spatiales, qui alimentent la forme urbaine dans les métropoles contemporaines, sont similaires. On passe d'une urbanisation répondant à la dynamique de la demande et de la consommation (*demand-side urbanization*), à une urbanisation répondant à la dynamique de l'offre (*supply-side urbanization*), liée à l'impératif de la compétitivité et de la production concurrentielle (Leriché, 2006). Ce changement a un impact sur les formes urbaines. En effet, le modèle urbain flexible qu'adopte l'urbanisme contemporain permet d'obéir aux forces du marché et de s'adapter à la liberté de choix des individus et des ménages. Les formes urbaines sont influencées par l'individualisation accrue des rapports sociaux et la mobilité plus grande des résidents grâce aux nouveaux moyens de communication. À cet égard, il devient nécessaire d'adapter les infrastructures et les services urbains aux demandes et aux comportements des entreprises et des résidents. L'étalement urbain accéléré pendant la période fordisme-keynésisme ne s'est en aucune façon ralenti et les périphéries urbaines continuent de s'étendre par une extrême « volatilité spatiale » (Leriché, 2006). La distance par rapport au principe organisationnel de la ville compacte se creuse davantage au profit d'une ville-région dont les frontières ne cessent de s'étendre. La métropolisation contemporaine change aussi le concept usuel de l'aménagement urbain, défini en fonction d'une centralité unique, en faveur d'une centralité multiple, décentrée, voire d'une réalité polycentrique. (Hamel, 2005)

1.3 L'étalement urbain en Amérique du Nord

Le Canada et les États-Unis sont reconnus comme des nations suburbaines, le paysage qui en résulte est même considéré comme l'emblème d'un style de vie proprement nord-américain (Mercier, 2006). Ce modèle de développement est étroitement lié au phénomène d'étalement urbain.

Ce n'est pas sans rappeler les caractéristiques de la banlieue pavillonnaire qu'UN-HABITAT (2010) définit l'étalement urbain en évoquant quatre éléments : une population qui est largement dispersée

dans des développements de faible densité; des zones résidentielles et commerciales qui sont séparées spatialement les unes des autres; un réseau de routes caractérisé par des blocs surdimensionnés et un accès difficile; ainsi qu'une absence de pôle d'activité centrale. D'autres caractéristiques associées à l'étalement urbain sont évoquées par l'organisation comme la dépendance à l'automobile, des espaces inadaptés aux piétons, ainsi qu'une uniformité d'option résidentielle.

1.3.1 Les critiques de l'étalement urbain

UN-HABITAT (2010) place l'étalement urbain parmi les enjeux urbains les plus importants en raison de son impact négatif sur l'environnement, l'économie, ainsi qu'à cause de ses externalités sociales négatives. L'étalement urbain désigne l'expansion incontrôlée des zones urbaines. Ce phénomène est caractérisé par une consommation excessive des terres en faveur des développements à faible densité. D'un point de vue social, l'étalement urbain contribue à la division urbaine. Elle a un impact négatif non seulement sur les infrastructures et la viabilité des villes, mais aussi sur la cohésion sociale en accentuant souvent la ségrégation sociale. La ségrégation des groupes socio-économique produit des disparités au niveau du bien-être et de la richesse à travers les différents quartiers et aires métropolitaines. Dans la plupart des cas, l'étalement urbain mène aussi à une augmentation des coûts des infrastructures publiques et des développements résidentiels et commerciaux. Les territoires dont la forme urbaine est étalée consomment plus d'énergie que les villes compactes et nécessitent de plus grandes quantités de matériaux comme le métal, le béton et le bitume, car les résidences, les bureaux et les commerces sont plus distancés. L'étalement urbain crée aussi des problèmes fiscaux pour les villes, car ce phénomène se produit souvent à l'extérieur des limites administratives. Pendant que les municipalités des banlieues se développent grâce à la perception de taxes sur leur territoire, ce sont les municipalités plus centrales qui doivent payer pour plusieurs services utilisés le jour par les résidents pavillonnaires. Lorsque d'autres pôles d'attraction pour le commerce et les emplois sont créés en périphérie, alors ceux-ci contribuent à la dévitalisation des centres-villes historiques (Filion et Bunting, 2010). De plus, l'étalement urbain cause des pertes considérables de terres agricoles de qualité à mesure que les nouveaux développements absorbent les terres arables. En l'absence d'une planification adéquate, l'étalement urbain contribue également à la dégradation d'un certain nombre de ressources environnementales. (UN-HABITAT, 2010)

Au Québec, l'étalement urbain occupe une place dominante dans les préoccupations formulées à l'endroit de la planification territoriale. La Corporation professionnelle des urbanistes du Québec publiait en 1993 les actes d'un colloque portant sur l'étalement urbain au Québec (Monet, 1993). L'objectif visait à sensibiliser les membres, ainsi que le public, aux conséquences d'une urbanisation incontrôlée. Aujourd'hui encore, les professionnels de l'aménagement et de l'environnement insistent sur la nécessité de contrôler l'étalement urbain (Ouellet, 2006).

Le Conseil régional de l'environnement de la région de la Capitale-Nationale (CRE-Capitale nationale), dans un rapport de recherche en 2011, a montré les impacts d'une faible densité sur la quantité et le coût des infrastructures. Le but du mandat était d'illustrer que les lotissements offrant de l'unifamilial isolé engendrent des dépenses importantes en termes d'infrastructures et qu'ils consomment beaucoup de territoire. L'objectif était entre autres de montrer l'incidence financière de l'étalement urbain afin d'utiliser ce levier auprès des élus et de la population. Pour réaliser leur mandat, ils ont comparé la quantité d'infrastructures de base pour différents quartiers de la ville de Québec et ont estimé les coûts à partir d'informations disponibles. De plus, ils ont comparé leurs quantités d'infrastructures avec celles de l'éco quartier de moyenne densité Vauban à Fribourg en Allemagne (Annexe 1). Le tableau 1.1 montre la comparaison en infrastructures et en coûts entre le quartier Vauban et le quartier le Mesnil à Québec, un quartier représentant la banlieue traditionnelle nord-américaine de faible densité.

Tableau 1.1 Comparaison en infrastructures et en coûts pour un développement de 2000 logements Style Le Mesnil versus Style Vauban (tiré de : Conseil régional de l'environnement de la région de la Capitale-Nationale [CRE-Capitale nationale], 2011, p. 36)

	Style Le Mesnil	Style Vauban
Densité (Log./ha)	9	53
Superficie (ha)	222	38
Chaussée (82,50 \$/m²)	405 800 m ² 33 478 500 \$	40 600 m ² 3 349 500 \$
Trottoir (45 \$/m²)	6800 m ² 306 000 \$	13 400 m ² 603 000 \$
Aqueduc (391 \$/m)	68 000 m 26 588 000 \$	10 200 m 3 988 200 \$
Égouts (554 \$/m)	101 800 m 56 397 200 \$	9600 m 5 318 400 \$
TOTAL	116 769 700 \$	13 259 100

1.3.2 Les pistes de solutions

Il existe dans la littérature un grand consensus autour des principes urbanistiques susceptibles de favoriser un développement urbain plus durable. Des critères reviennent constamment : la mixité tant au niveau social qu'au niveau des fonctions, une meilleure intégration des transports urbains durables, particulièrement les transports en commun et les transports actifs et la promotion des développements tournés vers la conservation des ressources financières, écologiques, énergétiques et territoriales. Les propositions vont dans le sens d'une urbanisation fortement opposée à l'étalement urbain à faible densité et monofonctionnel, qui est considérée comme étant l'antithèse du développement urbain durable. Des courants urbanistiques répondent d'ailleurs à ces principes : le *Smarth Growth* ainsi que le nouvel urbanisme en sont deux reconnus. Bien que différents sur leurs échelles et secteurs d'intervention, ils incarnent une volonté à prendre une nouvelle direction en termes d'aménagement, aussi bien local que régional, en faveur des principes de développement durable. (Ouellet, 2006)

Malgré les critiques constantes et les alternatives au modèle urbain favorisant l'étalement urbain, celui-ci persiste. Dans son ouvrage *Ville libérale ou ville durable*, Alain Cluzet critique fortement le courant néo-libéralisme qui favorise l'urbanisation continue en mettant le territoire au service de la croissance économique et des préférences individuelles. Par opposition à une vision libérale, certains prônent une planification et un contrôle public plus rigoureux de l'aménagement et du développement urbain. Dans cette perspective, la localisation des activités, des infrastructures, des équipements et des services sur le territoire métropolitain ne peut pas obéir seulement aux critères économiques en vertu des tendances qui alimentent les marchés. Des considérations sociales, publiques et environnementales doivent aussi guider les choix des gouvernements et des municipalités. Selon cette critique de l'idéologie dominante, il ne pourrait donc pas y avoir de véritable développement durable sans remise en cause des principes de base du nouveau libéralisme et, en particulier, le refus de toute régulation. (Cluzet, 2010; Hamel, 2005)

1.4 L'étalement urbain au Québec

En concordance avec le phénomène de métropolisation abordé précédemment, les formes urbaines au Québec sont marquées par la multiplication des développements résidentiels de faible densité, en particulier dans les banlieues de Montréal et de Québec. La superficie des régions métropolitaines de

recensement est à la hausse, ce qui témoigne de la faible densité des habitations et de l'expansion des aires d'influence des villes sur la proche campagne. La seule politique publique qui se soit clairement attardée au problème de l'étalement urbain est l'adoption de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles datant de 1978. (Simard, 2012)

Dans la grande région de Montréal, c'est la Couronne Nord, suivie de Laval et de la Couronne Sud, qui enregistreront le plus haut taux de croissance dans les prochaines années. Le Grand Montréal est caractérisé par d'importants flux migratoires du centre de la région vers les banlieues avoisinantes. Ainsi, même si la population de l'île de Montréal est en croissance, en raison de l'immigration internationale et de l'accroissement naturel, elle a perdu, depuis 2001, un peu plus de 18 000 personnes en moyenne chaque année au profit des autres municipalités régionales de comté (MRC) du Grand Montréal. (Communauté métropolitaine de Montréal, 2016)

Il est d'ailleurs intéressant de noter que les municipalités québécoises sont les plus endettées à l'échelle canadienne. En 2009, la dette par personne était 2,5 fois plus élevée au Québec (2 116 \$/habitant) qu'en Ontario (875 \$/habitant) (Union des municipalités du Québec [UMQ], 2017). Cette situation peut toutefois s'expliquer par une différence en ce qui a trait aux moyens de financement utilisés. Alors que les municipalités ontariennes utilisent des redevances pour se financer depuis plusieurs années, au Québec les municipalités financent plutôt le développement par le biais d'emprunts (A. Aubuchon, conversation téléphonique, 12 mai 2017). Sachant que l'étalement urbain est un facteur qui augmente les coûts des services et des infrastructures (CRE-Capitale nationale, 2011), des solutions durables doivent être prises afin de réduire les dépenses associées à ce phénomène.

1.4.1 Les outils d'aménagement

Au Québec, plusieurs mécanismes sont mis en place pour assurer une planification territoriale cohérente parmi les différents paliers de gouvernance. Les grandes orientations gouvernementales en matière d'aménagement sont élaborées par le gouvernement provincial et circonscrivent les problématiques auxquelles les MRC et les communautés métropolitaines (CM) sont exposées. Le principal document d'orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire a été publié en 1994. Il a été complété et enrichi, au fil des ans, par l'adoption d'autres documents d'orientations portant entre autres sur les thèmes de la protection du territoire et des activités

agricoles et du développement durable. Les orientations et les objectifs visent à consolider les milieux urbains existants, à guider l'extension urbaine en vue d'utiliser rationnellement l'espace et à améliorer les conditions de vie en matière de services, d'habitat, d'espaces naturels et d'infrastructures (MAMOT, 1994). En d'autres termes, le gouvernement s'engage à travers ses orientations à lutter contre l'étalement urbain. Il est d'ailleurs pertinent de mentionner que les orientations du ministère en matière d'aménagement sont actuellement en révision. (MAMOT, 2010a)

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit que toute MRC est tenue de maintenir en vigueur, en tout temps, un schéma d'aménagement et de développement (SAD) applicable à l'ensemble de son territoire (article. 3) et que toute CM est tenu de maintenir en vigueur, en tout temps, un plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) applicable à l'ensemble de son territoire (article. 2,23). Le SAD ou le PMAD doit être jugé conforme aux orientations gouvernementales (MAMOT, 1994). Les municipalités dont les limites font partie du territoire de la municipalité régionale de comté sont tenues, dans les 24 mois de l'entrée en vigueur du schéma, d'adopter pour la totalité de son territoire un plan d'urbanisme conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire (article. 33).

1.4.2 L'impact de la fiscalité municipale sur l'aménagement

Le financement municipal repose principalement sur des sources de revenus autonomes que les municipalités déterminent elles-mêmes et qu'elles ont la possibilité de répartir selon leurs choix en suivant les balises fixées par la loi. En 2014, une grande partie des revenus des organismes municipaux, soit 53 %, reposait sur la taxe sur la valeur foncière, suivie par 13 % provenant des transferts gouvernementaux, 12 % des ventes et de biens et services, 9 % de la tarification fiscale, 9 % des autres revenus de sources locales et finalement 4 % des paiements tenant lieu de taxes. (MAMOT, 2016)

Au Québec, la fiscalité municipale semble irrémédiablement liée à la taxe foncière, aussi appelée impôt foncier. L'utilisation de la taxe foncière comme principale source de revenus s'explique par son caractère sûr et prévisible (UMQ, 2017). Le montant de la taxe foncière est établi en fonction de deux critères : la valeur marchande des bâtiments et terrains situés sur le territoire d'une municipalité, ainsi que le taux de taxation applicable à celle-ci. (Couturier et Gaudreau, 2015)

Certains remettent en question la grande utilisation de cette taxe en affirmant qu'elle a un impact négatif en ce qui concerne l'équité sociale, le fardeau économique des générations futures ainsi que la

préservation des ressources et la protection de l'environnement. (Couturier et Gaudreau, 2015; Gagnon-Laberge, 2015; Vivre en Ville, 2014)

La taxe foncière est l'une des plus anciennes formes de taxation. Cela s'explique par le fait qu'il y a longtemps eu une correspondance entre richesse, propriété et territoire. Plus une personne était puissante et riche, plus son territoire était grand. De plus, il s'agissait d'une richesse impossible à cacher. Aujourd'hui, les auteurs ne s'entendent pas sur l'incidence liée à la taxe foncière (Fischel, Oates et Youngman, 2011). Alors que certains y voient une taxe progressive ou neutre, d'autres la voient comme régressive, puisque les plus pauvres paient une proportion plus importante de leurs revenus pour acquitter les taxes municipales. Il n'existe en effet pas de correspondance directe entre l'évolution de la valeur foncière et celle des revenus disponibles qui permettent d'acquitter la taxe. Par exemple, entre les années 2001 et 2011 au Québec, la valeur des actifs dont les municipalités tirent une part importante de leurs recettes a progressé d'une manière beaucoup plus élevée que l'évolution des revenus avec lesquels les propriétaires et locataires paient ces charges fiscales. La taxe foncière est donc un mode de perception de revenus qui ne tient pas compte de la capacité de payer des individus. (Couturier et Gaudreau, 2015)

La dépendance à la taxe foncière soulève également des questions quant à l'influence qu'elle peut avoir sur les choix politiques des administrations municipales. En effet, la dépendance des villes à la taxe foncière constitue un incitatif à adopter des pratiques « d'urbanisme fiscal » c'est-à-dire un type de développement visant d'abord à stimuler le marché de l'immobilier, à accroître la valeur foncière et, conséquemment, à maximiser les retombées fiscales que les pouvoirs municipaux peuvent en tirer. Les villes s'exposent donc à la possibilité de voir leur assiette fiscale diminuer lorsque le marché de l'immobilier éprouve des difficultés. De plus, les dépenses à long terme pour l'entretien des équipements ne sont pas prises en compte par les gouvernements dans un système politique favorisant la vision à court terme des élus municipaux. (Couturier et Gaudreau, 2015)

Finalement, le financement des villes par la taxe foncière est souvent jugé incompatible avec une urbanisation respectueuse de l'environnement. La forte dépendance des municipalités à l'impôt sur la valeur foncière les pousse à se développer toujours davantage, tandis que les bases de calcul de l'impôt foncier tendent à orienter les décisions de localisation des ménages et des entreprises vers des secteurs peu valorisés et peu denses (Vivre en ville, 2014). L'union des municipalités du Québec (UMQ)

abonde dans le même sens. Alors que les dépenses municipales ont augmenté au cours des dernières années, l'organisation dénonce dans le Livre blanc municipal que les conditions actuelles de financement des municipalités ne leur laissent que peu d'options pour augmenter leurs recettes, autre que celle d'étendre leur périmètre d'urbanisation. (UMQ, 2017)

L'UMQ propose un coffre à outils plus diversifié afin de répartir le fardeau des services sur une base plus large que les impôts fonciers. Selon eux, une seule source de revenus ne peut à elle seule assurer à la fois les principes de l'autonomie locale, de l'équité fiscale, de la simplicité administrative et de la rentabilité financière. La flexibilité des outils à la portée des municipalités pourrait aussi mieux rejoindre les milieux urbains et ruraux qui accordent une importance variable aux différentes sources de revenus potentielles. Quelques principes sont évoqués par l'UMQ (2017) pour guider l'identification de nouvelles sources de revenus. Par exemple, le financement des municipalités doit être essentiellement d'origine locale, de façon à respecter l'autonomie de la municipalité et de ne pas fausser les priorités locales. De plus, les sources de revenus doivent être ciblées en fonction de leur lien avec les responsabilités assumées par les municipalités. Finalement, la responsabilisation des citoyens quant à la consommation des services passe par une plus grande internalisation des coûts et l'application autant que possible du principe de l'utilisateur-payeur.

2. LE CONCEPT THÉORIQUE DES REDEVANCES SUR LE DÉVELOPPEMENT

Les défaillances du marché face aux questions environnementales comme celles de l'étalement urbain font valoir la nécessité d'outils fiscaux pour rétablir l'équilibre sur le marché foncier. Les redevances sur le développement sont un outil utilisé dans plusieurs provinces canadiennes afin que les nouveaux aménagements puissent s'autofinancer en internalisant les coûts des infrastructures hors site. Les redevances sur le développement sont aussi une façon de freiner l'étalement urbain, car elles peuvent inciter les agents économiques à prendre des décisions plus durables en matière d'aménagement. Toutefois, les redevances doivent être imposées de façon à atteindre, ou du moins à ne pas influencer négativement, les objectifs environnementaux et sociaux. Lors de l'adoption de nouvelles pratiques fiscales, il est nécessaire d'analyser leurs incidences sur différents aspects de la société. Une analyse des impacts permet ensuite d'établir la façon la plus efficace de mettre en place les nouvelles mesures.

2.1 Les défaillances du marché

L'idéologie économique actuelle tend vers le libre marché (Cluzet, 2010). Toutefois, les questions environnementales comme celles de l'étalement urbain mettent l'accent sur les défaillances du marché. Les économistes utilisent ce terme pour décrire une situation dans laquelle la main invisible, concept qui suppose un processus naturel par lequel la recherche d'intérêts personnels mène à l'intérêt général, échoue à répartir les ressources d'une façon efficiente et bénéfique pour la société afin de maximiser le bien-être économique global. (Brueckner, 2000)

Les dommages environnementaux causés par les agents économiques sont en partie attribuables au fait que la société est incapable d'appliquer le principe du pollueur-payeur et de faire payer le véritable prix des actions par la voie du marché ou de l'État. De plus, les interventions de l'État, tel qu'illustré au tableau 2.1, peuvent fausser les prix et affecter l'environnement en produisant une surexploitation ou une surconsommation de certaines ressources. Souvent, les défaillances du marché et les politiques de l'État qui sont nuisibles à l'environnement ont des effets qui se complètent et se renforcent mutuellement. (Polèse et Shearmur, 2009)

Tableau 2.1 Les distorsions du marché qui encouragent l'étalement urbain (traduction libre de : Litman, 2014, p. 4)

Distorsions	Impacts
Restrictions sur la densité, la mixité et les logements multifamiliaux	Réduit les densités de développement et augmente les coûts de logement
Exigences excessives de stationnement minimales	Réduit la densité, décourage la construction dans les secteurs déjà desservis par les infrastructures de la ville, encourage l'acquisition et l'utilisation de l'automobile
Services publics peu coûteux en périphérie	Encourage l'étalement et augmente les coûts gouvernementaux
Politiques fiscales qui supportent les achats de maisons	Encourage l'achat de maisons plus grandes et en milieu suburbain
Planification des transports axée sur l'automobile	Augmente les déplacements en voiture et l'étalement urbain
Sous-évaluation des transports (routes, stationnement, carburant, etc.)	Encourage la propriété et l'utilisation du véhicule

Dans le cas de l'étalement urbain, malgré les orientations gouvernementales pour freiner le phénomène (MAMOT, 1994), plusieurs défaillances du marché contribuent aux effets néfastes y étant associés. Premièrement, il n'y a pas de prise en compte de la valeur sociale de l'espace rural lorsque la terre est convertie en zone urbanisée. Malgré les bénéfices des espaces naturels pour le bien-être de la population, ceux-ci ne sont pas considérés lorsque les terres sont converties en espace urbanisé. La conversion dépend seulement de la rentabilité de la terre à son état actuel par opposition à sa valeur suite à sa transformation. Le bien-être de la population n'est donc pas internalisé dans ces calculs. Deuxièmement, l'étalement urbain est accentué par la non-reconnaissance des coûts sociaux de la congestion créée par l'utilisation des réseaux routiers. Les agents économiques qui empruntent les routes n'assument pas totalement les coûts de la congestion qui sont plutôt répartis à l'ensemble des contribuables. Cela entraîne les agents économiques à des déplacements excessifs et, par le fait même, à des villes trop étalées. Troisièmement, un autre échec du marché est lié à l'incapacité de faire payer aux promoteurs immobiliers tous les coûts d'infrastructure publique générés par leurs projets. Ainsi, les nouveaux développements apparaissent artificiellement bon marché du point de vue des développeurs ce qui encourage la croissance urbaine excessive. (Brueckner, 2000)

2.2 Les redevances sur le développement

Cette étude a pour but d'aborder en détail la défaillance du marché qui touche les coûts d'infrastructure publique et qui contribue à l'étalement urbain. Lorsqu'un nouveau développement immobilier est construit, des routes et des égouts doivent être mis en place et des services comme des écoles, des parcs et des zones de loisir doivent aussi être implantés. Les propriétaires (et les locataires) paient pour ces infrastructures par le biais des taxes. Une défaillance du marché se produit, car le fardeau fiscal lié aux infrastructures des nouveaux propriétaires est généralement inférieur aux coûts réels des infrastructures qu'ils génèrent. La raison qui explique ce phénomène est que les coûts des nouvelles infrastructures et équipements sont séparés parmi l'ensemble des résidents de la municipalité au lieu d'être chargés directement aux individus qui utiliseront les nouveaux services. Les coûts des infrastructures sont donc séparés selon les coûts moyens au lieu de l'être par rapport aux coûts marginaux, c'est-à-dire le prix véritable d'un aménagement en fonction de son emplacement et de sa forme. Parce que le fardeau fiscal sur les nouveaux propriétaires est plus bas que s'ils payaient pour les coûts complets des nouvelles infrastructures, les propriétaires sont en mesure de payer un prix d'achat plus élevé aux promoteurs pour leurs résidences que si les coûts complets étaient prélevés par la municipalité. Les promoteurs peuvent alors offrir plus pour les terres rurales que ce qui serait possible si la charge fiscale complète était imposée sur les nouveaux propriétaires. Les enchères plus élevées pour les terres rurales entraînent une conversion accrue des terres en zones urbaines, ce qui entraîne une consommation excessive d'espace urbain. Une des façons de corriger ce problème est de modifier le système de financement des infrastructures afin que les nouveaux développements paient entièrement les coûts des services qu'ils engendrent. De cette façon, le moment optimal que les promoteurs attendent pour développer les terrains est repoussé. Cette période d'attente permet de faire augmenter la valeur du terrain et incite par le fait même les promoteurs à intensifier la densité du développement pour en tirer un maximum de profit. (Brueckner, 2000; Skaburskis et Tomalty, 2000)

C'est sur le principe de l'utilisateur-payeur que les municipalités adoptent les redevances sur le développement. Selon la définition de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (CNFFL), une redevance de développement est une forme de tarification prélevée auprès des promoteurs d'un nouveau développement pour financer les coûts de la construction ou de l'expansion, immédiate ou prévue, d'équipements et d'infrastructures situés hors des limites du nouveau développement et rendus nécessaires par l'implantation de celui-ci. Ces redevances sont souvent une

condition préalable à la mise en valeur d'un lot et à l'émission du permis de construction afférent. Les redevances sur le développement ont différentes appellations selon les provinces canadiennes, elles peuvent être nommées : redevances d'exploitation, redevances relatives à l'exploitation, impôts relatifs à l'exploitation, impôts de développement, impôts pour les équipements et infrastructures hors terrain et impôts d'évaluation (Slake, 1994). (Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales [CNFFL], 1999)

Pour certains, les redevances sur le développement peuvent avoir des effets indirects sur la forme urbaine. En repoussant le moment optimal de la construction, le terrain prendra de la valeur et le promoteur privilégiera un développement plus dense afin de maximiser ses profits (Brueckner, 2000; Skaburskis et Tomalty, 2000). D'un autre côté, certains affirment que les redevances sur le développement peuvent favoriser la croissance urbaine sous une forme étalée, car elles apportent un financement efficace pour la construction rapide des équipements et infrastructures hors terrains (Slake, 1994). Cette différence d'impact sur la consommation des ressources foncières ainsi que sur la forme que prennent les développements s'explique en bonne partie par la façon dont les redevances sont appliquées (Baumeister, 2012). Dans les prochaines sections, il est question de décortiquer les principes des redevances sur le développement afin de comprendre l'impact qu'elles ont sur la population ainsi que sur les formes urbaines en fonction des spécificités législatives encadrant leur adoption.

2.3 Les redevances sur le développement comme outils financiers

Dans un contexte où refuser la croissance est une solution improbable, où chercher de l'aide auprès des autres paliers de gouvernement est de plus en plus difficile et où augmenter les impôts locaux et les frais d'utilisation se heurte à une opposition organisée des contribuables, les municipalités sont à la recherche d'outils leur permettant de financer plus efficacement leurs services et équipements (Slake, 1994; UMQ, 2017).

Dans le rapport de la CNFFL : Pacte 2000, connu aussi sous le nom : Rapport Bédard, l'impact des redevances sur le développement est entre autres examiné sous l'angle de l'incidence et de l'équité. Cette analyse permet de comprendre les effets économiques de cet outil fiscal et de l'appliquer de façon à minimiser les aspects négatifs et à optimiser les effets positifs qui en découlent pour l'ensemble de la population. (CNFFL, 1999)

2.3.1 L'incidence

Tout d'abord, déterminer l'incidence signifie de déterminer à qui incombe la charge finale des redevances et de mesurer leur effet sur les résidents actuels. L'incidence dépend de l'interaction de l'offre et de la demande sur le marché domiciliaire. Lorsque la demande est relativement forte par rapport à l'offre et qu'elle est peu sensible au prix chargé, ce prix augmentera de façon à capturer la majeure partie, sinon la totalité, de la charge. Il est démontré que c'est ce qui se produit sur le marché domiciliaire : la demande est beaucoup moins sensible au prix que l'offre l'est, c'est donc les acheteurs qui assument la majorité des coûts supplémentaires associés aux redevances imposées aux promoteurs. Dans un marché domiciliaire déprimé, les promoteurs retardent le développement jusqu'au moment où l'état du marché leur permet à nouveau de transmettre la majorité de la charge aux acheteurs. Bien que la demande domiciliaire globale soit peu sensible au prix du marché, certains segments de la population y sont davantage affectés. Par exemple, les jeunes familles sont plus sensibles aux prix des résidences que d'autres types de ménages ayant moins de responsabilités financières. Cette réalité fait en sorte que ces familles sont plus facilement écartées du marché résidentiel aux dépens de ménages plus aisés. (CNFFL, 1999)

Les redevances d'exploitation ont aussi une incidence sur les coûts d'emprunt. Lorsque les coûts des infrastructures et des équipements sont payés par les taxes foncières, les municipalités empruntent pour payer et recouvrent par la suite les coûts engagés. Lorsque les redevances sur le développement sont utilisées, les coûts sont plutôt dirigés directement dans le prix d'achat des résidences et, puisque les acheteurs font face à des contraintes d'emprunt plus importantes que les municipalités, cela peut affecter l'acquisition de résidences. (Slake, 1994)

Par ailleurs, l'imposition de redevances peut entraîner une hausse de la valeur des propriétés existantes, qui profitera aux résidents actuels. L'imposition de redevances sur le développement se traduit souvent par une hausse du prix des nouvelles propriétés, il se produit alors un effet d'entraînement sur le prix des propriétés existantes, qui sont en concurrence avec les nouvelles sur le marché. (Slake, 1994)

Les redevances sur le développement sont souvent perçues lors de l'approbation du lotissement ou de la délivrance du permis de construire. Une autre incidence possible et non souhaitable des redevances sur le développement est la consolidation de l'industrie des entreprises de construction. En effet, les

redevances font augmenter le prix des projets et les grands joueurs peuvent plus facilement réunir les fonds nécessaires. Les recherches de Baumeister (2012) révèlent que les projets à plus grande densité prennent en général plus de temps à aboutir, ce qui entraîne un délai plus grand avant la vente des unités. Les développeurs doivent donc trainer cette carence financière pour un plus long moment, ce qui peut s'avérer dissuasif à la construction de projets avec des taux de densités élevés. (CNFFL, 1999)

2.3.2 L'équité

L'équité dans ce contexte pointe la justesse du niveau dont le fardeau financier lié aux infrastructures est réparti entre les résidents. D'abord, lorsque les redevances augmentent le prix auquel sont négociées les nouvelles propriétés, à moins d'une modification aux taux de taxations foncière, elles accroissent également l'évaluation de ces dernières par rapport à ce qu'elle aurait été et, par conséquent, augmentent l'impôt foncier payé par les nouveaux résidents. C'est ce que l'on appelle une double imposition à cause d'un accroissement simultané du prix d'achat et de la taxe foncière. Ensuite, les nouveaux résidents paient, par les redevances, pour les nouveaux équipements et infrastructures et paient aussi, par la taxe foncière, pour la restauration des équipements existants. On parle encore une fois de double imposition. (Slake, 1994; CNFFL, 1999)

De plus, les redevances sur le développement posent le problème d'iniquité intergénérationnelle. En effet, les infrastructures dont bénéficient les résidents actuels ont été financées en partie par les générations précédentes, par le biais de règlements d'emprunts, alors qu'eux-mêmes ne paient pas pour les générations futures. (Slake, 1994; CNFFL, 1999)

Slake (1994), soulève aussi la question du pouvoir d'opposition des citoyens sur le sujet des redevances d'exploitation. Ces dernières sont imposées aux nouveaux acheteurs avant qu'ils aménagent dans leurs nouveaux logements, donc avant qu'ils ne deviennent électeurs. Dans le cas des impôts fonciers, les contribuables peuvent s'opposer lors des élections à une décision qu'ils contestent.

2.4 Les redevances sur le développement comme outils de planification urbaine

Les redevances sur le développement sont surtout perçues sur le principe que les développements associés à la croissance devraient se financer pour ne pas accroître le fardeau financier des résidents déjà présents sur le territoire (Baumeister, 2012; Slake, 1994). Toutefois, les redevances sur le développement servent aussi selon certains d'outils de planification urbaine (Baumeister, 2012;

Brueckner, 2000; CNFFL, 1999; Skaburskis et Tomalty, 2000). Plusieurs chercheur(e)s ont montré que l'utilisation de redevances sur le développement reflétant le prix marginal peut renforcer les objectifs de planification urbaine. La façon dont les frais de redevance sont calculés affecte la manière dont le développement agit sur le territoire. Il est donc nécessaire de déterminer de quelle façon les redevances sur le développement, telles qu'utilisées traditionnellement en Amérique du Nord, c'est-à-dire une charge imposée visant à rembourser les coûts en capitaux des services et des équipements, peuvent influencer positivement les formes urbaines en fonction des objectifs environnementaux et sociaux fixés par les gouvernements.

2.4.1 Les coûts variables selon le type de développement

De manière générale, en plus des bénéfices environnementaux, plus la densité du développement urbain est élevée, moins les coûts d'infrastructure pour desservir un certain nombre d'unités résidentielles ou d'espaces commerciaux sont élevés. Cela s'explique en partie parce que les coûts de la construction d'équipement pour augmenter la capacité, comme par exemple changer les conduits pour en accroître les diamètres, sont moins chers que de les prolonger. Un autre avantage des densités plus élevées est de favoriser les solutions de rechange à la voiture individuelle. Les zones de plus haute densité sont favorables sur le plan financier à l'implantation ou à l'amélioration d'un système de transport en commun. De plus, l'implantation de commerces et de services variés à une distance de 5 à 10 minutes de marche est généralement possible dans les secteurs où la densité résidentielle est de 10 unités par hectare, ce qui permet de diminuer les coûts d'entretien des infrastructures. (Coriolis Consulting Corp., 2003)

Afin de refléter les coûts réels associés aux aménagements selon leur densité, il est suggéré de moduler les coûts des redevances sur le développement selon deux critères : la surface de plancher qui détermine la quantité d'espace au sol occupé par une construction, ainsi que le nombre d'unités par hectare. Les résidences unifamiliales et multifamiliales peuvent être catégorisées selon leur nombre d'unités par hectare afin de refléter que les projets à haute densité ont moins d'impacts sur le coût des infrastructures. Ensuite, des prix peuvent être appliqués en fonction du nombre de mètre carré afin de refléter que les unités plus grandes ont tendance à avoir un plus grand impact sur les infrastructures que les plus petites. Les coûts pour chaque mètre carré peuvent varier en fonction de la catégorie dans laquelle la résidence a été classée (en fonction du nombre d'unités par hectare). Par exemple, un

règlement de redevance sur le développement pourrait inclure quatre différentes catégories de densité résidentielle basée sur le nombre d'unités par hectare. Dans chacune des catégories, un montant sur le mètre carré est déterminé et est plus élevé si la densité est faible. Une approche semblable peut aussi être appliquée aux nouveaux espaces commerciaux et industriels selon les surfaces occupées. (Coriolis Consulting Corp., 2003)

Les droits d'aménagement peuvent représenter une part considérable du coût de la production d'un logement neuf. Dans certaines municipalités de la région de Vancouver, les droits d'aménagement avaient atteint 17 000 \$ ou plus par logement au milieu des années 1990. La base sur laquelle se fonde le calcul des redevances sur le développement influence la forme du logement. Les municipalités qui optent pour des redevances se fondant sur une somme fixe par terrain ou par logement et qui ne tiennent pas compte de la taille d'un terrain ou d'un logement risquent d'inciter la construction de grands logements. Lorsque les coûts d'aménagement augmentent en fonction directe du nombre de logements construits, la production d'un nombre supérieur de petits logements devient plus coûteuse que la construction de quelques grands logements. Les calculs qui se fondent sur un coût fixe peuvent donc décourager la production de logements de taille modeste plus abordables pour les ménages d'une ou de deux personnes, car ils devront assumer les mêmes frais de redevance. Le prélèvement des droits d'aménagement au mètre carré permet donc d'aider à accroître l'abordabilité et le choix de logements. De plus, les logements relativement petits attireront des personnes de plusieurs générations, favorisant ainsi l'équilibre dans les collectivités. L'utilisation efficace des ressources qui découle du logement de petits ménages dans des habitations qui répondent à leurs besoins d'espace, au lieu de les dépasser, procure aussi des avantages au niveau de l'environnement. (Energy Pathways Inc., 1997)

En plus de varier les coûts des redevances en fonction de la densité par un calcul aux mètres carrés, les bâtiments conçus de façon à être plus performant écologiquement, c'est-à-dire qui consomment moins de ressources et qui ont un moins grand impact environnemental, peuvent aussi, selon le rapport de Coriolis Consulting Corp. (2003), être considérés favorablement dans le calcul pour les redevances. Certaines pratiques de construction et d'aménagement écologique sont liées aux équipements et services visés par les redevances sur le développement, par exemple les installations pour réduire la consommation d'eau potable, réduire la quantité des eaux usées à traiter, ainsi que diminuer le traitement des eaux pluviales. La conception de bâtiments à hautes performances écologiques signifie

donc que l'impact sur l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées et des égouts sanitaires est réduit. Les gouvernements locaux pourraient donc examiner la possibilité de moduler les coûts des redevances en tenant compte des projets qui réduisent la demande sur les infrastructures et encourager par le fait même la construction de bâtiments écoresponsables. Pour les municipalités, les économies se font à deux niveaux. Des économies assez réduites sont associées à une réduction de la consommation d'eau potable ainsi que le traitement des eaux pluviales et des eaux sanitaires. C'est plutôt au niveau de l'évitement ou du retardement des coûts d'amélioration ou d'extension des installations d'approvisionnement en eau et de traitement que le potentiel d'économie importante est possible. Cette approche ne permet pas de diminuer sur le court terme les dépenses des municipalités, car celles-ci devront continuer à construire les infrastructures selon les standards traditionnels, mais cette considération peut encourager les projets plus verts sur le long terme et si une part significative des nouvelles constructions adopte des mesures écologiques, cela peut s'avérer être profitable en retardant les travaux d'expansions coûteux pour les municipalités.

2.4.2 Les coûts variables selon l'emplacement

En l'absence de redevances sur le développement, le promoteur tient compte des coûts et des avantages privés en matière d'emplacement et ne prend pas en compte les coûts sociaux que la municipalité doit assumer pour offrir les services. Afin de conduire à une allocation efficace des ressources et être neutres par rapport aux objectifs stratégiques d'aménagement urbain, les redevances doivent refléter les coûts marginaux réels des nouveaux développements. Si les redevances reflètent la totalité des coûts et des avantages privés et sociaux liés à l'aménagement, les promoteurs font des choix efficaces quant à l'emplacement des projets. (Slake, 1994)

Pour internaliser les coûts, il faut considérer, en plus du type de développement, sa localisation géographique. Plusieurs études soutiennent que les coûts, particulièrement ceux liés aux services à la propriété comme les aqueducs ou les égouts, sont ultimement plus élevés dans les secteurs à faible densité que dans les secteurs à haute densité (Canada Mortgage and Housing Corporation, s. d.; CRE-Capitale nationale, 2011). Les projets situés près des réseaux existants sont aussi moins coûteux que ceux situés en zones plus périphériques. Il est possible d'appliquer des montants de redevances différents selon la localisation des terrains. Par exemple, une gradation des tarifs peut être faite à partir d'un noyau urbain. Ainsi, les redevances seront moins élevées à proximité d'une zone déjà bâtie et

augmenteront plus on s'en éloigne. Afin de respecter les critères de neutralité et d'efficacité, il faut donc respecter le coût marginal réel de chaque projet plutôt que de calculer les redevances en additionnant les coûts de tous les projets sur une certaine période et de diviser le total par le nombre d'unités visées afin d'obtenir un coût moyen pondéré selon le type de résidence et non la localisation. En se basant sur les coûts moyens, il en résulte des redevances trop basses dans les secteurs à faible densité ou plus en périphérie et des redevances trop fortes dans les secteurs qui au contraire sont valorisés par les principes d'urbanisme durable. Cela agit comme une subvention implicite aux développements qui contribuent à l'étalement urbain. (CNFFL, 1999)

Par ailleurs, les promoteurs sont influencés par la répartition plus ou moins uniforme des redevances sur les différents marchés domiciliaires d'une même région. Lorsqu'une municipalité impose des redevances alors que la municipalité voisine ne le fait pas, il est plus difficile pour un promoteur œuvrant dans la première municipalité de redonner la charge des redevances aux acheteurs, car ils peuvent acheter une résidence à un plus faible coût dans la municipalité voisine. Cela peut affecter le choix de localisation des promoteurs pour leur projet de développement. En ce sens, l'imposition non coordonnée de redevances de développement par les différentes municipalités d'une même région peut accentuer la concurrence intermunicipale et conduire à des choix inefficients de localisation. (CNFFL, 1999)

2.5 Modalité d'application des redevances sur le développement

Dans une enquête auprès de municipalités canadiennes ayant recours aux redevances sur le développement, Slake (1994) a retenu dans son rapport final certaines préoccupations des représentants municipaux et provinciaux. Parmi celles-ci se trouvent les questions administratives, les services à inclure dans les redevances et les mesures législatives régissant les redevances sur le développement.

2.5.1 Les questions administratives

Afin de calculer les montants relatifs aux redevances sur le développement, les municipalités doivent faire des prévisions sur une certaine période de temps relativement à la croissance démographique, au nombre prévu de nouveaux logements, à la superficie en mètre carré prévue à des fins commerciales et industrielles et aux besoins futurs des entreprises et des résidents actuels en matière de capital. Lorsque des dépenses en capital sont prévues, par exemple, pour une nouvelle route, il faut

déterminer dans quelle proportion les résidents actuels utiliseront cette route par rapport aux nouveaux résidents. Il en va de même avec la répartition des coûts entre les propriétés résidentielles et non résidentielles afin d'affecter les coûts à différents types d'aménagement. Pour ce qui touche au niveau d'équipement et d'infrastructure, il est généralement exigé que les nouveaux projets n'excèdent pas le niveau actuel offert par la municipalité. Cette condition permet de prévenir les dépenses inutiles. Elle est toutefois remise en question en ce qui a trait aux transports collectifs dont l'amélioration contribue aux aménagements plus compacts (Baumeister, 2012). Les prévisions obligent donc les municipalités à entreprendre une planification du capital à long terme qui justifie l'importance des redevances. Toutefois, le fardeau administratif pour les municipalités peut être lourd et dans de nombreux cas, les services d'un consultant sont nécessaires. Il est d'autant plus élevé lorsque les coûts ne sont pas prélevés uniformément, mais plutôt basé sur les impacts de chaque projet, comme recommandé, afin d'orienter le développement selon les principes du développement durable (Baumeister, 2012). Finalement, il est complexe de répartir les avantages entre les anciens et les nouveaux résidents. Par exemple, il est difficile de déterminer dans quelle proportion la construction d'une nouvelle intersection sera profitable aux anciens et aux nouveaux résidents. (Slake, 1994)

2.5.2 Les services compris dans les redevances sur le développement

Les coûts des équipements et infrastructures sur place liés aux réseaux d'aqueduc, d'égouts, de route, etc. sont généralement assumés par les promoteurs, conformément aux normes de service établies par la municipalité dans la convention de lotissement ou le règlement municipal. Les coûts des redevances sur le développement sont perçus pour divers équipements et services situés à l'extérieur du lotissement. Il est donc nécessaire de déterminer quels services et infrastructures seront compris pour le calcul des redevances. La plupart des municipalités canadiennes perçoivent leurs redevances sur les équipements et infrastructures desservant les immeubles. Les municipalités de l'Ontario ainsi que Vancouver sont pour leur part autorisées à percevoir des redevances sur certains services. Il n'y a pas de consensus quant aux choix des services et équipements qui devraient être compris dans les redevances. Alors que le *Planing Institute of British Columbia* a recommandé que les municipalités de la Colombie-Britannique soient autorisées à percevoir des redevances sur un éventail plus grand d'équipements et de services, soit les équipements récréatifs, les garderies, les logements et les équipements pour des activités culturelles, l'Institut canadien d'aménagement urbain s'est prononcé contre l'inclusion des services publics et récréatifs dans les redevances d'exploitation. Les municipalités

offrent plusieurs services et il existe une différence fondamentale entre les équipements et infrastructures desservant les immeubles et ceux qui sont destinés à offrir des services aux citoyens. Slake (1994) soutient que seulement les services dont les bénéficiaires directs peuvent être déterminés en fonction de leur emplacement devraient être inclus dans les redevances sur le développement. Les services dont bénéficie l'ensemble de la population, comme les écoles et les centres culturels, devraient être répartis à l'ensemble de la société. Slake (1994)

2.5.3 Les dispositions législatives

Dans certaines provinces, les frais informels sont encore en usage, c'est-à-dire que les provinces n'ont pas adopté de dispositifs législatifs en matière de redevances sur le développement. Les promoteurs y sont tenus de fournir certains équipements et infrastructures ou de payer pour ceux-ci comme condition d'approbation du lotissement. Toutefois, Slake (1994), considère que les redevances de développement sont préférables aux frais négociés, car elles éliminent certains problèmes comme l'incertitude quant aux montants des redevances, le traitement différent de projets semblables, les pressions politiques qui ont un impact sur les frais et la non-garantie que les redevances seront utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été perçues. La législation permet donc d'uniformiser les coûts associés aux développements ainsi que de rendre le processus plus transparent (Skaburskis et Tomalty, 2003). Dans les provinces canadiennes qui ont adopté une loi encadrant les redevances sur le développement, la loi vise à garantir que seulement les coûts de croissance liés aux nouveaux aménagements sont imposés et que les montants perçus sont strictement utilisés pour les raisons pour lesquelles elles ont été perçues. Dans toutes les municipalités, les redevances d'exploitation sont versées dans des fonds de réserves distinctes ou dans des comptes de services exclusifs. (Slake, 1994)

3. LE CADRE LÉGAL DES REDEVANCES SUR LE DÉVELOPPEMENT

Ce chapitre aborde les pouvoirs habilitants en matière d'adoption de redevances réglementaires. Bien que certains éléments de la Loi constitutionnel du Canada doivent être respectés, c'est avant tout les lois provinciales qui régissent l'adoption des règlements sur les redevances de développement. Au Québec, depuis 2016, les articles habilitants se trouvent dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. On y trouve entre autres ce que le règlement doit préciser.

3.1 Les municipalités : des créations des provinces

L'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* énonce les pouvoirs exclusifs des assemblées législatives provinciales dans 16 secteurs. Le paragraphe 92 (8) accorde aux diverses provinces la compétence exclusive pour adopter des lois et règlements applicables à leurs institutions municipales. Puisque les administrations locales relèvent, selon la loi, de la compétence provinciale, les seules sources de pouvoirs et de recettes dont disposent les municipalités sont celles que leur confère précisément la législation provinciale. C'est donc les provinces qui ont la compétence de permettre ou non aux municipalités sur leur territoire d'adopter un règlement encadrant les redevances sur le développement, ainsi que d'établir les balises y étant associées. Par exemple, les provinces peuvent déterminer pour quels services les redevances doivent être prélevées, ou encore, proposer une méthode de calcul. (Dewing, Young et Tolley, 2006)

3.2 Les redevances de nature réglementaire

Une distinction doit être faite entre une taxe et une redevance de nature réglementaire. Cette distinction est importante, car seul le Parlement peut imposer une taxe aux termes de l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette disposition donne effet à un principe fondamental des démocraties parlementaires selon lequel il ne peut y avoir de taxation sans représentation. Une mesure qui impose une taxe ou un impôt doit donc émaner de la législature canadienne et ne peut pas découler accessoirement d'un règlement ou de quelques autres mesures législatives subordonnées. Il faut donc que l'adoption de redevances sur le développement soit faite en fonction des principes d'une redevance de nature réglementaire et non d'une taxe. (McIsaac et Mills, 2008)

Une redevance de nature réglementaire est un montant exigé associé à des droits ou des privilèges, dans le cadre d'un régime réglementaire selon lequel les montants demandés servent à amortir une

partie des coûts ou à modifier un comportement individuel, les revenus qui s'en dégagent favorisent une dimension d'équité dans le financement des programmes gouvernementaux et facilitent une répartition efficiente des ressources. (Gouvernement du Canada, 2009)

La Cour suprême du Canada (CSC) a progressivement établi la jurisprudence visant à identifier l'exercice abusif du pouvoir de percevoir des droits découlant de l'article 53. Dans l'arrêt 620 *Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 7 (« 620 »), la CSC a répondu à la question : Quelle est la distinction entre une taxe et certaines autres redevances de nature réglementaire? Pour y arriver, elle a créé un cadre analytique permettant d'établir une distinction entre une taxe et une redevance de nature réglementaire. L'analyse se fait en deux temps. Premièrement, il faut que le tribunal examine si le prélèvement a des caractéristiques d'une taxe et, deuxièmement, si le prélèvement est lié à un régime de réglementation. Afin d'établir si le prélèvement possède les caractéristiques d'une taxe, il doit respecter ces quatre éléments : être exigée par la loi; imposée sous l'autorité de la législature; perçue par un organisme public; perçue pour une fin d'intérêt public. Tel que l'indique la CSC dans l'arrêt 620, il est probable que ces caractéristiques s'appliqueront à la plupart des prélèvements gouvernementaux, il faut alors se demander s'il s'agit des caractéristiques principales du prélèvement ou si elles sont simplement accessoires. Si elles sont accessoires, le prélèvement ne sera alors pas considéré comme une taxe. Toutefois, si ces conditions sont remplies, il faudra que le tribunal se demande si le prélèvement est lié à un régime réglementaire. La deuxième étape de l'analyse a été élaborée par la CSC dans les arrêts *Successions Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565 et *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134. Lorsque le prélèvement ne possède aucun lien avec un régime de réglementation, il s'agira alors d'une taxe. Lorsque le prélèvement possède un lien nécessaire avec une forme de régime de réglementation, il s'agira alors d'une redevance de nature réglementaire. Afin d'établir si le prélèvement possède un lien avec un régime de réglementation, le tribunal doit rechercher la présence d'un ou de plusieurs des indices suivants : un code de réglementation complet, complexe et détaillé; un objet de réglementation qui cherche à influencer un comportement donné; la présence de coûts réels ou estimés liés à la réglementation; un rapport entre la réglementation et la personne visée qui en bénéficie ou qui en a causé le besoin. Les trois premiers indices établissent l'existence d'un régime de réglementation tandis que le quatrième établit un rapport entre le régime de réglementation et la personne visée. (McIsaac et Mills, 2008)

Lors de l'adoption de mesures pour le prélèvement de redevances sur le développement, les acteurs responsables doivent s'assurer que les mécanismes répondent aux caractéristiques des redevances de nature réglementaire et non d'une taxe. Une mauvaise application des principes permettrait à tout intéressé de faire invalider la démarche par un tribunal.

3.3 Le cadre légal québécois

Au Québec, c'est la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui encadre les ententes relatives aux travaux municipaux. Cette Loi rappelle que les décisions d'une municipalité en matière de travaux publics doivent être prises en fonction du cadre de planification d'urbanisme puisque les infrastructures et les équipements sont étroitement liés à l'organisation et l'évolution des territoires. En juin 2016, le projet de loi 83 est venu modifier la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin de permettre l'adoption de règlements pour le prélèvement de redevances sur le développement appelé dans la loi québécoise des « contributions ».

3.3.1 L'évolution des ententes relatives aux travaux municipaux au Québec

Afin de bien comprendre le contexte législatif entourant la contribution actuelle des promoteurs aux travaux municipaux au Québec, un aperçu de l'évolution des pratiques qui ont dirigé l'urbanisation accélérée du territoire québécois dans la seconde moitié du vingtième siècle est opportun. L'approche traditionnelle de construction des infrastructures consistait à ce que le propriétaire ou le promoteur demande l'exécution des travaux municipaux pour desservir le projet immobilier qu'il réalisait. Puisque l'entreprise privée recherche en premier lieu le profit dans une opération immobilière, elle préférerait laisser aux instances publiques les charges non rentables sur le plan financier associées à la construction, l'entretien et la gestion des infrastructures. Les coûts collectifs des projets étaient donc à l'époque externalisés, car ils n'étaient pas assumés par ceux qui bénéficiaient des retombées économiques des développements, mais bien par l'ensemble des citoyens. La municipalité adoptait alors un règlement d'emprunt pour financer les travaux d'infrastructure requis et imposait une taxe foncière, ou bien des taxes spéciales de secteur appelées « taxe d'amélioration locale », pour rembourser l'emprunt. La municipalité possédait un pouvoir discrétionnaire presque absolu quant aux choix portant sur les travaux municipaux. Cela avait toutefois une signification relative, car le lobbyisme des promoteurs était très pesant et les conseils municipaux, souvent composés de propriétaires

fonciers et d'élus près du monde des affaires voyaient le développement immobilier comme une occasion d'accroître l'assiette fiscale des municipalités. (St-Amour, 2013)

À partir des années 70, un renversement de tendance vers l'internalisation des coûts de l'entreprise privée est pris. Les municipalités sont de plus en plus nombreuses à demander aux promoteurs de financer l'ensemble ou une partie des travaux qu'elles exécutaient auparavant pour eux. Une méthode répandue au sein des municipalités est de demander aux promoteurs de construire eux-mêmes les infrastructures et équipements nécessaires à la réalisation de leur projet de développement et ensuite de les céder à la municipalité (Tremblay, 2016). Toutefois, l'absence de cadre juridique clair pose problème (St-Amour, 2013; Tremblay, 2016). En 1994, le gouvernement provincial adopte donc le Projet de loi 28 qui modifie la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et introduit aux articles 145.21 à 145,30, les ententes relatives à des travaux municipaux au Québec. Le conseil d'une municipalité peut dorénavant, par règlement, assujettir la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou d'un certificat d'autorisation ou d'occupation à la conclusion d'une entente entre le requérant et la municipalité portant sur la réalisation de travaux relatifs aux infrastructures et aux équipements municipaux et sur la prise en charge ou le partage des coûts relatifs à ces travaux. (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*)

Les articles 145.21 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* visent quatre objectifs distincts, mais interreliés, qui ne sont pas évoqués formellement dans la loi. Le premier objectif vise le domaine de l'urbanisme, soit une meilleure intégration des projets dans la planification et l'aménagement du territoire. C'est principalement par rapport aux problèmes liés à l'étalement urbain que les préoccupations pour une meilleure intégration des projets sur le territoire se manifestent. Les ententes permettent d'orienter l'urbanisation en concordance avec les objectifs du plan d'urbanisme. Le deuxième objectif s'inscrit dans une volonté d'améliorer la qualité des projets. Les ententes permettent en effet d'indiquer les engagements concrets des parties, que ce soit par rapport aux travaux à effectuer ou bien concernant leur séquence de réalisation. Le troisième objectif est fiscal, car il permet une répartition non seulement plus claire, mais aussi plus équitable du coût des infrastructures et des équipements entre les promoteurs et la municipalité. Finalement, le quatrième objectif témoigne de la volonté de responsabiliser les promoteurs dans la réalisation des projets. En effet, les promoteurs sont d'abord soucieux de la rentabilité de leurs projets et de leurs immeubles, la

municipalité lors de l'entente fait valoir l'intérêt collectif et met en évidence la responsabilité que le promoteur doit assumer à l'égard des infrastructures et des équipements. (St-Amour, 2013)

Dans la foulée de l'adoption des nouvelles dispositions de 1994, le ministère des Affaires municipales précise que cette modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet aux municipalités d'exiger la participation à la réalisation uniquement des équipements et infrastructures municipaux qui desservent les projets visés et qu'elle n'a pas pour effet d'instaurer un régime de « redevances de développement », tel qu'il en existe dans certaines provinces au Canada à cette époque (Tremblay, 2016). En effet, la question de la temporalité et l'échéance de réalisation des travaux sont importantes afin de déterminer la légitimité de la contribution. St-Amour (2013) précise que dans le cas où les travaux se situent dans un échéancier de planification et de réalisation prévisible et susceptible d'être inscrit au tableau des engagements budgétaires, la réclamation d'une contribution est raisonnable et justifiée. Toutefois, la demande d'une contribution n'est pas justifiée lorsque l'horizon de la réalisation des travaux est éloigné et que les travaux ne sont pas encore planifiés et ne font pas partie des engagements concrets.

La Ville de Gatineau l'a appris à ses dépens en mars 2016. Dans le jugement, Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ) région de l'Outaouais inc. c. Gatineau (Ville de), 2016 QCCS 1124 (CanLII), l'APCHQ conteste le règlement de la ville portant sur les ententes avec les promoteurs. Celui-ci introduisait l'obligation pour un promoteur de verser à la Ville des frais de croissance. Ces frais de croissance exigés par le règlement visaient, entre autres, le financement des besoins futurs liés au traitement des eaux usées, l'alimentation en eau potable, le transport collectif et les coûts liés à l'aménagement de parcs. La juge Chatelain accueille le recours, car la Ville n'a pas de pouvoir pour réclamer de tels frais de croissance dans le cadre d'un règlement portant sur les ententes avec les promoteurs. Elle condamne aussi la Ville à rembourser aux promoteurs une somme totalisant un montant de 4 337 761 \$. (Côté, 2016)

Les grands besoins de réhabilitation des infrastructures dans les municipalités québécoises ainsi que les pressions exercées par les municipalités afin de diversifier leurs outils de financement (UMQ, 2017) ont vraisemblablement incité à l'élargissement des règles applicables en matière de réserve financière pour la réalisation de travaux publics, car le projet de loi 83 est entré en vigueur le 10 juin 2016. Il a modifié la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin de permettre aux municipalités d'adopter des règlements

encadrant les contributions monétaires pour des projets anticipés (Assemblée nationale du Québec, 2016).

3.3.2 L'adoption de règlement sur les contributions monétaires au Québec

Les pouvoirs habilitants concernant l'adoption d'un règlement sur les redevances sur le développement se trouvent aux articles 145.21 à 145,30 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Plus particulièrement, c'est le paragraphe 2 ° de l'article 145.21 qui évoque clairement la possibilité de demander le :

« (...) paiement par le requérant d'une contribution à financer tout ou une partie d'une dépense liée à l'ajout, l'agrandissement ou la modification d'infrastructures ou d'équipements municipaux requis pour assurer la prestation accrue de services municipaux découlant de l'intervention visée par la demande de permis ou de certificat. »

Bien que ce soit le terme « contributions » qui soit utilisé dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, il a la même portée qu'une redevance sur le développement ou encore un frais de croissance. Cet ajout à la loi permet la demande de paiement d'une contribution destinée à financer l'accroissement futur des services municipaux qui seront requis par un nouveau projet. Les contributions sont un outil qui vient s'ajouter aux ententes relatives aux travaux municipaux déjà en vigueur avant l'adoption du projet de loi 83. (A. Aubuchon, conversation téléphonique, 10 mars 2017)

Ce qui distingue les contributions monétaires permises au Québec, ainsi que dans d'autres provinces comme la Colombie-Britannique et l'Ontario, des définitions classiques des redevances sur le développement tel qu'abordé au chapitre 2, c'est que les contributions peuvent être demandées pour des équipements et services non seulement hors site, mais aussi sur site. (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*)

L'article 145.21 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* précise que les équipements municipaux visés par les contributions au paragraphe 2 ° du premier alinéa ne comprennent pas le matériel roulant dont la durée de vie utile prévue est inférieure à sept ans, ni les équipements informatiques. De plus, ces contributions ne sont pas applicables à un organisme public au sens du premier alinéa de l'article 3 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) ou à un centre de la petite enfance au sens de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1).

L'article 145.22 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* indique ce que doit contenir le règlement qui encadre le prélèvement de contributions. Le paragraphe 1 ° porte sur la précision de toute zone à l'égard de laquelle il s'applique. Le paragraphe 2 ° indique que les catégories de construction, de terrain ou de travaux à l'égard de laquelle le paiement d'une contribution est demandé doivent être inscrits dans le règlement. Le paragraphe 6 ° mentionne que :

« (...) toute infrastructure ou tout équipement dont l'ajout, l'agrandissement ou la modification est projeté, ou toute catégorie de telles infrastructures ou de tels équipements, qui peut être financé en tout ou en partie par le paiement d'une contribution et spécifier, le cas échéant, que la contribution peut servir à financer des infrastructures et des équipements, peu importe où ils se trouvent, s'ils sont requis pour desservir non seulement des immeubles visés par le permis ou le certificat, y compris les occupants ou les usagers d'un tel immeuble, mais également d'autres immeubles, y compris leurs occupants ou leurs usagers, sur le territoire de la municipalité. »

Le paragraphe 7 ° indique que les règles qui permettent d'établir le montant de la contribution selon les catégories de constructions, de terrains, de travaux, d'infrastructures ou d'équipements doivent aussi être incluses dans le règlement.

L'article 145.22 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* précise aussi que le règlement doit prévoir la constitution d'un fonds destiné exclusivement à recueillir la contribution. La contribution peut être utilisée seulement aux fins pour laquelle elle a été exigée.

« Dans le cas où la municipalité constate un surplus qui ne peut être utilisé aux fins pour lesquelles la contribution a été exigée, le solde résiduel du fonds doit être réparti par la municipalité entre les propriétaires des immeubles visés par les permis ou les certificats dont la délivrance a été assujettie au paiement de la contribution, au prorata des montants payés relativement à chacun de ces immeubles. Cette répartition doit être faite au plus tard le 31 décembre de l'exercice financier qui suit au cours duquel le surplus est constaté. »

De plus, afin d'appliquer les paragraphes 6 ° et 7 ° du premier alinéa de l'article 145.22 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* :

« La municipalité doit établir une estimation du coût de tout ajout, agrandissement ou modification destiné à être financé en tout ou en partie au moyen d'une contribution, laquelle estimation peut porter sur une catégorie d'infrastructures ou d'équipements. Le montant de la contribution, établit selon les règles visées au paragraphe 7 ° du premier alinéa, doit notamment être fonction de cette estimation, laquelle doit être rendue publique au même moment que l'avis visé à l'article 126. »

L'adoption d'un règlement sur les contributions financières doit respecter le processus de consultation publique concernant l'adoption et l'entrée en vigueur des règlements. Les obligations entourant la consultation publique sur un projet de règlement se trouvent aux articles 123 à 133 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

En résumé, ce sont les provinces qui ont la capacité de permettre l'adoption de règlements sur les redevances de développement sur leur territoire. Les autorités responsables de l'adoption de ces règlements doivent respecter les balises établies dans les lois provinciales. Au Québec, les municipalités qui désirent élargir la responsabilité du promoteur et exiger des contributions pour de futurs travaux municipaux doivent respecter la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Cette Loi permet de moduler les frais de redevances pour qu'ils reflètent le coût réel qu'une construction engendre en termes de services et d'infrastructure. Le calcul pour établir les frais peut donc prendre en considération l'emplacement ainsi que le type de construction. De plus, il est à la discrétion des municipalités de définir les travaux visés par les redevances. Toutefois, il faut absolument qu'elle démontre le lien qui unit les frais de redevance et les travaux qui seront effectués en fonction des besoins associés aux constructions. Il est donc aussi nécessaire, par souci d'équité, de déterminer quelle part des nouveaux équipements et infrastructures sera utilisée par les anciens résidents et celle qui sera utilisée par les nouveaux.

4. LES REDEVANCES SUR LE DÉVELOPPEMENT AU CANADA ET LEURS IMPACTS SUR LES FORMES URBAINES

Dans un contexte financier de plus en plus difficile, plusieurs municipalités canadiennes adoptent des règlements sur les redevances sur le développement afin de se doter d'une source de revenus supplémentaire et pour que les nouveaux développements se financent eux-mêmes. Puisque cette étude s'intéresse à l'impact des redevances sur les formes urbaines et plus particulièrement sur leurs potentiels d'appuis aux objectifs en matière d'aménagement et de développement durable, il est question dans ce chapitre d'analyser les méthodes en place dans différentes juridictions canadiennes pour récolter les frais de croissance. Cet exercice permet d'identifier les pratiques encadrant les redevances sur le développement qui permettent ou non l'atteinte de formes urbaines plus viables au Canada, tout en nuancant leur degré d'influence sur celles-ci.

4.1 Le contexte socio-économique

Le vieillissement de la population ainsi que le vieillissement des infrastructures publiques produisent une pression de plus en plus grande sur les finances publiques du Canada. Comme mentionné au chapitre un, la forte période de croissance urbaine au Canada a eu lieu au cours des Trente-Glorieuses. C'est plus particulièrement dans la grande région du Centre-Est du Canada qui comprend l'Ontario et le Québec, que s'est produite cette croissance. Depuis cette période, ces deux provinces ont vécu un sous-investissement continu dans les infrastructures publiques, car les priorités étaient accordées au contrôle de la dette et à d'autres services publics comme la santé et l'éducation, dont les coûts ont augmentés lors des dernières décennies. Ce phénomène a eu pour conséquence de créer la dépréciation continue des actifs en infrastructure au-delà de leur durée de vie utile et un sous-investissement chronique pour leur entretien. Ce déficit d'infrastructures provoque aujourd'hui la nécessité d'un rattrapage important en matière d'investissement ce qui engendre une pression financière accrue sur les gouvernements. De plus, le modèle de développement suburbain de basse densité, typique en Amérique du Nord, nécessite des investissements particulièrement importants pour soutenir les infrastructures. Au Canada, tous les paliers de gouvernement se partagent la responsabilité d'investir dans les infrastructures locales et régionales. Toutefois, les municipalités canadiennes assument une part majeure des responsabilités en matière d'infrastructures de base, notamment pour les routes locales, le transport en commun, le traitement des eaux, les égouts ainsi

que les autres équipements visant à offrir des services locaux, comme les installations culturelles et récréatives. Tous ces services impliquent des investissements en immobilisation considérables, mais également des coûts d'entretien et de renouvellement. N'ayant pas accès aux impôts sur le revenu des individus et des sociétés, les revenus des municipalités canadiennes proviennent principalement des impôts fonciers suivis de la tarification des services. Environ le quart des recettes municipales viennent aussi de transferts intergouvernementaux provenant du fédéral et des provinces. (Champagne et Choinière, 2016)

Les municipalités sont propriétaire d'une quantité d'infrastructures publiques de plus en plus grande, leurs actifs en la matière sont passés de 22 % en 1955 à plus de 54 % en 2013. La proportion des infrastructures provinciales est demeurée stable, passant de 34 % en 1955 à 38 % en 2013. Le changement le plus significatif s'est observé au niveau du gouvernement fédéral : alors qu'il possédait 43 % des infrastructures publiques en 1955, on estimait qu'en 2013, seulement 7 % étaient liées à ce palier de gouvernement. Les engagements financiers des municipalités en investissement pour les infrastructures sont passés de 27 % en 1955 à 54 % en 2013. Pendant cette même période, le fardeau des provinces est demeuré assez constant passant de 40 % à 42 %, tandis que le gouvernement fédéral a diminué sa contribution financière de façon significative au cours des dernières décennies, passant de 34 % en 1955 à 4 % en 2013. (Champagne et Choinière, 2016)

C'est dans ce contexte, où la pression financière pour entretenir et construire les infrastructures des municipalités est très grande, que plusieurs provinces canadiennes ont mis en place un cadre réglementaire pour prélever des redevances sur le développement. Ces dernières sont utilisées avant tout comme outils de financement pour récolter des revenus de plus en plus nécessaires par les municipalités, sans toujours tenir compte de leurs impacts sur les formes urbaines. (Baumeister, 2012)

4.2 L'impact des régimes de redevances sur le développement sur les formes urbaines

Des recherches auprès de municipalités qui utilisent les redevances sur le développement au Canada montrent que cet outil est beaucoup plus utilisé pour sa contribution financière à la croissance que pour appuyer les objectifs en matière d'aménagement (Baumeister, 2012). Lorsque les redevances sur le développement sont calculées seulement en fonction du remboursement des frais associés à la croissance sans considération pour les formes urbaines, cela peut entraîner des répercussions non souhaitables sur le territoire, comme l'étalement urbain. Au contraire, lorsque les municipalités

synchronisent leurs régimes de redevances sur le développement avec leurs planifications urbaines, les redevances peuvent appuyer l'atteinte des objectifs de développement durable. C'est le cas de certaines municipalités canadiennes qui ont adopté des règlements encadrant les redevances sur le développement qui participent à l'atteinte de leur ambition en matière d'urbanisme.

4.2.1 L'impact d'une approche uniquement financière

Afin de diminuer le fardeau administratif souvent associé à une approche basée sur les coûts marginaux des projets de construction, plusieurs municipalités canadiennes appliquent des calculs basés sur une moyenne pour calculer les frais associés aux redevances sur le développement (Baumeister, 2012). Rappelons qu'une approche selon le coût moyen signifie que les montants des redevances seront distribués également sur l'ensemble de la municipalité selon certains critères, tels que le nombre et le type d'unités résidentielles. Cela signifie que tous les projets qui répondent aux mêmes critères payeront les mêmes coûts, sans regard aux dépenses réelles qu'ils engendrent en considérant d'autres facteurs comme l'emplacement. Une approche selon les coûts marginaux reflète davantage les coûts réels des infrastructures et services associés à chaque projet. Par exemple, en suivant cette approche, les sites qui sont plus dispendieux à desservir à cause de la topographie, des distances relatives aux infrastructures existantes ou bien de leur localisation à l'extérieur des zones identifiées pour la densification se verront associés des charges plus élevées. Au contraire, les sites à l'intérieur ou à proximité des zones construites se verront associer une plus petite charge.

Les deux chercheurs Andrejs Skaburskis et Ray Tomalty (2000) se sont particulièrement intéressés à la question de l'impact des redevances de développement sur la forme urbaine en Ontario. Ces derniers ont mené une étude auprès de promoteurs et d'acteurs municipaux afin de prendre connaissance de leur point de vue sur les effets des redevances de développement sur l'aménagement du territoire. Dix des onze promoteurs provenant de la région de Toronto affirmaient que la tarification des redevances sur le développement actuel contribuait à réduire la densité des projets de développement, alors qu'un seul affirmait qu'elle n'avait pas d'impact sur la densité. Ces réponses montrent que les régimes de redevances sur le développement dans la région de Toronto ne prenaient généralement pas en considération leurs impacts sur l'aménagement du territoire.

À Toronto, les frais sont perçus sur la base du nombre d'unités résidentielles. Les promoteurs voient donc les frais associés aux redevances sur le développement augmenter avec le nombre d'unités dans

un lotissement. Puisque le potentiel de revenu des terrains est surtout déterminé par la longueur de la façade des lots, les promoteurs ont tendance à réduire le nombre d'unités résidentielles et à augmenter la largeur des lots. Bien que les frais de redevances soient plus bas pour les types de constructions qui normalement augmentent la densité du tissu urbain, la différence n'était pas suffisante au moment de l'étude pour compenser les profits associés à de plus larges lots. (Skaburskis et Tomalty, 2000)

Les choix priorisés par les municipalités quant à la méthode de calcul utilisée sont expliqués dans une seconde étude de Skaburskis et Tomalty (2003). Le contexte d'adoption des redevances sur le développement dans la région de Toronto est utilisé afin de répondre à la question :

« Pourquoi est-ce que tant de municipalités ont adopté des approches basées sur des coûts moyens quand il est largement accepté qu'une approche basée sur les coûts marginaux est plus adaptée pour maximiser l'efficacité des infrastructures et l'utilisation du sol? »

La loi ontarienne permet les calculs différenciés par zones afin de varier les frais des redevances en fonction des coûts associés à leur développement (*Development Charges Act*). Cette méthode se rapproche d'un calcul basé sur les coûts marginaux. Toutefois, très peu de municipalités utilisaient cette méthode. En effet, dans la grande région de Toronto, 24 municipalités sur 29 utilisaient un système de redevance basé sur les coûts moyens, quatre utilisaient un système mixte et l'une d'entre elles n'utilisait pas de système de redevances sur le développement. (Skaburskis et Tomalty, 2003)

Lorsque la question est posée à savoir pourquoi un système basé sur le coût moyen est utilisé, les acteurs municipaux affirment que cette décision répond au principe de l'équité : l'approche de l'utilisateur payeur est basée sur le fait que ceux qui bénéficient des investissements en infrastructure sont ceux qui devraient payer pour, plutôt que ces services soient payés par une taxe générale comme la taxe foncière. De plus, la méthode basée sur les coûts moyens est défendue pour sa facilité administrative, car les coûts sont facilement calculables selon les plans de croissance. Cette méthode permet aussi un maximum de flexibilité, car les frais collectés peuvent être utilisés sur différents développements de la même municipalité. Finalement, puisque cette méthode est basée sur une méthodologie simple, elle a l'avantage d'être claire pour les promoteurs ainsi que facilement défendable devant les tribunaux. Les auteurs de l'étude viennent toutefois nuancer ces arguments en affirmant qu'ils ne justifient pas complètement l'utilisation de cette méthode de calcul. Il n'y a pas

d'évidence montrant qu'une approche globale de calcul des redevances nécessite moins de négociations avec les promoteurs. Au contraire, des entrevues avec des acteurs municipaux qui ont de l'expérience avec les deux approches ont même révélé que les règlements basés sur une approche globale nécessitaient plus d'études consultatives et plus de négociations avec les promoteurs en amont de leur adoption. De plus, les auteurs critiquent l'argument de l'équité évoqué par les municipalités, car leur méthodologie ne permet pas d'internaliser les véritables coûts entraînés par chaque projet, et ce, afin que chacun paye pour les besoins en services qu'il entraîne. Il est alors contradictoire d'affirmer d'une part que les développements doivent se financer et que les individus doivent payer pour les services reçus et d'une autre part utiliser une méthode de calcul basé sur les coûts moyens. Cette contradiction pourrait expliquer pourquoi les acteurs municipaux éprouvent des difficultés à justifier ce système aux promoteurs. (Skaburskis et Tomalty, 2003)

En Colombie-Britannique, le *Local Government Act* permet que les redevances sur le développement soient calculées en fonction des coûts marginaux de chaque projet afin d'appuyer les objectifs d'aménagement. Pourtant, les municipalités de la province choisissent souvent d'établir les redevances sur le développement en se basant sur le coût moyen de l'ensemble des services associés aux futurs aménagements afin de réduire le fardeau administratif (James Taylor Chair in Landscape & Liveable Environments, 2001). Le guide des meilleures pratiques produit par le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique à l'attention des gouvernements locaux pour encadrer l'adoption des redevances suggère d'ailleurs d'utiliser un calcul se basant sur la moyenne pour la plupart des services, à moins d'une grande disparité entre ceux qui payent et ceux qui reçoivent les services. (Ministry of Community Services, 2005)

La chaire de recherche James Taylor Chair in Landscape & Liveable Environments (2001), dénonce cette pratique. Bien que les calculs des frais selon une moyenne des coûts globaux provoquent un moins grand impact sur les formes d'aménagement dans les milieux déjà construits puisque les services sont déjà disponibles, ils produisent un effet indésirable sur les formes d'aménagement dans les zones urbaines émergentes, où se produit la majorité de la croissance en Colombie-Britannique. De plus, en imposant les redevances sur le seul critère du nombre d'unités sans égard par exemple à leur grandeur, les plus petites unités résidentielles se voient généralement attribuer le même montant de redevances que les plus grandes unités résidentielles. Puisque les promoteurs soustraient de leurs profits la somme

associée aux redevances lors de la vente, ils favorisent alors les grandes résidences sur de grands lots, plutôt que de plus petites unités sur de plus petits terrains qui s'avèrent plus efficaces et écologiques.

Ces deux études provenant de différentes provinces canadiennes montrent que les redevances sur le développement influencent les types d'aménagement priorités par les promoteurs. Les méthodes de calculs et les taux attribués aux différents types de constructions peuvent influencer négativement les formes urbaines par rapport aux objectifs d'aménagement lorsqu'elle ne reflète pas les coûts réels que les projets entraînent pour les municipalités. Toutefois, il semble y avoir une incompréhension de cet effet par les acteurs municipaux qui voient en cet outil un moyen de financer le développement, sans tenir compte de son potentiel en matière de planification urbaine et d'économie financière à long terme.

4.2.2 Des exemples de bonnes pratiques

Plusieurs éléments peuvent être intégrés dans les règlements encadrant les redevances sur le développement afin de prendre en considération les objectifs d'aménagements. Ces éléments peuvent être liés à une méthode de calcul qui reflète davantage les coûts réels engendrés par les constructions ou bien par l'ajout d'exemptions de redevances pour encourager des projets bénéfiques pour les collectivités. Certaines municipalités canadiennes utilisent leurs régimes de redevances sur le développement afin qu'ils appuient les plans de développement.

Dans l'étude réalisée en Ontario par Skaburskis et Tomalty (2000), contrairement aux réponses des promoteurs de la région de Toronto, dans la région d'Ottawa-Carleton, quatre promoteurs affirmaient que les redevances sur le développement contribuaient à augmenter la densité de leur projet alors que quatre autres affirmaient qu'elles n'avaient que très peu ou pas d'effet sur la densité des projets. À l'opposé de la région de Toronto, aucun des promoteurs de la région d'Ottawa-Carleton n'a affirmé que les redevances sur le développement favorisaient une densité résidentielle plus basse. Certains affirmaient même que les redevances sur le développement encourageaient les projets résidentiels plus denses. Il est donc intéressant d'identifier les éléments du régime de redevances qui incitaient à une plus faible densité dans la région de Toronto, ainsi que ceux qui, au contraire, augmentaient les densités à Ottawa.

D'une part, à Ottawa les redevances étaient plus élevées sur les maisons unifamiliales, ce qui les rendait inabordables pour plusieurs ménages qui se tournaient alors vers les maisons de ville ou les

maisons en rangées. La différence entre les coûts appliqués aux différents types de construction était donc dans cette région suffisante pour encourager des projets de constructions plus denses. D'autre part, une politique régionale a été adoptée afin de réduire les coûts des redevances sur le développement pour les unités plus petites que 1100 pieds carrés afin d'encourager la construction de résidences plus abordables sur de plus petits lots. Les auteurs de l'étude mentionnent toutefois qu'il n'y a pas eu assez de temps depuis l'adoption de cette politique pour en évaluer les effets sur la densité urbaine. L'utilisation d'une grille tarifaire différente pour encourager les densités résidentielles plus haute a néanmoins, toujours selon les auteurs de l'étude, fait prendre connaissance aux promoteurs du lien entre les taux de redevance et les formes de construction et ils s'attendent à ce que les redevances sur le développement influencent positivement la structure spatiale d'Ottawa-Carleton sur le long terme. (Skaburskis et Tomalty, 2000)

Plus récemment, il est aussi possible d'observer une différence entre le régime de redevance de Toronto et celui d'Ottawa. Les villes d'Ottawa et de Toronto modulent toutes deux les frais de redevances selon les différents types de constructions associés aux unités résidentielles, par exemple les maisons unifamiliales, maisons en rangée, multiplexes et appartements. Le nombre de chambres pour ces deux dernières catégories fait aussi varier les frais. Toutefois, ce qui distingue le régime de la Ville d'Ottawa, c'est qu'il module les frais de redevances en fonction de différentes zones géographiques (Annexe 2). Par exemple, les frais de redevances pour une maison unifamiliale qui se situe à l'intérieur de la ceinture verte seront moins élevés que pour un même type de construction à l'extérieur de la ceinture verte. Pour ce qui est des constructions non résidentielles, les deux villes appliquent un calcul se basant sur les pieds carrés. (City of Toronto, 2017; City of Ottawa, 2016)

Certaines villes et municipalités soulèvent la difficulté de diminuer les redevances pour les terrains dont le développement est favorable c'est-à-dire dans les zones à l'intérieur du cadre déjà bâti ou situées à proximité. La raison évoquée touche la dépendance des villes aux redevances pour financer les infrastructures qu'il faudra construire ou modifier, peu importe où se situe le développement. Cette vision ne tient pas compte des coûts à long terme beaucoup plus élevés pour les développements étalés que compacts. La Ville d'Ajax en Ontario a réduit ses redevances sur le développement dans son centre-ville. Bien que cela ait entraîné une perte de revenue immédiate, la Ville explique qu'elle a choisi une approche à long terme et que cela a permis la réalisation de deux projets qui n'auraient pas

pu voir le jour autrement. Ces projets rapporteront des millions de dollars à la Ville en taxes foncières ainsi qu'une réduction des coûts d'entretien pour les années à venir. (Baumeister, 2012)

La Ville de Kitchener en Ontario a aussi établi des frais qui varient grandement d'une zone à une autre. En fait, la Ville applique un tarif différent entre les constructions qui se situent dans les quartiers centraux et celles qui sont construites en zone suburbaine (City of Kitchener, 2017). La figure 4.1 montre l'écart entre les frais chargés aux différents types de construction par rapport à leurs emplacements. Comme la loi ontarienne l'exige (*Development Charges Act*), ces frais correspondent aux véritables coûts associés aux services et infrastructures publics nécessaires à ces types de bâtiments en fonction de leur emplacement. Les écarts considérables entre les frais pour les deux différentes zones agissent comme incitatifs pour la construction ou la revitalisation dans les milieux centraux.

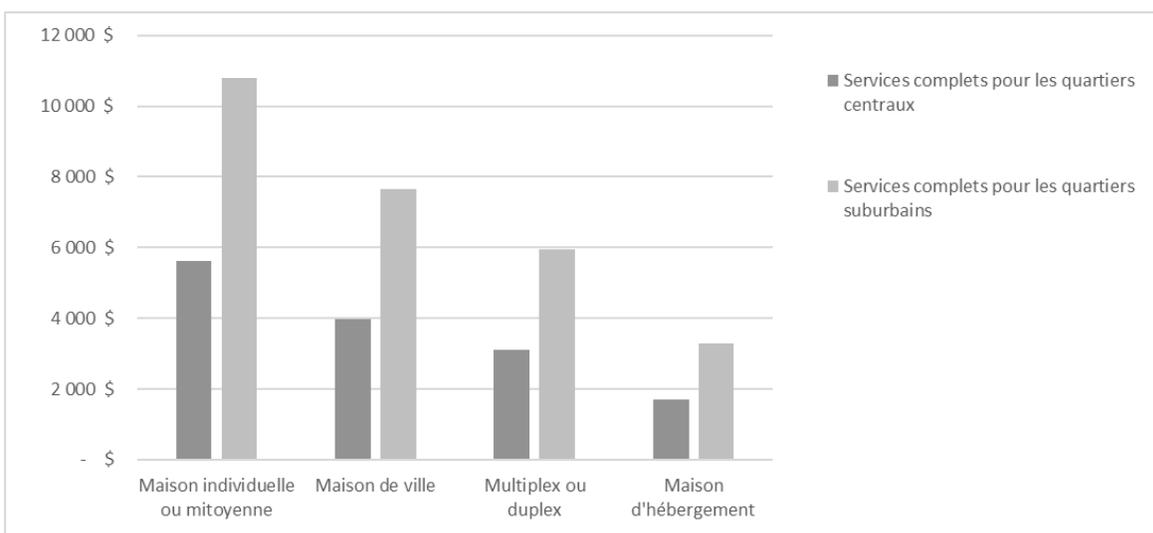


Figure 4.1 La différence de frais de redevances sur le développement imposés entre les quartiers centraux et suburbains dans la Ville de Kitchener pour des services complets en 2017 (City of Kitchener, 2017)

La Ville de Penticton en Colombie-Britannique, en plus de moduler les frais de redevances en fonction du type de construction et de trois zones géographiques, a adopté un règlement qui vise les réductions de frais associés aux redevances sur le développement. Ces réductions ont pour objectif d'encourager la construction de projets plus écologiques. Afin d'obtenir la réduction, qui peut aller jusqu'à 50 % ou

100 % selon le type de projet, une grille doit être complétée et un résultat de 40 % doit être obtenu (Annexe 3). (The corporation of the City of Penticton, 2010)

La Ville de Vancouver Nord impose des frais de redevances sur le développement en fonction d'un montant par mètre carré selon les types de construction, à l'exception des maisons individuelles qui sont chargées par lot. Les calculs aux mètres carrés permettent une plus grande précision pour établir l'impact de chaque unité sur sa demande en services et infrastructures. De plus, la Ville permet des exemptions de 100 % pour les *Not for Profit Rental Housing*. Celles-ci sont définies par des logements qui sont détenus et exploités par une société à but non lucratif enregistrée ou un autre organisme sans but lucratif. Pour les logements locatifs, une réduction de 50 % des frais de redevances est aussi prévue. (City of North Vancouver, 2016)

Les projets à plus grande densité prennent en général plus de temps à compléter, ce qui entraîne un délai plus grand avant la vente des unités (Baumeister, 2012). Les promoteurs doivent alors prévoir une période plus longue avant de percevoir le retour sur leurs investissements. Pour certains promoteurs, cette situation peut s'avérer dissuasive à la construction de projets avec des taux de densités élevés. Afin d'atténuer ce phénomène, certaines provinces et municipalités permettent des paiements différés. C'est le cas de la Colombie-Britannique qui exige un tiers des redevances au moment de la délivrance du permis de construire ou de l'approbation du lotissement, un tiers un an plus tard, puis le dernier tiers deux ans après le lotissement (Slake, 1994).

4.3 Les difficultés d'utiliser des redevances sur le développement comme outils de planification urbaine

Comme vu précédemment, certains règlements entourant les redevances sur le développement sont plus appropriés que d'autres pour atteindre les objectifs d'aménagement. Il faut mentionner qu'une justification provenant d'une étude approfondie doit accompagner le règlement mis en place par les municipalités pour l'ensemble des provinces canadiennes afin de justifier la nécessité de l'imposition des frais. Les coûts associés aux redevances doivent donc toujours refléter les coûts réels que les projets de construction entraîneront pour la municipalité. Bien que les frais puissent être réduits, ils ne doivent pas dépasser les montants en capitaux raisonnablement établis pour subvenir à la croissance. Il peut alors être difficile pour une municipalité d'avoir recours à cet outil pour appuyer ses objectifs

d'aménagement si son contexte ne justifie pas une grille tarifaire synchronisée avec ses objectifs urbains.

Comme le mentionne Slake (1994), il peut être difficile d'utiliser les redevances sur le développement pour encourager des densités plus fortes et décourager l'étalement urbain, car même si les redevances d'exploitation ont une incidence sur le sol, « les politiques fiscales sont des instruments généralement peu efficaces pour atteindre des objectifs d'aménagement ». De plus, déterminer de façon précise les redevances en fonction d'un modèle d'utilisation du sol s'avère très difficile et certains problèmes d'aménagement ont une portée plus régionale ou même provinciale.

Malgré le niveau variable d'influence des redevances sur le développement sur la forme urbaine et sur sa capacité à freiner l'étalement urbain, il est primordial que l'imposition de redevances, si elle n'influence pas toujours positivement les formes urbaines, ne nuise pas aux objectifs de planification urbaine. En effet, les objectifs d'aménagement durable ne doivent pas être mis en péril par l'utilisation de mesures fiscales ou financières qui leur sont défavorables. Il faut donc rechercher des méthodes de calcul qui sont neutres ou positives relativement aux objectifs stratégiques en matière d'aménagement urbain. Les redevances devraient donc être déterminées de façon à refléter les coûts réels des types d'aménagement et de leur emplacement (Baumeister, 2012; Slake, 1994).

4.4 Les acteurs impliqués dans l'élaboration des lois et règlements encadrant les redevances sur le développement

Suite à une étude auprès de plusieurs municipalités canadiennes qui utilisent les redevances sur le développement, Baumeister (2012) affirme que bien que les acteurs provenant du domaine des finances tiennent un rôle primordial dans la démarche de réalisation d'un régime de redevances sur le développement, il est aussi nécessaire d'impliquer des acteurs dont les intérêts portent sur les objectifs d'aménagement afin de permettre d'inclure certaines préoccupations urbanistiques. Sans l'implication du département d'urbanisme, il peut y avoir un manque de cohésion entre le programme de redevances et les objectifs de planification urbaine.

En Ontario, le débat qui a entouré l'adoption du *Development Charges Act* en 1989 est marqué par l'absence d'acteurs comme des groupes environnementaux ou des aménagistes qui auraient pu défendre les intérêts liés à leurs domaines d'expertise. Le seul ministère qui a montré de l'intérêt envers l'impact des redevances sur la planification urbaine, au-delà des considérations financières,

était le Ministry of Housing. Ce ministère a permis l'exemption de redevances sur la construction de logements abordables. (Skaburskis et Tomalty, 2003)

Dans l'étude de Skaburskis et Tomalty (2000), sur les dix employés municipaux qui ont exprimé une opinion sur l'impact des redevances sur le développement sur la densité urbaine, un seul pensait que les redevances pouvaient affecter la densité résidentielle et non résidentielle. La plupart affirmaient plutôt que la densité reposait sur le zonage et les caractéristiques du voisinage.

Au contraire, certaines municipalités comme Markham en Ontario et la Ville d'Halifax reconnaissent la valeur des redevances sur le développement comme outils de planification urbaine. Un représentant de la municipalité de Marham a affirmé:

« DCs do have a role as a planning tool as long as the municipality think of them in this way...the trick is to get your finance staff to understand the planning implications of fiscal tools. I've found that once provided that perspective, they are supportive. » Baumeister, 2012)

Les urbanismes de la Ville d'Halifax ont affirmé pour leur part que la collaboration entre les départements ainsi que l'élaboration d'un plan régional commun ont été nécessaires pour atteindre les objectifs ainsi que réduire les conflits. (Baumeister, 2012)

Le contexte financier de plusieurs municipalités canadiennes pousse ces dernières à adopter des redevances sur le développement. Certains des règlements les encadrant sont élaborés afin d'appuyer les objectifs en matière d'aménagement, alors que d'autres au contraire leur nuisent. Les exemples évoqués dans cette section seront fort utiles à l'analyse présentée dans le chapitre qui suit.

5. L'ANALYSE

En tenant compte du contexte québécois et suite à une revue de littérature portant sur les concepts théoriques des redevances sur le développement ainsi que sur les expériences canadiennes en la matière, une analyse portant sur l'adoption des redevances sur le développement au Québec est présentée dans ce chapitre. Comme base de référence pour cette analyse, les quatre principes clés pour une réforme fiscale et budgétaire responsable proposés par l'organisme d'intérêt public Vivre en Ville (2014) sont utilisés : assurer l'équilibre des finances publiques à long terme, assurer l'équité, internaliser les coûts du développement urbain et favoriser l'émergence de collectivités viables. De plus, les limites et les défis découlant de l'analyse sont exposés.

5.1 L'équilibre des finances publiques à long terme

L'adoption d'une réforme fiscale doit permettre de remédier au problème de fuite vers l'avant de nombreuses municipalités qui, en ouvrant de nouveaux lotissements, repoussent leurs responsabilités d'entretien, de réparation et de remplacement d'infrastructures en profitant des entrées à court terme de liquidité sous forme de taxe. Pour assurer l'équilibre des finances publiques, il faut que la réforme permette de couvrir à la fois les obligations courantes et les investissements liés aux travaux majeurs à venir. En plus de viser l'équilibre budgétaire des municipalités, la réforme doit viser à long terme un allègement des charges qui pèsent sur les paliers de gouvernement supérieurs. (Vivre en Ville, 2014)

Les redevances sur le développement peuvent assurer un équilibre des finances publiques à long terme en utilisant un calcul qui reflète les coûts marginaux de chaque projet et influence les décisions d'achat vers des choix de résidences plus économiquement viables. De plus, le moment déterminé dans le règlement pour le paiement des frais a une influence sur les formes de développement privilégiées par les promoteurs.

5.1.1 Les coûts marginaux

L'adoption d'un régime portant sur les redevances sur le développement peut-être une façon de freiner la fuite vers l'avant qu'ont tendance à adopter certaines municipalités québécoises qui connaissent une croissance rapide pour assurer leurs financements. En effet, c'est un outil supplémentaire pour diminuer la part de la taxe foncière comme source de revenu municipal, une taxe fortement liée à l'urbanisation accélérée et peu dense des territoires lorsqu'elle est la source principale

de revenu. En plus de diversifier les sources de financement, les redevances peuvent, lorsqu'utilisées avec cet objectif, réduire le fardeau financier des trois paliers gouvernementaux en encourageant une utilisation optimale des infrastructures. Afin d'équilibrer les finances publiques et même de réduire les coûts sur le long terme, les redevances sur le développement doivent être appliquées de façon à refléter les coûts marginaux des projets de construction et servir d'incitatif fiscal pour l'émergence de projets plus viables économiquement. Il est aussi nécessaire d'éviter une approche basée sur les coûts moyens, car les redevances sur le développement jouent alors un rôle d'incitation à l'étalement, augmentant ainsi les coûts que devront assumer les gouvernements sur le long terme. En calculant les frais de redevances selon une approche basée sur les coûts marginaux, les acheteurs des résidences exerçant une pression financière plus grande sur la municipalité doivent payer davantage. Par exemple, les projets de construction en périphérie ou encore dont la densité est faible auront fort probablement des frais de redevance plus élevés, cela a donc tendance à encourager les projets de construction plus viable à long terme sur le volet économique, mais aussi environnemental et social.

5.1.2 Le moment du paiement des redevances sur le développement

Afin d'encourager les formes urbaines plus compactes et de réduire le fardeau financier des gouvernements, il est nécessaire de définir le moment stratégique pour exiger aux promoteurs le paiement des redevances sur le développement. Les projets de construction plus denses prennent généralement plus de temps à construire et lorsque la municipalité demande le paiement des frais en début de projet lors de l'obtention du permis de lotissement ou de construction par exemple, le délai avant que les promoteurs puissent récupérer leur argent par la vente des unités est long. Cette situation peut s'avérer dissuasive à la construction de projets avec des taux de densités élevés et donc de nuire au développement plus compact des municipalités. Afin de respecter la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les décisions en la matière devront être inscrites dans le règlement municipal.

5.2 L'équité

Afin d'atténuer les distorsions entre les coûts réels des services publics et les coûts assumés par les ménages, les entreprises et les organisations, il faut que le principe de l'équité soit appliqué. Pour assurer l'équité, les frais associés à la réforme doivent se rapprocher le plus possible du principe du bénéficiaire-payeur. (Vivre en ville, 2014)

Lors de l'adoption d'un règlement sur les redevances sur le développement, l'équité doit s'appliquer entre les nouveaux et les anciens résidents et, pour ce faire, il est nécessaire de bien définir les coûts de croissance engendrés par le développement de nouveaux projets sur les services et les infrastructures. Quatre étapes sont proposées pour déterminer les coûts liés à la croissance.

5.2.1 L'identification des coûts liés à la croissance

Certaines étapes doivent être respectées afin de déterminer les coûts associés à la croissance, celles-ci sont illustrées par la figure 5.1 et sont ensuite expliquées plus en détails.

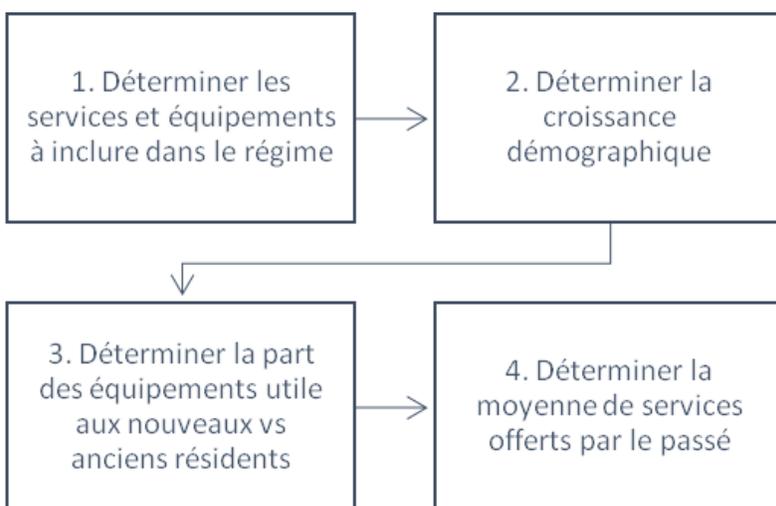


Figure 5.1 Les étapes à suivre pour déterminer les coûts associés à la croissance (Hemson Consulting Ltd., 2014)

Dans un premier temps, le choix des équipements à inclure dans le régime de redevance est décidé par les municipalités. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet aux municipalités d'inclure tous les équipements et services dans les frais liés aux redevances sur le développement, pourvu que ceux-ci soient indiqués dans le règlement et qu'ils soient nécessaires pour assurer l'augmentation de services (article. 145,22). Afin d'assurer l'équité entre les nouveaux et les anciens résidents, les doubles impositions doivent être évitées et cette considération influence le choix des équipements à inclure dans le règlement. Par exemple, une municipalité désirant construire une infrastructure qui profite de façon égale à tous les résidents de la municipalité, comme une bibliothèque, devra déterminer quelle est la part du coût en capital de la bibliothèque que les nouveaux résidents utiliseront et imposer les frais de redevances en conséquence. La part qui profite aux anciens résidents devra quant à elle être

remboursée par une autre forme d'imposition. La taxe foncière n'est pas une bonne avenue puisque cela créerait une double imposition auprès des nouveaux résidents qui ont déjà payé leur part par le biais des frais sur les redevances de développement et qui devraient payer une seconde fois à travers leurs taxes foncières. Bien qu'une taxe de secteur puisse être imposée sur les anciens quartiers pour que les résidents de ceux-ci payent leur part, la question se pose quant à la pertinence de passer par un régime de redevances sur le développement pour récupérer les coûts en capital d'un service qui sera utilisé équitablement entre les résidents. La taxe foncière semble plus appropriée pour ce genre de service et d'équipement public. Les redevances sur le développement sont plutôt utiles pour les équipements qui ne bénéficient pas à l'ensemble de la population de façon égale. Par exemple, l'agrandissement d'une route principale pour desservir un nouveau développement en périphérie, bien qu'utilisable par l'ensemble de la population, est avant tout nécessaire pour les nouvelles constructions. Dans ce cas, les redevances sur le développement sont utiles afin d'assurer l'équité entre les anciens et les nouveaux résidents.

Dans un deuxième temps, il est nécessaire de faire une projection démographique. Pour la portion résidentielle de la prévision, il faut déterminer la croissance de la population qui occupera les nouvelles unités résidentielles sur une certaine période de temps. Cette croissance démographique détermine la nécessité d'installations supplémentaires et fournit les bases des prévisions en capital liées au développement. Les prévisions pour la partie non résidentielle doivent quant à elles établir la superficie d'espace à construire dans la municipalité durant la période de planification. Les prévisions sont basées sur l'augmentation prévue de nouveaux emplois et la quantité d'espace requis pour les accueillir. En plus de prévoir la croissance des résidents et des employés, il est aussi nécessaire d'identifier quels sont les types et les formes de développement qui les accueilleront. Les prévisions doivent donc être conformes aux plans de développements municipaux et régionaux. La Ville de Peterborough en Ontario a fait une prévision de la croissance des résidents et des employés sur le territoire sur dix ans afin de calculer les services généraux et une même projection sur 16 ans pour les services d'ingénierie, c'est-à-dire la planification des routes, aqueduc et eaux usées (Annexe 4). (Hemson Consulting Ltd., 2014)

Dans un troisième temps, bien que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'impose pas aux municipalités de maintenir le même niveau de service que celui offert au cours des années précédentes, celui-ci devrait être maintenu afin que les municipalités n'utilisent pas les frais des redevances pour payer des services et infrastructures supérieurs par rapport à ce dont les résidents

actuels bénéficient. Il peut toutefois être convenu et indiqué dans le règlement qu'à la suite d'une décision du conseil municipal certains niveaux peuvent être augmentés pour ce qui a trait à des services bénéfiques pour le développement plus viable du territoire, par exemple le service de transport en commun. Un examen des niveaux de service de la municipalité pour les bâtiments, les terrains, les véhicules, les équipements et autres services généraux doit donc être préparé comme référence pour déterminer les besoins liés au futur développement. La province de l'Ontario exige de prendre en compte les dix dernières années pour cet exercice. Elle demande aussi de respecter non seulement la quantité de services et d'infrastructures nécessaire, mais aussi la qualité. Ainsi, le niveau quantitatif pour un bâtiment sera évalué en mètre carré selon le nombre d'unités. Le niveau qualitatif est introduit pour sa part en considérant aussi la valeur fiscale du bâtiment par mètre carré. Cette approche permet d'assurer un niveau de service équivalant à ce qui était offert au cours des dernières années. En ce qui a trait au traitement des eaux usées, il n'est pas nécessaire de tenir compte des niveaux de service historiques, car le niveau applicable devra plutôt correspondre aux normes d'ingénierie de la Ville ainsi qu'à les législations provinciale et fédérale sur la santé et l'environnement. L'Annexe 5 présente les niveaux de service pour tous ceux inclus dans le calcul des frais de développement de la Ville de Peterborough. (Hemson Consulting Ltd., 2014)

Dans un quatrième temps, grâce aux informations liées au choix des équipements; à la croissance démographique et aux plans de planification urbaine; ainsi qu'au niveau de service à maintenir, il est possible de faire une prévision du capital associé au développement. Les coûts en capital prévu pour chaque service et infrastructure liés à la croissance doivent être déterminés. Ensuite, certains montants doivent être déduits des coûts qui peuvent être demandés par le biais du règlement sur les redevances sur le développement comme : les subventions provenant des niveaux de gouvernements supérieurs; la part des frais qui seront utilisés pour offrir des services ou effectuer des réparations qui sont utiles aux résidents actuels; les montants qui ont été perçus sous le régime de redevances précédent et qui sont toujours disponibles dans les réserves; ainsi que les coûts à payer à un moment qui excède la période prédéterminée du régime (par exemple 10 ans) et qui seront récupérables par le biais d'un prochain règlement sur les redevances sur le développement. Ces soustractions sont nécessaires afin d'assurer que les nouveaux résidents payent le juste prix des équipements qu'ils utiliseront. Ils ne doivent pas assurer les coûts des équipements déjà payés ou qui bénéficieront aussi aux anciens et futurs résidents. Afin de rembourser les frais associés aux travaux de réparation ou à la part des

infrastructures partagés entre anciens et nouveaux résidents, d'autres sources de revenus doivent être utilisées, par exemple la taxe de secteur. (Hemson Consulting Ltd., 2014)

Tel qu'indiqué dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* à l'article 145.22, le règlement doit prévoir la constitution d'un fonds destiné exclusivement à recueillir les contributions. L'argent accumulé dans ces réserves peut être utilisé seulement aux fins pour lesquelles elles ont été exigées. Dans le cas où la municipalité constate un surplus qui ne peut être utilisé à ces fins, le solde résiduel du fonds doit être réparti par la municipalité entre les propriétaires des immeubles visés par les permis ou les certificats dont la délivrance a été assujettie au paiement de la contribution, au prorata des montants payés relativement à chacun de ces immeubles.

Il est donc possible en suivant ces quatre étapes de déterminer les coûts des infrastructures et des services qui peuvent être récupérés par le biais du régime de redevances sur le développement. La section 5.3.1 présente une façon de répartir ces coûts afin que chaque projet de construction se voie attribuer les frais qui se rapprochent le plus possible de ce que la municipalité devra payer pour le desservir.

5.3 L'internalisation des coûts du développement urbain

La réforme fiscale et budgétaire doit favoriser l'équité à long terme en assurant l'internalisation des coûts du développement urbain. Elle doit notamment intégrer des mesures qui compensent les dommages environnementaux encourus, la perte de jouissance collective des espaces utilisés, ainsi que les surcoûts des infrastructures, des équipements et des services. (Vivre en ville, 2014)

Les redevances sur le développement peuvent contribuer à internaliser les coûts de croissance associés aux équipements et aux services offerts par la municipalité. Pour ce faire, les frais exigés pour chaque projet doivent respecter leurs impacts respectifs sur les coûts publics.

5.3.1 La méthode de calcul

Afin d'internaliser les coûts réels liés à chaque projet, l'usage des coûts marginaux est nécessaire. Ainsi, plus un projet nécessite des dépenses élevées pour la municipalité en matière d'infrastructure et de service, plus les frais des redevances sur le développement seront élevés. Dans le cas où deux projets semblables, dont un est localisé dans un quartier central déjà desservi et l'autre dans un nouveau secteur en périphérie qui nécessite des coûts en capitaux plus élevés, le premier devra généralement

payer moins de frais que le deuxième. Cette variation des frais en fonction des coûts engendrés pour la municipalité est nécessaire pour internaliser les coûts des nouveaux projets afin que ce ne soit pas l'ensemble des citoyens qui doivent payer pour des projets qui alourdissent le fardeau municipal et peuvent nuire à l'atteinte de collectivité viable. Quatre variables sont suggérées afin de calculer les frais des redevances afin qu'ils atteignent le plus précisément possible le coût marginal : l'usage, la localisation, la densité et le nombre de mètres carrés.

Dans un premier temps, les municipalités doivent déterminer la part des coûts de chaque catégorie de services et d'équipement qui sont attribuables aux différents usages. Par exemple, les bâtiments à vocation résidentiels, et non résidentiels n'utilisent pas une part égale des services et des infrastructures. La Ville de Peterborough par exemple a divisé les coûts associés aux services d'ingénieries de façon à ce que les immeubles résidentiels en assument une part de 81,9 % et que les immeubles non résidentiels en assument une part de 18,1 % (Hemson Consulting Ltd., 2014).

Dans un deuxième temps, les municipalités doivent délimiter des zones au sein de leur périmètre d'urbanisation afin de moduler les frais en conséquence des coûts pour les desservir. Des critères comme la distance avec les équipements déjà en place doivent être utilisés afin de refléter les véritables coûts de croissance. Le nombre de catégories varie selon la réalité géographique et démographique de chaque municipalité. Afin que cette étape soit réalisée convenablement, il est essentiel que l'élaboration des plans d'urbanisme ait été faite avec rigueur et que la détermination des zones soit synchronisée avec celui-ci. En effet, les municipalités devraient avoir repéré les zones d'intérêt écologique et, afin de ne pas nuire aux biens et services rendus par ces derniers, les exclure des zones constructibles. De plus, le périmètre d'urbanisation devrait prévoir des zones prioritaires de développement, des zones d'expansion urbaine ainsi que des zones d'expansion urbaine à long terme ou une hiérarchie de développement semblable.

Dans un troisième temps, en plus des bienfaits environnementaux et sociaux, les bénéfices financiers obtenus grâce à une densité plus élevée ne sont plus à démontrer. La notion de densité d'occupation du sol permet de circonscrire le rapport entre la superficie des constructions implantées sur un terrain et celle du terrain en question (MAMOT, 2010a). Il est donc recommandé de déterminer différentes catégories de densité et de leur associer des frais au mètre carré afin de refléter le véritable coût de leur développement. Les projets seront classés dans l'une des catégories en fonction de leur densité.

Une municipalité pourrait par exemple décider d'établir quatre catégories de densité basées sur un nombre d'unités par hectare (Figure 5.2). (Coriolis Consulting Corp., 2003)

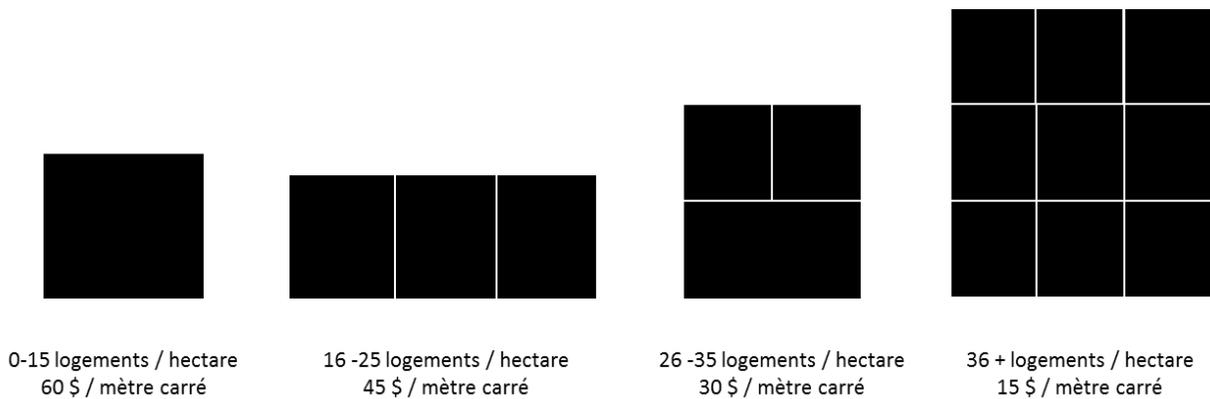


Figure 5.2 Exemples de catégories de densification

Dans un quatrième temps, le nombre de mètres carrés dans chacune des unités est calculé puis multiplié par le prix au mètre carré associé à la catégorie de densité évoquée à l'étape précédente. Ainsi, les projets dont la densité est plus basse devront payer plus cher par mètre carré, proportionnellement aux frais qu'ils engendreront pour la municipalité. De cette façon, chaque construction se voit attribuer des frais de redevance sur le développement unique qui se rapproche le plus possible de leur coût marginal. (Coriolis Consulting Corp., 2003)

Rappelons que les frais de redevances doivent toujours être justifiés en prouvant leur lien avec les coûts de croissance en capital. Chaque municipalité doit adopter une méthode de calcul qui lui convient et ne pas copier un modèle préétabli qui pourrait ne pas convenir à leur spécificité. Par exemple, des villes déjà largement urbanisées n'auront peut-être pas de grandes différences entre les coûts associés à la localisation comparativement à une municipalité dans une périphérie éloignée et encore peu développée.

5.4 L'émergence de collectivités viables

Dans un quatrième temps, la fiscalité est un élément important dans l'atteinte des résultats des politiques publiques. L'environnement fiscal des municipalités doit agir comme un levier pour la création de collectivités viables (Vivre en ville, 2014). Une collectivité viable est un concept qui s'intègre au paradigme du développement durable. Elle est définie par :

« (...) un milieu de vie qui répond aux besoins fondamentaux de ses résidents, est favorable à leur santé et assure leur qualité de vie. Son mode de développement favorise l'équité, le respect de la capacité des écosystèmes et permet d'épargner les ressources naturelles, énergétiques et financières : elle peut se maintenir à long terme. » (Boisclair, Galarneau, Gérardin et Mercier Méthé, 2014)

Plusieurs éléments lors de l'adoption d'un règlement sur les redevances sur le développement ont un impact sur la collectivité. La consultation d'acteurs variés ayant différents objectifs face au développement du territoire agit comme un exercice pour identifier les besoins des acteurs sur le territoire et module le régime de redevance en conséquence. Des incitatifs fiscaux peuvent d'ailleurs être inclus dans le règlement pour encourager certains projets souhaitables pour la municipalité. L'accès à la propriété est aussi un enjeu accentué lorsque des redevances sur le développement sont appliquées sur un territoire. La collaboration entre municipalités voisines peut finalement diminuer le déplacement du développement, essentiel à la vitalité d'une collectivité, d'une municipalité vers les municipalités voisines.

5.4.1 L'implication des acteurs de la communauté

Une municipalité souhaitant se doter d'un règlement sur les redevances sur le développement doit obligatoirement enclencher un mécanisme de consultation publique préétablie dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* aux articles 123 à 133. Des exemples canadiens ont montré la nécessité d'impliquer une variété d'acteurs ayant différents intérêts dans le processus d'élaboration du règlement afin que les impacts de celui-ci contribuent à la prospérité de la collectivité dans plusieurs secteurs. Bien que le contexte propre à chaque municipalité détermine les acteurs à impliquer dans le processus ainsi que leurs intérêts, le tableau 5.1 présente un portrait à cet égard.

Tableau 5.1 Les acteurs à impliquer dans l'élaboration du règlement et leurs intérêts

Acteurs	Intérêts
Les citoyens actuels	Que le prix des taxes ne soit pas trop élevé et qu'un certain niveau de services soit maintenu par la municipalité.
Les nouveaux acheteurs	Que le prix d'achat des résidences ne soit pas trop élevé et qu'un certain niveau de service soit offert par la municipalité.
Les promoteurs	Que des opportunités de construction aux prix du marché soient présentes sur le territoire.
Les élus municipaux	Que les résidents soient satisfaits du régime fiscal en place, que les finances soient équilibrées et que la municipalité soit attirante.
Les groupes environnementaux	Que les enjeux environnementaux soient pris en compte.
Les groupes sociaux	Que tous les groupes sociaux aient une bonne qualité de vie. Que tous aient accès à la propriété.
Les organismes pour la mobilité durable sur le territoire	Qu'une variété de moyens de transport sécuritaires soit accessible pour les résidents
Les entrepreneurs et chambres de commerce	Que le contexte municipal soit favorable à l'investissement.
Les représentants de municipalités voisines	Que le règlement adopté ne crée pas une compétition malsaine entre les municipalités voisines.

5.4.2 Les incitatifs fiscaux

L'adoption de redevances sur le développement a tendance à augmenter les prix des immeubles au moment de l'achat. L'article 145.21 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit déjà que des frais de croissance ne peuvent être appliqués à un organisme public ou encore à un centre de la petite enfance. Cette Loi prévoit aussi à l'article 145.22 que les municipalités qui désirent récolter des frais de croissance peuvent choisir en indiquant dans leur règlement les catégories de constructions, de terrains ou de travaux à l'égard desquelles le paiement d'une contribution est demandé. La loi permet donc que les municipalités exemptent certains types de constructions de leur règlement afin d'inciter leur présence sur le terroir. Il est à noter que le manque à gagner produit par les exemptions devra être compensé par une autre source de revenu tel que la taxe foncière ou l'augmentation des redevances

pour les autres constructions du secteur concerné par le règlement. Le tableau 5.2 propose des projets de construction qui peuvent être encouragés par une diminution des frais de redevances.

Tableau 5.2 Proposition d'exemption ou de réduction de frais de redevance sur le développement

Objectifs	Diminuer ou exempter les frais de redevances
Éviter les situations de monopole dans la promotion immobilière et valoriser l'autopromotion	Pour les projets de construction ou de rénovation qui prévoient moins que quatre unités résidentielles et n'excèdent pas 50 000\$ (Ministry of Community Services, 2005).
Privilégier la réutilisation, la requalification et la revitalisation de l'existant	Pour les projets de reconstruction ou de rénovation
	Projet sur un terrain contaminé afin de le réhabiliter
Favoriser la mixité sociale, notamment en prévoyant des logements abordables	Projet de logement social et communautaire
Limiter la consommation de ressources et la production d'externalités négatives	Projet de construction écoresponsable

5.4.3 L'accès à la propriété

Les redevances sur le développement viennent ajouter un obstacle aux familles qui éprouvent déjà souvent plus de difficulté à devenir propriétaire que d'autres groupes de la population (CNFFL, 1999). En effet, la littérature sur le sujet montre que les redevances sur le développement augmentent les prix de l'ensemble des propriétés sur le marché (Slake, 1994). Une diminution des frais des redevances sur le développement n'est pas une solution envisageable pour encourager l'accès à la propriété pour les familles, car au moment de délivrer le permis de construction il n'est pas possible pour les autorités locales de savoir quel type de ménage occupera l'unité résidentielle. Sachant que la mixité des ménages au sein d'une collectivité est un critère important pour sa viabilité, il est important de trouver des moyens pour faciliter leurs accès à la propriété.

5.4.4 Le déplacement du développement vers les municipalités voisines

Plusieurs auteurs soulèvent la possibilité que si une municipalité adopte un règlement pour percevoir des redevances sur le développement, les projets de construction se déplacent dans une autre municipalité qui n'a pas adopté un tel règlement. Cette situation peut nuire à la prospérité des

municipalités dans un contexte où la croissance est une source de revenus importante pour les gouvernements locaux. Bien qu'une différence de régime fiscal entre deux municipalités puisse créer un déplacement du développement, il est à noter que, dans tous les cas, les municipalités doivent récolter des sommes auprès des citoyens afin de financer la croissance des services et des infrastructures, et ce, peu importe les outils priorisés par la municipalité. En effet, si une municipalité choisit de ne pas utiliser un règlement sur les redevances sur le développement, elle devra tout de même récupérer les coûts en capitaux d'une autre façon, par exemple par la taxe foncière qui sera alors plus élevée. De plus, bien que les redevances sur le développement puissent agir comme un frein à la construction de certains projets, c'est les municipalités s'étant le mieux développées qui réussiront à diminuer les frais imposés à leurs citoyens à long terme et qui seront ainsi mieux positionnées pour attirer de nouveaux résidents ou industries, car les taxes et les frais seront diminués.

5.5 Les défis et les limites liés aux redevances sur le développement

Certaines limites et défis sont liés à l'adoption des règlements sur les redevances sur le développement et demandent de s'y attarder plus en détail, car ils rendent leur usage plus complexe ou tout simplement inadapté sur certains territoires. Le manque de ressources au sein des administrations municipales, la nature de la croissance démographique d'une région, la variabilité des résultats pour freiner l'étalement urbain ainsi que l'internalisation incomplète des coûts liés au développement sont quatre éléments qui méritent d'être approfondis lors du choix du régime fiscal pour qu'il ne nuise pas aux objectifs en matière d'aménagement du territoire.

5.5.1 Le manque de ressources

Les recherches effectuées montrent que l'utilisation de redevances sur le développement, et plus particulièrement lorsque les frais sont basés sur les coûts marginaux de chaque projet, nécessite un effort administratif important. En effet, afin d'assurer une protection contre les recours légaux et pour assurer l'équité entre les nouveaux et les anciens résidents, il est important de déterminer avec exactitude les frais demandés. Au Québec, 930 des 1 111 municipalités comptent moins de 5 000 habitants (Institut de la statistique du Québec, 2015). Les ressources de ces municipalités peu peuplées sont fort probablement insuffisantes pour mettre en place ce type de régime de financement.

5.5.2 Une utilité variable selon le contexte des municipalités

En plus du manque de ressources, certaines municipalités pour des raisons économiques et géographiques connaissent des niveaux de croissance variables, qui ne sont pas aussi rapides que d'autres municipalités comme celles en périphérie des grands centres. Il est donc nécessaire d'étudier le cas de chaque municipalité afin d'établir la pertinence d'utiliser les redevances sur le développement en vue d'assurer l'équilibre des finances publiques à long terme sur leurs territoires. D'autres outils peuvent être plus appropriés selon le contexte.

5.5.3 Des résultats incertains pour freiner l'étalement urbain

Les redevances sur le développement peuvent certainement, comme démontré précédemment, appuyer les objectifs en matière d'urbanisme et notamment contribuer à freiner l'étalement urbain, un enjeu majeur au Québec. Il est toutefois important de noter que ce n'est pas à la base un outil d'aménagement du territoire, mais bien un outil de financement et que ses impacts sur le développement du territoire sont imprévisibles, car ils dépendent de variables incontrôlables comme les forces du marché et la topographie du territoire.

Certains projets ont des besoins en capitaux élevés, mais respectent les principes d'une collectivité viable. Les conditions géographiques pourraient par exemple être la raison de dépenses supplémentaires en infrastructures. Il n'y a pas toujours de corrélation directe entre les coûts en capitaux et les projets à favoriser pour suivre les principes d'une collectivité viable. Un développement qui a des coûts en capitaux supplémentaires par exemple peut apporter des bénéfices environnementaux et sociaux importants pour la municipalité.

Bien qu'il soit nécessaire d'appliquer le règlement de façon à soutenir les objectifs d'aménagement du territoire et surtout de ne pas leur nuire, d'autres outils sont plus propices au contrôle du développement. C'est le cas par exemple des règlements de zonage qui permettent aux Conseils municipaux de découper le territoire en autant de zones qu'ils le jugent nécessaire; d'effectuer des regroupements de constructions et d'usages selon différents critères environnementaux, fonctionnels, esthétiques et socio-économiques; de prohiber ou d'autoriser les constructions et usages dans chacune des zones en fonction de l'utilisation du sol en vigueur ou de la vocation que l'on veut leur attribuer (MAMOT, 2010b).

5.5.4 Les limites à l'internalisation des coûts du développement urbain

Un règlement sur les redevances sur le développement contribue à l'internalisation des coûts associés au développement urbain en ce qui a trait à la croissance des services et des équipements. Il faut toutefois mentionner que les coûts pour pallier les dommages environnementaux encourus et la perte de jouissance collective des espaces urbanisés ne peuvent pas, pour leur part, être perçus par le biais de ce règlement. L'internalisation des coûts liés à la croissance ne peut donc pas être réalisée totalement grâce aux redevances sur le développement.

L'analyse des redevances sur le développement en fonction de principes d'écofiscalité, ainsi que l'identification des défis et des limites étant associée à leur implantation dans l'intérêt d'appuyer les objectifs d'aménagement du territoire, permet de définir les éléments bénéfiques et nuisibles aux processus d'adoption des règlements. Il est d'ailleurs nécessaire de tenir compte des ressources financières et techniques ainsi que de la croissance de chaque municipalité avant d'opter pour cet outil qui peut s'avérer inadapté dans certains cas. Le chapitre suivant présente les recommandations afin de favoriser l'implantation des régimes de redevance au Québec ainsi que de parfaire les connaissances au sujet de l'outil pour être en mesure d'en faire un usage responsable quand le contexte y est favorable.

6. LES RECOMMANDATIONS

Pour faire suite à l'analyse présentée au chapitre précédent, des recommandations qui suivent le cadre légal provincial québécois sont proposées aux acteurs municipaux et au gouvernement provincial. En suivant l'objectif principal de cet essai, les recommandations visent à ce que l'usage des redevances sur le développement contribue non seulement au financement municipal, mais aussi à l'atteinte des objectifs de planification du territoire. C'est donc le contexte législatif québécois, les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et les principes clés pour une réforme fiscale et budgétaire responsable qui guident les recommandations proposées afin d'optimiser l'usage des redevances sur le développement et particulièrement leur impact sur les formes urbaines et l'atteinte de milieu de vie durable. Les premières recommandations s'adressent aux municipalités, tandis que les suivantes concernent le gouvernement provincial.

6.1 Les recommandations pour les municipalités

Les municipalités sont entièrement responsables, en suivant le cadre légal provincial, de l'élaboration des règlements sur les redevances sur le développement. Les recommandations pour les municipalités portent sur la concertation publique, le calcul sur les redevances sur le développement, le moment du paiement des frais, la collaboration entre municipalités voisines, et l'accès à la propriété pour les familles.

6.1.1 La concertation publique

Une démarche de concertation publique plus élaborée que ce qui est indiqué dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est nécessaire afin d'accroître l'acceptabilité sociale du régime de redevances sur le développement et d'assurer que le plus grand nombre d'intérêts collectifs soient respectés dans le règlement. Cette démarche peut prendre plusieurs formes et doit être déterminée en tenant compte du contexte propre à chaque municipalité. En plus de prévoir des processus de consultation plus élaborés, la variété d'acteurs doit représenter les différents intérêts de la communauté. Bien que les régimes de redevances sur le développement aient des impacts très variables sur les formes urbaines, leur planification doit se faire en impliquant notamment les acteurs de la communauté dont les objectifs portent sur l'aménagement durable du territoire. Les exemptions ou la réduction de frais sont utiles à l'intégration des préoccupations des acteurs intéressés au régime de redevance.

6.1.2 Les calculs des redevances sur le développement

Les calculs qui déterminent les frais associés aux redevances sur le développement doivent refléter le plus possible l'impact précis de chaque projet de construction sur les services et équipements que la municipalité devra fournir. Il est alors possible d'influencer les comportements des consommateurs vers des choix qui allègeront le fardeau fiscal des gouvernements à long terme et d'assurer l'équité entre résidents. Pour ce faire, les municipalités doivent prévoir la croissance sur leur territoire et répartir les coûts anticipés en capitaux de la façon la plus juste possible entre les nouveaux projets de construction. La modulation des frais en fonction de la localisation des projets de construction, de leur densité ainsi que de leur superficie est un exemple qui permettrait d'internaliser les coûts de croissance en fonction de l'impact propre à chaque construction.

6.1.3 Le moment du paiement des redevances

Puisque la demande de paiement des frais associés aux redevances sur le développement dès l'obtention du permis de construction ou de lotissement peut dissuader les projets plus compacts, il est recommandé que les municipalités québécoises répartissent le paiement des frais dans le temps. De cette façon, les entrepreneurs sont moins réticents à réaliser des projets de construction compacts qui prennent plus de temps à aboutir. Par exemple, une municipalité pourrait permettre des paiements différés, en exigeant une part des redevances au moment de la délivrance du permis de construire ou de l'approbation du lotissement, puis les autres parts à des moments ultérieurs.

6.1.4 La collaboration entre municipalités voisines

Afin de pallier le déplacement du développement d'une ville qui a adopté un règlement sur les redevances sur le développement vers une municipalité voisine qui n'a pas adopté un tel règlement, il est pertinent d'explorer l'application des régimes de redevances sur le développement à une échelle plus large. La loi ne permet pas que ces dernières soient planifiées et perçues par les paliers supra locaux. Toutefois, il serait intéressant que leur planification se fasse avec la collaboration des différents paliers de planification. Les MRC ou encore les agglomérations sont des entités qui pourraient être responsables de la mise en œuvre de cette collaboration. Bien que les frais de redevance ne puissent pas être les mêmes, car les coûts des équipements associés à la croissance varient d'un territoire à l'autre, il est souhaitable qu'une entente entre municipalités voisines permette d'harmoniser leurs régimes fiscaux.

6.1.5 L'accès au logement

Puisque les redevances sur le développement augmentent la valeur des résidences sur le marché, une aide supplémentaire aux familles et à tous les ménages éprouvant des difficultés à se loger est nécessaire pour assurer l'accès au logement. Cette aide peut prendre la forme de ressources supplémentaires pour l'implantation de logement social telles que les habitations à loyer modique, les coopératives d'habitation ou encore les logements gérés par des OSBL (Villes Régions Monde, 2016). L'aide peut aussi viser à rendre l'achat d'une propriété plus accessible. Ce soutien peut alors prendre la forme de programmes d'accès à la propriété. La majorité des grandes villes du Québec et certaines villes de plus petite taille ont des programmes d'accès à la propriété. Certains de ceux-ci visent entre autres à attirer les familles. Ces programmes se présentent sous diverses formes : crédit d'achat, prêt sans intérêt, remise sur les droits de mutation immobilière et crédit de taxes foncières (Gagné, 2016). Ces derniers pourraient, si la législation en place le permet, être adaptés en fonction du contexte de chaque municipalité et offerts aux ménages.

6.2 Les recommandations pour le gouvernement provincial

L'adoption de règlements sur les redevances sur le développement vient tout juste d'être permise par le législateur au Québec. Afin d'assurer que les municipalités utilisent les redevances sur le développement en intégrant les objectifs d'aménagement et que certains éléments soient ajustés dans le régime provincial pour améliorer leur usage, le gouvernement provincial a un rôle d'accompagnement important à jouer. Les recommandations visant le palier provincial portent sur la mise sur pied d'un comité de travail composé d'acteurs du gouvernement provincial et du secteur municipal afin d'étudier et d'appuyer la mise en œuvre des règlements sur les redevances sur le développement au Québec. Plus spécifiquement, ce comité de travail devrait collaborer avec les municipalités pionnières dans l'adoption de l'outil; il devrait élaborer un guide technique adressé aux municipalités ainsi que formuler des propositions au gouvernement afin d'améliorer, le cas échéant, le régime provincial encadrant les redevances.

6.2.1 Des appuis dans la mise en œuvre

La possibilité pour les municipalités d'adopter un règlement sur les redevances sur le développement est permise depuis 2016. La nouveauté de cet outil dans les pratiques de gouvernance locale est donc très méconnue et le gouvernement, plus particulièrement le MAMOT, devrait en faire la promotion afin de permettre une diversification des sources de revenus dans les municipalités. Afin de guider correctement les municipalités, un projet de mise en œuvre s'avérerait utile. Ainsi, les municipalités ouvertes à adopter l'outil seraient accompagnées par un comité de travail composé d'acteurs municipaux et gouvernementaux afin d'optimiser la réussite du projet et de servir d'exemple pour les initiatives semblables aux Québec. De plus, ces premières expériences permettraient d'établir certains critères déterminants dans la réussite de l'application de l'outil. En effet, des types de territoire sont plus susceptibles d'obtenir des résultats bénéfiques en matière d'aménagement en utilisant les redevances sur le développement. On pense notamment aux municipalités des régions métropolitaines où la croissance est rapide et se traduit souvent par un aménagement étalé. D'autres municipalités de plus petite taille et éloignées des grands centres urbains n'auront peut-être que très peu de résultats et une plus grande difficulté dans la mise en œuvre due à des ressources financières, techniques et humaines limitées.

6.2.2 L'élaboration d'un guide technique

À l'instar du Guide des meilleures pratiques réalisé par le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique, le groupe de travail devrait, suite à l'étude d'exemples concrets et de leurs résultats, mettre à la disposition des élus et des employés municipaux un guide de ressources pour faciliter la compréhension et la mise en œuvre de l'outil et son impact sur la fiscalité, sur l'aménagement du territoire ainsi que sur la population. Ce guide comporterait les lignes directrices pour établir une méthode de calcul ainsi que pour optimiser l'impact des redevances sur le territoire. Le guide reprendrait aussi les principes légaux importants à l'élaboration du règlement.

6.2.3 La bonification de la Loi

La législation qui entoure l'adoption des redevances sur le développement se retrouve dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* sous les ententes relatives aux travaux municipaux. Les balises entourant l'adoption de règlements sont très larges ce qui permet une plus grande latitude pour les municipalités, mais peut aussi entraîner un usage de l'outil qui est moins efficace et des impacts non

souhaitables sur les collectivités. Étant donné la nouveauté de l'ajout d'éléments dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme permettant l'adoption de règlements sur les redevances sur le développement, il est nécessaire que le comité de travail responsable du suivi de l'application de ces règlements sur le territoire propose des recommandations au gouvernement afin d'ajuster la loi en conséquence. Il serait par exemple intéressant que ce comité se penche sur la pertinence d'inclure dans la loi le respect du niveau de service qui est offert depuis un certain nombre d'années dans une municipalité afin d'assurer une équité entre les anciens et les nouveaux résidents. Un autre élément qui serait probablement bénéfique à ajouter à la loi est un nombre d'années après lequel les municipalités doivent réviser leur règlement. Cette exigence permettrait que les règlements s'adaptent à la réalité changeante des municipalités.

Étant donnée la nouveauté des redevances sur le développement au Québec, le gouvernement provincial doit fournir aux municipalités les ressources nécessaires afin qu'elles puissent déterminer la pertinence de l'adoption de l'outil sur leur territoire ainsi que, le cas échéant, les meilleures pratiques pour le mettre en œuvre. De plus, des éléments de la loi devront certainement être modifiés ou ajustés afin de mieux répondre à l'application des règlements. Ainsi, la mise sur pied d'un comité de travail composé d'acteurs provinciaux et municipaux est souhaitable afin d'assurer le respect des orientations d'aménagement lors de l'adoption de redevances sur le développement.

CONCLUSION

Dans un contexte où la pression financière sur les municipalités est grande et que la demande pour diversifier les outils de financement se fait entendre par les gouvernements locaux, l'objectif principal de cet essai était d'identifier les meilleures pratiques afin que l'adoption de règlements encadrant les redevances sur le développement par les municipalités soit synchronisée avec les orientations provinciales et les objectifs régionaux et municipaux en matière d'aménagement du territoire. Le paradigme du développement durable fait d'ailleurs valoir la nécessité de prioriser les approches multisectorielles afin d'équilibrer les impacts des projets.

À la lumière des recherches dans la littérature sur le concept théorique des redevances sur le développement, de la consultation d'experts et de l'étude d'exemples canadiens, une analyse s'insérant dans le contexte québécois a été réalisée. Cette dernière se base sur les principes de l'écofiscalité. Lorsque la méthode de calcul module les frais afin qu'ils varient en fonction de l'impact des projets de construction sur les besoins en services et en infrastructures, cela permet de réduire les dépenses publiques à long terme et de restreindre l'étalement urbain en offrant un incitatif fiscal aux projets plus compacts et mieux localisés. L'équité entre les anciens et les nouveaux résidents doit aussi être maintenue pour que chacun paie sa juste part quant aux services et équipements publics. De plus, l'internalisation des coûts liés au développement permet que les promoteurs des nouvelles constructions paient en fonction des impacts réels que celles-ci entraînent sur les dépenses municipales et que les constructions qui apportent un plus grand fardeau que la moyenne sur les équipements ne soient pas, en quelque sorte, subventionnées en ayant les mêmes frais que d'autres projets plus viables. Les redevances sur le développement ont aussi une influence sur l'atteinte des collectivités viables. En effet, elles augmentent les prix sur le marché immobilier, peuvent favoriser ou défavoriser la construction de certains projets par le biais d'exemptions et peuvent déplacer le développement vers des municipalités voisines et ainsi nuire à la prospérité d'une municipalité.

Les règlements sur les redevances sur le développement contribuent de façon variable à l'atteinte des objectifs en matière de planification urbaine et c'est pourquoi il est pertinent de toujours porter une attention particulière à leur impact sur le développement du territoire. Toutefois, puisque le contrôle du développement n'est pas leur fonction première, des outils mieux adaptés permettent d'atteindre des résultats plus concrets sur l'aménagement du territoire. De plus, dans certains contextes, les

redevances sur le développement sont peu efficaces ou même nuisibles à l'appui des objectifs d'aménagement. Il est donc nécessaire que les municipalités déterminent si un tel règlement leur convient. Leur contexte géographique, leur croissance ainsi que leurs ressources financières et techniques sont déterminants à cet effet.

À la lumière de l'analyse, quelques recommandations visent les municipalités afin d'adapter leur régime de redevances avec leur objectif d'aménagement. Le processus de concertation et l'implication d'acteurs, dont les intérêts pour le territoire sont variés, sont importants à l'adoption d'un règlement qui répond aux besoins et aux attentes de la collectivité. Ensuite, les calculs des frais de redevances doivent être basés sur les coûts marginaux de chaque projet afin que les coûts de la croissance soient internalisés. De plus, le moment auquel les frais des redevances doivent être payés influence dans une certaine mesure les types de constructions priorités par les promoteurs et doit donc être flexible pour que les projets compacts soient encouragés. Également, la collaboration entre municipalités d'une même région est essentielle afin d'harmoniser les régimes fiscaux de chaque gouvernement local et ainsi diminuer le transfert du développement d'une municipalité à une autre. Finalement, des programmes d'accès à la propriété doivent venir pallier la croissance des prix sur le marché entraînée par les redevances sur le développement. Pour sa part, le gouvernement provincial a une grande part de responsabilité à jouer pour appuyer l'adoption des règlements sur les redevances sur le développement. Cet appui doit prendre la forme d'un comité de travail dont le rôle est surtout d'accompagner les municipalités dans la mise en œuvre de ce nouveau règlement, en plus de formuler des recommandations pour apporter des modifications à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour qu'elle réponde mieux aux besoins des municipalités et aux principes du développement durable.

Résolument, les redevances sur le développement peuvent permettre de pallier les défaillances du marché et d'optimiser l'utilisation des services et des infrastructures municipaux. La Loi québécoise ne permet toutefois pas d'utiliser cet outil pour internaliser les autres nuisances collectives associées au développement urbain, comme les dommages environnementaux encourus et la perte de jouissance collective qui agissent aussi à titre de défaillance sur le marché, car elles ne sont pas assumées par les bénéficiaires du développement, mais bien par l'ensemble de la population. Il serait donc pertinent d'éventuellement définir les options disponibles pour que les gouvernements internalisent davantage les nuisances associées au développement urbain et ainsi renforcer les incitatifs pour l'émergence de collectivités plus viables.

RÉFÉRENCES

- Assemblée nationale du Québec. (2016). Projet de loi n°83 : Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique. *Assemblée nationale du Québec, section Travaux parlementaires - Projets de loi*. Repéré à <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-83-41-1.html>
- Baumeister, M. (2012). Development Charges across Canada: An Underutilized Growth Management Tool? *IMFG Graduate Student Papers*, 9, 1-33. Repéré à http://www.munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/201/imfg_no.9_online_june25.pdf
- Boisclair, B., Galarneau, V., Gérardin, T. et Mercier Méthé, X. (2014). *Retisser la ville : [re]articuler urbanisation, densification et transport en commun* (2^eéd.). Québec, Québec : Vivre en ville.
- Brueckner, J. K. (2000). Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies. *International Regional Science Review*, 23 (2), 160-171. Repéré à <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/016001700761012710>
- Bunting, T. et Filion, P. (2010). Epochs of Canadian Urban Development. Dans T. Bunting, T. Filion et R. Walker (dir.), *Canadian cities in transition* (4^e éd., p. 19-38). Don Mills, Ontario : Oxford University Press.
- Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). (s. d.). Infrastructure Costs Associated with Conventional and Alternative Development Patterns. *CMHC, section Publication – Notre catalogue*. Repéré à <http://publications.gc.ca/collections/Collection/NH18-23-26E.pdf>
- Champagne, E. et Choinière, O. (2016). Le financement des infrastructures municipales et les défis du fédéralisme fiscal canadien. *Gestion et management public*, 4(3), 25-36. Repéré à <http://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2016-1-page-25.html>
- City of Kitchener. (2017). Development Charges. *City of Kitchener, section Development Services - Application Process*. Repéré à <https://www.kitchener.ca/en/businessinkitchener/DevelopmentChargesStudy.asp>
- City of North Vancouver. (2016). Development Cost Charges. *City of North Vancouver, section Property & Development - Building & Development*. Repéré à <http://www.cnv.org/property-and-development/building-and-development/development-cost-charges>
- City of Ottawa. (2017). Fee Schedule : Effective August 1, 2016. *City of Ottawa, section How to develop a property - Development Charges*. Repéré à <http://ottawa.ca/en/city-hall/planning-and-development/how-develop-property/development-charges/fee-schedule-effective>
- City of Toronto. (2017). Residential development charges rates. *City of Toronto, section Development Charges - Bylaw & Rates*. Repéré à <http://www1.toronto.ca/City%20Of%20Toronto/Corporate%20Finance/Developmental%20Charges/Files/pdf/D/DC%20Rates%20-%20Feb%201%202017.pdf>

- Cluzet, A. (2010). *Ville libérale ou ville durable? Répondre à l'urgence environnementale*. Paris, France : Harmattan.
- Collins. (2017). Definition of 'capital cost'. *Collins, section Dictionary*. Repéré à <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/capital-cost>
- Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (CNFFL). (1999). Pacte 2000 : rapport de la commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. *Bibliothèque et Archives nationales du Québec, section Collection numérique*. Repéré à <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs53931>
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) (2016). Portrait du Grand Montréal : édition 2016. *CMM, section Périodiques - Cahiers métropolitain*. Repéré à http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/periode/cahiersMetropolitains_no05.pdf
- Conseil régional de l'environnement de la région de la Capitale-Nationale (CRE-Capitale nationale). (2011). Rapport de recherche : Étude comparative sur la quantité d'infrastructures nécessaire aux nouveaux développements dans la ville de Québec et à Fribourg, en Allemagne. *CRE-Capitale nationale, section Dossiers et publications - Publications et communiqués*. Repéré à <https://static1.squarespace.com/static/5596a440e4b04990388f0909/t/55ae7c7ae4b0e4c581b7fcf4/1437498490656/2011-12+Rapport+final+e%CC%81tude+infrastructures+VdeQ+Low.pdf>
- Cordial. (s. d.). Définition de écofiscalité. *Cordial, section Dictionnaire*. Repéré à <http://dictionnaire.cordial-enligne.fr/definition/%C3%A9cofiscalit%C3%A9>
- Coriolis Consulting Corp. (2003). Do development cost charges encourage smart growth and high performance building design? : An evaluation of development cost charge practices in British Columbia. *West Coast Environmental Law, section Development Cost Charges*. Repéré à <http://wcel.org/sites/default/files/publications/Do%20development%20cost%20charges%20encourage%20smart%20growth%20and%20high%20performance%20building%20design%20-%20An%20evaluation%20of%20development%20cost%20charge%20practices%20in%20British%20Columbia.pdf>
- Côté, J. (2016). Une municipalité ne peut exiger des " frais de croissance " dans le cadre d'une entente avec un promoteur. *Centre d'accès à l'information juridique, section Juribistro - eDOCTRINE*. Repéré à <https://edoctrine.caij.qc.ca/publications-cabinets/prevost/2016/a92320/fr/PC-a93760>
- Couturier, E.-L. et Gaudreau, L. (2015). Fiscalité municipale, peut-on faire mieux? *Institut de recherche et d'informations socio-économiques, section Publications – Secteur public et communautaire*. Repéré à <http://iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/Note-Fiscalite-municipale-WEB-02.pdf>

Da Cunha, A., Knoepfel, P., Leresche, J.-P. et Nahrath, S. (2005). *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*. Repéré à <https://books.google.ca/books?hl=fr&lr=&id=WwNVn2pzulsC&oi=fnd&pg=PA55&dq=%C3%A9talement+urbain+&ots=VqRHR4F9KX&sig=OPwAJtDXVIgCJWC2QLJOCiuvvw#v=onepage&q=%C3%A9talement%20urbain&f=false>

Development Charges Act, L.O. 1997, c. 27

Dewing, M., Young, W. R. et Tolley, E. (2006). Les municipalités, la constitution et le régime fédéral canadien. *Parlement du Canada, section Au sujet du Parlement*. Repéré à <http://www.lop.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/bp276-f.htm>

Energy Pathways Inc. (1997). L'établissement des droits d'aménagement au pied carré. *Fédération canadienne des municipalités, section Ressources – Études de cas*. Repéré à https://www.fcm.ca/Documents/case-studies/ACT/Levying_Development_Cost_Charges_On_A_Square_Foot_Basis_CS_FR.pdf

Fischel, W., Oates, W. et Youngman, J. (2011). Are local property taxes regressive, progressive, or what? *University of Maryland, section Department of Economics*. Repéré à <http://econweb.umd.edu/~davis/eventpapers/OatesLocalProperty.pdf>

Frankhauser, P. (2005). La morphologie des tissus urbains et périurbains à travers une lecture fractale. *Revue Géographique de l'Est, vol. 45(3-4)*, 145-160. Repéré à <https://rge.revues.org/268>

Gagné, S. (2016). Tout sur les programmes d'accès à la propriété. *Guide habitation, section Conseils d'achat*. Repéré à <https://www.guidehabitation.ca/blogue/programmes-dacces-a-la-propriete>

Gagnon-Laberge, S. (2015). En route vers l'autonomie fiscale : modes de financement alternatifs à l'impôt foncier pour les municipalités du Québec. *Institut de politiques alternatives de Montréal*. Repéré à <http://ipamontreal.org/wp-content/uploads/2015/02/La-fiscalit%C3%A9-municipale-au-Qu%C3%A9bec-modes-de-financement-alternatifs-%C3%A0-l%E2%80%99imp%C3%B4t-foncier.pdf>

Germain, A. et Guay, J.-P. (1985). Le défi post-moderne. *Continuité*, (29), 24-27. Repéré à <http://www.erudit.org/culture/continuite1050475/continuite1050872/18112ac.html?vue=resume>

Gouvernement du Canada. (2009). Guide d'établissement du niveau des frais d'utilisation basés sur les coûts ou des redevances réglementaires basées sur les coûts. *Gouvernement du Canada, section Lignes directrices sur les dépenses du gouvernement - Guide d'établissement des coûts du gouvernement du Canada*. Repéré à <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/lignes-directrices-depenses-gouvernement/guide-etablissement-couts/guide-etablissement-niveau-frais-utilisation-bases-couts-redevances-reglementaires-basees-couts.html>

- Hamel, P. (2005). La métropole contemporaine et ses controverses. *Cahier de géographie du Québec*, vol. 49(138), 393–408. Repéré à <http://www.erudit.org/revue/cgq/2005/v49/n138/012564ar.html>
- Hemson Consulting Ltd. (2014). City-wide development charges: City of Peterborough. *City of Peterborough, section City Hall Bulletins - Business - Finance - Development Charges*. Repéré à [http://www.peterborough.ca/Assets/City+Assets/Finance/Documents/Development+Charges/2014/City+Wide+Development+Charges+Background+Study+August+29\\$!2c+2014.pdf](http://www.peterborough.ca/Assets/City+Assets/Finance/Documents/Development+Charges/2014/City+Wide+Development+Charges+Background+Study+August+29$!2c+2014.pdf)
- Institut de la statistique du Québec (ISQ). (2015). Municipalités et population des municipalités, selon la taille de leur population : Québec. *Gouvernement du Québec, section Dépense en culture - Administration publique municipale*. Repéré à <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/culture/depenses-culturelles/municipal/population-municipalite.htm>
- James Taylor Chair in Landscape & Liveable Environments. (2001). The Effects of Developer Cost Charges on Sustainable Growth in the Greater Vancouver Regional District. *Technical Bulletin*, 4(10). Repéré à http://www.jtc.sala.ubc.ca/bulletins/TB_issue_10_DCCs_edit.pdf
- Leriché, F. (2006). Fordisme et après-fordisme : urbanisation et régulation de capitalisme aux États-Unis. Dans A. Berque, P. Bonnin, C. Ghorra-Gobin (dir.), *La ville insoutenable* (p. 207-218). Paris, France : Belin.
- Litman, T. (2017). Understanding Smart Growth Savings: Evaluating Economic Savings and Benefits of Compact Development, and How They Are Misrepresented By Critics. *The Victoria Transport Policy Institute*. Repéré à http://www.vtppi.org/sg_save.pdf
- Local Government Act*, RSBC 1996, c. 323
- Loi constitutionnelle de 1867*, art n°92
- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1.
- Mclsaac, B. A. et Mills, B. (2008). Distinction entre une taxe et une redevance de nature réglementaire, et la restitution des fonds indûment perçus. *McCarthy Tétrault, section Publications - Article*. Repéré à http://www.mccarthy.ca/fr/article_detail.aspx?id=4064
- Mercier, G. (2006). La norme pavillonnaire : mythologie contemporaine, idéal urbain, pacte social, ordre industriel, moralité capitaliste et idéalisme démocratique. *Cahiers de géographie du Québec*, 50 (140), 207-239. Repéré à <http://www.erudit.org/revue/cgq/2006/v50/n140/014087ar.pdf>

- Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). (1994). *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : pour un aménagement concerté du territoire*. Repéré à :
http://www.mamrot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/orientations_gouvernementales/orientations_amenagement.pdf
- Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). (2010a). Orientations gouvernementales. *MAMOT, section Aménagement du territoire - Orientations gouvernementale - Présentation*. Repéré à <http://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/orientations-gouvernementales/presentation/>
- Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). (2010b). Règlement de zonage. *MAMOT, section Aménagement du territoire - Guide La prise de décision en urbanisme - Outils de réglementation*. Repéré à
<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/reglement-de-zonage/>
- Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). (2016). *Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*. Repéré à
http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/finances_indicateurs_fiscalite/fiscalite/fiscalite_organismes_municipaux.pdf
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). (2017). À propos du développement durable. *MDDELCC, section Développement durable*. Repéré à
<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm>
- Ministry of Community Services. (2005). Development Cost Charge: Best Practices Guide. *Local Government Department, section Finance - Development Finance - Development Cost Charges*. Repéré à
http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/intergov_relations/library/DCC_Best_Practice_Guide_2005.pdf
- Monet, L.-F. (1993). Les enjeux de l'étalement urbain. *En bref, vol. 4(2)*, 4-5. Repéré à
<file:///C:/Users/Client/Downloads/EnBref-Vol42-hiver1993.pdf>
- Ouellet, M. (2006). Le smart growth et le nouvel urbanisme : synthèse de la littérature récente et regard sur la situation canadienne. *Cahiers de géographie du Québec, 50(140)*, 175–193. Repéré à <http://www.erudit.org/revue/cgq/2006/v50/n140/014083ar.htm>
- Polèse, M. et Shearmur, R. (2009). *Économie urbaine et régionale : introduction à la géographie économique* (3e éd.). Paris, France : Economica.
- Salat, S. (2011). *Les villes et les formes : sur l'urbanisme durable*. Paris, France : Hermann.
- Simard, M. (2012). Les frontières de l'écoumène québécois : de la lutte à l'étalement urbain à la mise en œuvre du Plan nord. *Étude canadiennes, 72*, 93-113. Repéré à <https://eccs.revues.org/394>

- Skaburskis, A. et Tomalty, R. (2000). The Effects of Property Taxes and Development Cost Charges on Urban Development: Perspectives of Planners, Developers and Finance Officers in Toronto and Ottawa. *Revue canadienne des sciences régionales*, 23(2), 303-325. Repéré à <http://www.cjrs-rcsr.org/archives/23-2/Skaburskis.pdf>
- Skaburskis, A. et Tomalty, R. (2003). Development charges and city planning objective: The Ontario disconnect. *Canadian journal of urban research*, 12(1), 142-161. Repéré à https://www.researchgate.net/publication/235360515_Development_Charges_and_City_Planning_Objectives_the_Ontario_Disconnect
- Slake, E. (1994). Analyse des redevances d'exploitation prélevées par les municipalités canadiennes. *Muniscope, section Bibliothèque – Archive des presses du CIRUR*. Repéré à https://www.muniscope.ca/_files/file.php?fileid=fileUZCHfrIlgXh&filename=file_Analyse_de_s_redevances.pdf
- Soule, D. C. (2006). *Urban Sprawl: A Comprehensive Reference Guide*. Repéré à https://books.google.ca/books?id=XJfqI9Xjq-wC&pg=PA3&hl=fr&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false
- St-Amour, J.-P. (2013). *Les ententes relatives aux travaux municipaux*. Cowansville, Québec : Éditions Yvon Blais.
- Tannier, C. (2009). Formes de villes optimales, formes de villes durables : réflexions à partir de l'étude de la ville fractale. *Espaces et sociétés, vol. 3(138)*, 153-171. Repéré à http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2009-3-page-153.htm#anchor_citation
- The corporation of the City of Penticton. (2010). Development cost charges bylaw : No. 2010-11. *City of Penticton, section Departments - Planning & Land Use*. Repéré à [http://www.penticton.ca/assets/City~Hall/Bylaws/Land~Use/Development%20Cost%20Charge%20Reduction%20\(Bylaw%202010-11\).pdf](http://www.penticton.ca/assets/City~Hall/Bylaws/Land~Use/Development%20Cost%20Charge%20Reduction%20(Bylaw%202010-11).pdf)
- Tremblay, J. (2016). Gatineau ramené à l'ordre et condamnée à rembourser plus de 4 000 000\$ aux promoteurs! *Crochetière, Pétrin avocats, section Publication - Construction et immobilier*. Repéré à <http://www.crochetiere-petrin.qc.ca/articles/524/75/Gatineau-ramenee-a-l-ordre-et-condamnee-a-rembourser-plus-de-4-000-000-aux-promoteurs>
- UN-HABITAT (2010). *Cross-currents in global urbanization: State of the World's Cities 2010/2011*. Repéré à <https://unhabitat.org/books/state-of-the-worlds-cities-20102011-cities-for-all-bridging-the-urban-divide/>
- Union des municipalités du Québec (UMQ). (2017). Livre blanc municipal : l'avenir à un lieu. *UMQ, section Publications*. Repéré à <https://umq.qc.ca/publications/livre-blanc-municipal/>
- Villes Régions Monde (VRM). (2016). Le logement social au Québec. *VRM, section Contenu - Capsules thématiques*. Repéré à <http://www.vrm.ca/le-logement-social-au-quebec/>

Vivre en ville. (2014). Une nouvelle approche fiscale pour nos collectivités : infrastructures publiques, budgets municipaux et étalement urbain : la spirale déficitaire du régime fiscal municipal québécois. *Vivre en Ville, section Nos positions - Mémoires*. Repéré à https://vivreenville.org/media/371498/vivre-en-ville_2014_unenouvelleapprochefiscale_commissionfiscalite_memoire_rev.pdf

BIBLIOGRAPHIE

- Emelianoff, C. (2004). Urbanisme durable? *Ecologie & politique*, 2(29), 13-19. Repéré à <https://www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique1-2004-2-page-13.htm>
- Fondation David Suzuki et Nature Action Québec. (2013). Le capital écologique du Grand Montréal : une évaluation économique de la biodiversité et des écosystèmes de la Ceinture verte. *Fondation David Suzuki, section Publications – Rapports*. Repéré à http://www.davidsuzuki.org/fr/publications/telechargements/2012/Rapport%20Ceinture%20Verte_BSE_FDS_web_Fev2013.pdf
- Prémont, M.-C. (2001). La fiscalité locale au Québec : de la cohabitation au refuge fiscal. *Revue de droit de McGill*, 46(3), 714-778. Repéré à <http://www.lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/8903383-46.3.Premont.pdf>
- Sustainable Prosperity. (2012). Managing Urban Sprawl: Reconsidering Development Cost Charges in Canada. *Smart Prosperity Institute, section Research + Publications*. Repéré à <http://institute.smartprosperity.ca/sites/default/files/managing-urban-sprawl.pdf>

ANNEXE 1 — CALCULS DES INFRASTRUCTURES DE BASE DE L'ÉCO QUARTIER VAUBAN À FRIBOURG EN ALLEMAGNE ET DE DIFFÉRENTS QUARTIERS DE LA VILLE DE QUÉBEC (tiré de : CRE-Capitale nationale, 2011, p. 31)

	Vauban	Le Mesnil	Faubourg Le Raphaël	Les Méandres	OrsainvilleNDL	Seigneuriale	St-Émile
1. Informations générales							
Superficie (ha)	38	46	93,7	28	12	41	46
Logements (n)	2000	434	908	412	171	683	588
Part de l'unifamilial isolé (%)	n.d.	95	69	87	59	71	80
Densité (log/ha)	53	9	10	15	14	17	13
Taille moyenne des ménages	2,5	2,1	2,1	2,4	2,4	2,9	2,7
Résidents (n)	5000	911	1907	989	410	1981	1588
Terrains non construits (n)	0	4	58	1	1	0	27
2. Quantité d'infrastructures							
Chaussée							
mètres linéaires	5356,9	8275,5	13623,9	4713,5	1749,4	6156,5	6713
mètres carrés	40525,8	88040,5	142250	44929	17505	59 395	65637
hectares	4,1	8,8	14,2	4,5	1,8	6	6,6
Part occupée par la chaussée	11%	19%	15%	16%	15%	15%	14%
Largeur moyenne des rues (m)	7,6	10,2	10,4	9,5	10	9,6	9,8
Pistes cyclables hors rues							
mètres linéaires	4181,8	1498	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
mètres carrés	13371,6	5397	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
hectares	1,3	0,5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Trottoirs							
mètres linéaires	1908	808	5644,4	464,1	421,2	812,9	1526
mètres carrés	13339,6	1454,4	9979,1	795,8	758,2	1463,2	2594,2
hectares	1,3	0,1	1	0,08	0,08	0,1	0,3
Aqueduc							
mètres linéaires	8012,4	9195,5	7428,9	4831,9	1870,7	6461,7	6886,6
Egout							
mètres linéaires	9674	17802,2	14834,7	8856,3	3344,1	11088	10691,7
3. Quantité par logement							
Chaussée							
mètres linéaires	2,7	19,1	15,0	11,4	10,2	9,0	11,4
mètres carrés	20,3	202,9	156,7	109,1	102,4	87,0	111,6
Pistes cyclables							
mètres linéaires	2,1	3,5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
mètres carrés	6,7	12,4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Trottoirs							
mètres linéaires	1,0	1,9	6,2	1,1	2,5	1,2	2,6
mètres carrés	6,7	3,4	11,0	1,9	4,4	2,1	4,4
Aqueduc							
mètres linéaires	4,0	21,2	8,2	11,7	10,9	9,5	11,7
Égouts							
mètres linéaires	4,8	41,0	16,3	21,5	19,6	16,2	18,2

ANNEXE 2 — VARIATION DES TARIFS DES REDEVANCES SUR LE DÉVELOPPEMENT SELON LA LOCALISATION ET LES CATÉGORIES DE CONSTRUCTIONS À OTTAWA (tiré de : City of Ottawa, 2017)

Category	Inside the Greenbelt	Outside the Greenbelt	Rural	Rural - Unserviced
Single-Detached and Semi-Detached Dwelling, \$ per Unit	\$22,857	\$31,270	\$20,502	\$18,006
Apartment Dwelling, (2+Bedrooms), \$ per Unit	\$13,456	\$16,596	\$11,765	\$10,332
Apartment Dwelling (less than 2 Bedrooms), \$ per Unit	\$9,910	\$12,221	\$8,666	\$7,612
Townhouse, Multiple, Row and Mobile Dwelling \$ per Unit	\$17,896	\$23,521	\$13,340	\$11,719
Non-Industrial Charge Use \$ per square foot	\$20.17	\$20.17	\$20.17	\$18.05
Industrial Charge Use \$ per square foot	\$8.70	\$8.70	\$8.70	\$7.71

ANNEXE 3 —GRILLE DES CRITÈRES POUR AVOIR DROIT À UNE RÉDUCTION DE REDEVANCES, VILLE DE PENTICTON (tiré de : Penticton, 2010)

Schedule 'A'

Schedule "A" – Sustainability Checklist

Project	Applicant
Name:	Name:
Address:	Address:
	Signature:

SUBMITTED FOR:	BUILDING PERMIT:	OCCUPANCY:
-----------------------	-------------------------	-------------------

SUSTAINABILITY CRITERIA	Possible Points	Y	N	Point Total
Site Design				
On-Site Storm Water Treatment (min. 75% Total Suspended Solids Removal and use of oil grit separators)	5			
Permeable surfaces				
- Minimum 25% of site area permeable	2			
- Minimum 50% of site area permeable	3			
On-Site Storm Water Retention	3			
Contaminated Site Re-Development	20			
Alternative Transportation				
- locate development within 800m of bus transit stop	3			
- Bicycle / Shower / Changing facilities	4			
Designated carpool parking is provided.	3			
Vegetation				
- Retention of trees and vegetation on-site	2			
Waste Management				
- Construction materials	3			
- Building recycling facilities	2			
- Office/Dwelling unit recycling facilities	2			
Development located within 800 m of a public park or trail	2			
(Industrial areas only) Landscaped areas that have drought resistant shrubs or trees for the development is provided.	3			
Building Technology				
Green Roof (Vegetated)				
- 50% of roof area OR	3 or			
- 75% of roof area	5			
High Reflectance 'Cool Roof'	3			
Solar Thermal Air Preheat	3			
Energy Use - 10% -25% < MNECB OR	3 or			
- 25% < MNECB	5			
Solar Hot Water - Space Heating	3			
Solar Hot Water - Domestic Use	3			
Solar Shading Devices	2			
Passive Solar Ventilation	3			
Displacement Ventilation	3			
Photovoltaics	4			
Geoexchange System	3			

Wind Turbines	3			
Warranty Level on Roof				
- 25 years OR	1 or			
- 30+ years	3			
Dust Control – Bag house utilization	5			
Off peak electricity has been considered in the design	3			
Significant environmental features are maintained and /or enhanced	3			
Economic Development				
Permanent, local employment is created during construction.	6			
Direct employment to be created after construction.	6			
Water Conservation				
Rainwater Re-Use	3			
Rainwater Collection - Irrigation	3			
Xeriscaping – No irrigation	3			
Water Efficient Native Plant Landscaping	2			
Low Flow Fixtures (kitchen, shower, etc)	2			
Toilets				
- Single flush (4.5 liter) OR	1 or			
- Dual flush	2			
Innovative wastewater technologies used (e.g. low consumption fixtures, grey water systems, storm water irrigation)	4			
Indoor Environment				
Low or Non-toxic Products				
- Adhesives & Sealants	1			
- Paints and Coatings	1			
- Carpet	1			
- Composite Wood & Laminate Adhesives	1			
Carbon Dioxide Sensors	1			
HVAC System Filters				
- Electronic air cleaner	1			
- HEPA filtration system	2			
Energy Star Appliances (dishwasher, refrigerator, stove, dryer, etc)	2			
Other				
Innovation - Development adds other unique or innovative features not covered by the Schedule 'A' checklist.	10 (max)			
CALCULATE TOTAL POINTS				

Note 1:

Eligibility is determined by obtaining a minimum of 40 points

A random audit of up to 5 credits may be performed by the City of Penticton to ensure conformance.

ANNEXE 4 —PROJECTION DE LA CROISSANCE RÉSIDENTIELLE ET NON RÉSIDENTIELLE DE LA VILLE DE PETERBOROUGH ET DES COÛTS DE CROISSANCE ENTRE 2014 ET 2021 (tiré de : Hemson Consulting Ltd., 2014)

Development Forecast	2014 Estimate	General Services Planning Period 2015 - 2024		Engineered Services Planning Period 2015 - 2031	
		Growth	Total at 2024	Growth	Total at 2031
Residential					
Occupied Dwellings	34,695	4,863	39,558	8,403	43,098
Population Census	80,777	9,438	90,215	17,678	98,455
<i>Population In New Dwellings</i>		<i>12,472</i>		<i>21,639</i>	
Non-Residential					
Employment	46,982	2,828	49,810	4,792	51,774
Non-Residential Building Space (sq.m.)		197,600		338,428	

**ANNEXE 5 — RÉSUMÉ DES MOYENNE HISTORIQUE DES NIVEAUX DE SERVICES OFFERT DANS LA VILLE
PETERBOROUGH ENTRE 2005 et 2014 (tiré de : Hemson Consulting Ltd., 2014)**

**CITY OF PETERBOROUGH
SUMMARY OF AVERAGE HISTORIC SERVICE LEVELS 2005 - 2014**

Service	2005 - 2014 Service Level Indicator
LIBRARY SERVICES	\$351.35 per capita
Buildings	\$225.34 per capita
Land	\$6.18 per capita
Materials	\$112.32 per capita
Furniture And Equipment	\$7.51 per capita
FIRE SERVICES	\$663.40 per dwelling unit
Buildings	\$357.38 per dwelling unit
Land	\$23.32 per dwelling unit
Vehicles	\$227.56 per dwelling unit
Furniture & Equipment	\$55.14 per dwelling unit
POLICE SERVICES	\$114.59 per pop + empl
Buildings	\$69.48 per pop + empl
Land	\$1.77 per pop + empl
Vehicles	\$2.73 per pop + empl
Personal Police Equipment	\$5.91 per pop + empl
Furniture & Equipment	\$34.70 per pop + empl
RECREATION	\$1,932.41 per capita
Buildings	\$1,708.43 per capita
Land	\$130.70 per capita
Furniture And Equipment	\$93.28 per capita
PARKS	\$804.30 per capita
Developed Parkland	\$428.72 per capita
Park Facilities	\$283.44 per capita
Special Facilities	\$92.14 per capita
PUBLIC WORKS	\$150.47 per pop + empl
Buildings	\$46.21 per pop + empl
Land	\$11.26 per pop + empl
Furniture & Equipment	\$7.11 per pop + empl
Municipal Fleet	\$85.89 per pop + empl
PARKING	\$228.48 per pop + empl
Parking Spaces	\$222.80 per pop + empl
Parking Meters	\$5.68 per pop + empl
TRANSIT SERVICES	\$297.47 per pop + empl
Buildings	\$70.01 per pop + empl
Land	\$8.01 per pop + empl
Shelters, Signs	\$39.59 per pop + empl
Equipment	\$10.22 per pop + empl
Buses	\$169.64 per pop + empl
AFFORDABLE HOUSING	\$105.67 per capita
Annual Municipal Investment	\$105.67 per capita
ROADS AND RELATED	\$7,952.28 per pop + empl
Roads	\$6,003.23 per pop + empl
Traffic Signals	\$567.27 per pop + empl
Sidewalks	\$535.71 per pop + empl
Trails	\$48.28 per pop + empl
Bridges And Culverts	\$746.65 per pop + empl
Noise & Retaining Walls	\$7.34 per pop + empl
Decorative Plants And Luminaries	\$14.94 per pop + empl
Road Signs And Posts	\$28.86 per pop + empl