

L'urbanisation au Québec

Robert Faille

Volume 52, numéro 2, avril-juin 1976

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/800674ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/800674ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Faille, R. (1976). L'urbanisation au Québec. *L'Actualité économique*, 52(2), 249–254. <https://doi.org/10.7202/800674ar>

DÉBAT

*L'urbanisation au Québec*¹

Le rapport du groupe de travail sur l'urbanisation dirigé par M. Claude Castonguay fait d'abord une démonstration du chaos existant dans le système municipal et propose longuement des solutions à partir de postulats généraux telle l'autonomie municipale. Si nous devons qualifier le rapport nous pourrions assurément dire qu'il est un exemple de rationalisation. Il offre au gouvernement provincial une opportunité d'ajuster son action avec celle des villes dans un objectif d'efficacité administrative, d'équité fiscale et de valorisation de l'homme dans son milieu de vie.

Nous pourrions peut-être reprocher au rapport de ne pas fournir une solution concrète aux problèmes de Montréal et à sa banlieue parce qu'il ne va pas aussi loin que le rapport du comité d'étude de la Communauté urbaine de Montréal déposé en mai 1973. Par contre il offre bien plus parce qu'il donne, principes à l'appui, un cadre de référence dans la solution des problèmes majeurs tels l'organisation politique et administrative, l'aménagement du territoire urbain, le transport urbain, la protection de l'environnement, l'habitation et la fiscalité. Le rapport comble en quelque sorte une lacune majeure : il permet l'étude de problèmes particuliers mais non plus isolés de leur contexte.

Nous limiterons nos commentaires à deux aspects, soit l'autonomie locale et la fiscalité. Nous ne voulons pas ainsi minimiser l'importance des autres problèmes créés par l'urbanisation, mais nous voulons signifier qu'ils ne pourront trouver de véritables solutions si l'on n'a pas au préalable défini ce qu'est la liberté d'action du gouvernement local et ses ressources financières.

L'autonomie locale

Le rapport Castonguay définit nettement les responsabilités municipales en les distinguant des responsabilités en matière d'éducation, de

1. *L'urbanisation au Québec*. Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation remis au Docteur Victor C. Goldbloom à Québec, le 13 février 1976.

santé et de bien-être social. Il exprime une satisfaction de voir que nos villes n'ont pas, présentement, de responsabilité exclusive quant à la santé et au bien-être social qu'il considère comme les causes des difficultés financières de la ville de New York. Il associe trop, à notre avis, les responsabilités au niveau local à la capacité de financement à ce même niveau au moyen de la fiscalité traditionnelle.

Le rôle du gouvernement local, particulièrement dans un contexte d'une forte urbanisation, doit davantage s'étendre et les moyens de réalisation, s'accroître. Si l'on reconnaît au gouvernement local une meilleure capacité d'analyse des besoins de la population, il serait erroné alors de soustraire à son autorité des responsabilités en matière d'éducation et de bien-être social. L'expérience américaine à laquelle on est porté à référer n'est pas concluante. Les solutions aux problèmes sont différentes selon les états et les villes et nous devrions retenir celles qui nous conviennent le mieux.

Si nous ne pouvons pas reconnaître tant aux municipalités qu'aux commissions scolaires une capacité financière proportionnelle à leurs obligations, nous devons leur reconnaître, par contre, une capacité administrative supérieure. Nous ne voyons pas pourquoi l'on créerait des administrations parallèles lorsque des villes comme Montréal et des commissions scolaires comme la CECM peuvent, avec la compétence qui leur est reconnue et la crédibilité qu'on leur accorde, administrer des services complètement ou largement subventionnés. Comme dans le cas des villes, il faudra aux commissions scolaires une source locale de revenus afin de marquer concrètement la responsabilité vis-à-vis la population et lui assurer une marge de manœuvres si mince soit-elle pour refléter certaines aspirations locales.

L'autonomie des municipalités et l'élargissement de leurs responsabilités sont souhaitables, comme nous venons de l'exprimer, mais comportent aussi certains dangers. La décision de tenir les Jeux olympiques à Montréal serait, dit-on, le meilleur exemple. Ces dangers que nous pourrions facilement illustrer peuvent être contrés assez facilement en transférant de plus en plus de responsabilités locales au gouvernement provincial. Cette centralisation progressive des pouvoirs marque beaucoup plus une faiblesse qu'une force du gouvernement. Elle est chez lui un signe évident d'une incapacité d'exercer un véritable contrôle sur les activités des villes le tout en conformité avec de grandes orientations et selon les aspirations des populations locales.

On déplore, dans le rapport, que le contrôle en soit un strictement à la pièce, qu'il se limite au niveau du ministère des Affaires municipales « au contrôle de régularité des actes des corporations municipales, à l'administration de certains programmes de subventions pour le développement d'infrastructures..., à l'évaluation foncière et à la dispensation

de services techniques... »². En plus de ne pas nuire au développement cohérent du milieu urbain, on demande au ministère d'exercer une action positive.

L'élargissement des responsabilités au niveau du ministère des Affaires municipales tel que proposé, laisse craindre une intervention de plus en plus marquée du pouvoir central. À notre avis, cette action devrait avant tout se traduire dans l'expression des grandes orientations et des moyens mis de l'avant pour leur réalisation mais laisser aux villes cette auto-détermination des priorités à leur échelle. L'action de contrôle devra sûrement être davantage présente et s'exercer non plus à la pièce mais dans la perspective d'un développement équilibré des villes. Le contrôle devra se faire particulièrement sentir au niveau des finances municipales afin que soient évitées à l'avenir que les villes ne prennent des décisions qui compromettent leur avenir financier. Le droit d'initiative doit demeurer dans les villes mais à l'intérieur de certaines « balises ».

La fiscalité

Trois points touchant la fiscalité retiennent notre attention : la tarification, l'imposition du sol et la redistribution du revenu.

Depuis déjà bon nombre d'années l'imposition différentielle ou tarification, a compté des défenseurs et aussi des opposants acharnés. Les avantages de la tarification sont indéniables. Elle permet d'identifier clairement les coûts des services et de mettre en lumière les forces et les faiblesses de la gestion. La tarification est, par contre, jugée antisociale car, poussée à sa limite, elle ignore les caractéristiques de la population et sa capacité de payer.

Le rapport Castonguay situe la tarification à mi-chemin en ne la permettant que dans les cas où les coûts directs sont identifiés et en la pondérant du fait que tous les citoyens sont au moins des utilisateurs virtuels. L'argumentation à l'appui de la thèse de la tarification est qu'il n'est pas du ressort des villes de veiller à redistribuer le revenu mais bien de fournir des services dans la mesure de l'attente des contribuables et de leur capacité de payer individuellement et collectivement.

Il est regrettable que le rapport ait limité l'idée de la tarification et ne l'ait pas davantage étendue aux communautés urbaines. Présentement la presque totalité des coûts encourus par la Communauté urbaine de Montréal, sont redistribués en raison de l'évaluation foncière imposable des villes membres, indépendamment de la nature des services rendus et de leur niveau désiré par les collectivités desservies. Donc, si nous étendons l'idée de la tarification à l'échelle régionale, nous y trouverons une formule qui répondrait plus adéquatement aux doléances de la confé-

2. *Id.*, p. 471.

rence des maires de la banlieue de Montréal qui voit de multiples iniquités dans le système actuel.

La redistribution du revenu n'est pas la préoccupation des villes et par extension ne serait pas non plus la responsabilité des communautés urbaines. Une idée en ce sens chemine graduellement et semble bien accueillie. Cette idée voudrait que la distribution des coûts encourus par la C.U.M. soit faite selon une tarification et non pas en fonction de l'évaluation foncière en exclusivité ou en raison de la capacité de payer des contribuables. L'aide gouvernementale, par contre, serait distribuée aux villes en raison des besoins, de la capacité de payer des contribuables et de l'effort fiscal correspondant. Un tel régime entraînerait évidemment une diminution des subventions au niveau de la C.U.M. pour les reporter au niveau local de façon à niveler les disparités de richesse entre les villes membres.

La redistribution du revenu a trop souvent été portée à l'échelle de l'individu en exclusivité. Elle pourrait et devrait vraisemblablement être considérée aussi au niveau de la collectivité à titre de bénéficiaire. Ceci remet donc en cause le partage de l'assiette fiscale entre les villes et le gouvernement provincial. Ce partage veut que les villes puissent compter sur des subdivisions statutaires qui reposent non plus sur des critères tels le nombre d'habitants ou le niveau de la consommation mais sur des besoins financiers des collectivités que la fiscalité locale ne peut combler en toute équité. Évidemment, un tel régime qui offre une plus grande capacité financière dans les villes ne peut pas se réaliser sans un contrôle à la fois intelligent et efficace par le gouvernement.

L'insistance mise dans le rapport Castonguay sur l'imposition du sol urbain à un taux supérieur à celui appliqué sur l'évaluation des constructions, en marque l'importance. Bien que nous soyons déjà d'accord avec ses principes, nous exprimons des réserves quant à son application. D'une part, le principe d'une taxation plus forte du terrain selon son site est déjà au moins partiellement acquis par le jeu de l'évaluation foncière et, d'autre part, le bris d'une tradition ne serait pas sans créer des iniquités. La taxation plus forte du sol obligeant les propriétaires à bâtir des édifices toujours plus importants ne manquerait pas de créer des conflits avec toute réglementation du bâtiment.

De plus, l'implantation d'un régime fiscal comportant une taxation accrue du sol ne pourrait pas nécessairement être adéquatement compensée par un abandon de l'impôt foncier par le scolaire parce que cette compensation créerait de nouvelles disparités entre les contribuables et qu'il n'est pas certain non plus qu'il soit souhaitable que les commissions scolaires cèdent leur principale source de financement local.

À notre avis, le financement additionnel nécessaire aux villes ne peut être acquis que par un réaménagement d'ensemble de la fiscalité. Le

rapport sur l'urbanisation n'a pas suffisamment marqué l'importance des contributions indirectes qui pourraient être consenties aux villes non plus seulement par un partage de l'impôt sur le revenu selon les besoins prouvés des villes mais aussi par la permission aux contribuables de considérer les impôts municipaux et scolaires en diminution de leur revenu imposable ou encore par l'incitation des villes à prélever un impôt sur la feuille de paie. Ces derniers exemples ont déjà soulevé des commentaires plus ou moins favorables ; ils doivent cependant être réexaminés particulièrement en raison de l'acuité du problème du financement des villes.

Montréal

Nous avons constaté tout le long du rapport sur l'urbanisation au Québec, que la ville de Montréal faisait l'objet d'une attention particulière. Nous n'avons pas, en revanche, trouvé une analyse suffisamment approfondie des problèmes multiples créés par le fait que Montréal n'est pas une ville qui s'appartient complètement et que sa mission déborde ses frontières.

Il est évident que les problèmes financiers de Montréal sont à sa taille. Ils sont cependant engendrés, du moins en partie, par le fait qu'elle est la plus grande ville de la province de Québec et, avec Toronto, la plus grande ville du Canada. S'il est vrai que les responsabilités de Montréal sont énormes envers ses contribuables, elles le sont également envers l'ensemble de la Province. L'examen du dernier budget de Montréal met en lumière ses difficultés, exclusion faite de celles créées par la tenue des Jeux olympiques, et les débats politiques qui s'ensuivirent. La responsabilité réciproque de la Province envers la ville de Montréal n'a pas, par contre, été clairement définie.

L'analyse des états financiers de la ville de Montréal nous révèle une différence constante dans le rythme de croissance des dépenses et des revenus, obligeant ainsi l'administration à compter de plus en plus sur l'impôt foncier et les emprunts à long terme malgré une contribution accrue du gouvernement provincial. Il n'est sûrement pas souhaitable de corriger la situation en enlevant à Montréal certaines de ses responsabilités. Des subventions statutaires spéciales reflétant sa situation de grand centre urbain, doublées de contrôles financiers efficaces, pourraient permettre à Montréal de continuer à exercer son rôle. Malgré que le rapport Castonguay ne soit pas suffisamment explicite sur le problème de Montréal, il donne cependant à qui le veut bien, l'occasion d'y réfléchir.

* *

*

Le rapport sur l'urbanisation au Québec, avons-nous dit, offre un cadre de référence devenu essentiel dans la poursuite d'études particulières touchant les villes. Il reste maintenant à ces dernières de s'auto-critiquer et au gouvernement, d'analyser objectivement ses responsabilités. Sans préjuger de l'avenir, nous pouvons déjà espérer.

Robert FAILLE,
*École des Hautes Études
commerciales (Montréal)*