

***Les répercussions de l'utilisation de divers outils  
de financement sur l'aménagement urbain :  
document de réflexion***

*par Enid Slack*



**ICURR** Intergovernmental Committee on Urban  
and Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherches  
urbaines et régionales **CIRUR**

**ICURR**

**Intergovernmental Committee  
on Urban and Regional  
Research**



**CIRUR**

**Comité intergouvernemental  
de recherches urbaines  
et régionales**

**LES RÉPERCUSSIONS DE L'UTILISATION DE DIVERS  
OUTILS DE FINANCEMENT SUR L'AMÉNAGEMENT  
URBAIN: DOCUMENT DE REFLEXION**



**Enid Slack  
Enid Slack Consulting Inc.**

**ICURR** Intergovernmental Committee on Urban  
and Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherches  
urbaines et régionales **CIRUR**

**Publications du CIRUR  
Toronto**

Publié par LES PRESSES DU CIRUR  
bureau 301, 150, avenue Eglinton est  
Toronto (Ontario)  
Canada M4P 1E8  
Téléphone: (416) 973-5629  
Télécopieur: (416) 973-1375

Première édition: décembre 1993  
Copyright © PRESSES DU CIRUR 1993  
Tous droits réservés

Aucune partie du présent document ne peut être reproduite, de quelque façon que ce soit, sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les opinions officielles du CIRUR.

ISBN 1-895469-31-7

Données de catalogage avant publication (Canada)

Slack, N. E. (Naomi Enid), 1951-  
Les répercussions de l'utilisation de divers outils  
de financement sur l'aménagement urbain:  
Document de travail.

Intergovernmental Committee on Urban  
and Regional Research  
recherches  
régionales

CIRUR

Traduction de: The Land-use Implications of  
Alternative Municipal Financial Tools.  
Comprend des références bibliographiques.  
ISBN 1-895469-31-7

1. Utilisation des terres - Canada - Aménagement.  
2. Finances municipales - Canada. 3. Imposition au  
niveau local - Canada. 4. Aménagement immobilier -  
Canada. I. Comité intergouvernemental de recherches  
urbaines et régionales (Canada). II. Titre.

HD316.S53 1993 333.73'15'0917 C93-095498-X

# TABLE DES MATIÈRES

Préface .....	i
Notice Biographique .....	iii
Remerciements .....	v
Sommaire .....	vii
Introduction .....	1
Chapitre 1: La fiscalité municipale selon le modèle des avantages reçus .....	3
1.1 LE RÔLE DE L'ADMINISTRATION LOCALE .....	3
1.2 LES OUTILS DE FINANCEMENT ET LA PRESTATION EFFICIENTE DES SERVICES OFFERTS PAR LES ADMINISTRATIONS LOCALES .....	4
1.3 SERVICES DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS ET SERVICES PUBLICS ET RÉCRÉATIFS .....	6
Chapitre 2: Tendances en ce qui a trait aux finances municipales .....	9
2.1 TENDANCES EN CE QUI A TRAIT AUX DÉPENSES LOCALES .....	9
2.2 TENDANCES EN CE QUI A TRAIT AUX RECETTES LOCALES .....	14
2.3 TENDANCES EN CE QUI A TRAIT AUX FINANCES MUNICIPALES ET AU MODÈLE DES AVANTAGES REÇUS ...	15
Chapitre 3: Tendances en ce qui a trait à l'aménagement .....	17
3.1 AMÉNAGEMENT ET FINANCES MUNICIPALES: ÉLÉMENTS COMPLÉMENTAIRES OU CONTRADICTOIRES? .....	19
Chapitre 4: L'incidence de divers outils de financement sur l'aménagement urbain .....	21
4.1 FRAIS D'UTILISATION .....	21
4.1.1 Description des frais d'utilisation .....	21
4.1.2 Frais d'utilisation et développement urbain .....	22

4.2	IMPÔT FONCIER .....	24
4.2.1	Description de l'impôt foncier .....	25
4.2.2	Incidence de l'impôt foncier sur le développement .....	26
4.2.3	Taxes spéciales .....	36
4.3	REDEVANCES D'EXPLOITATION .....	37
4.3.1	Description des redevances d'exploitation .....	38
4.3.2	Incidence des redevances d'exploitation sur le développement .	39
<b>Chapitre 5: Autres formes de taxation: taxe sur la valeur du terrain et taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds .....</b>		<b>41</b>
5.1	TAXE SUR LA VALEUR DU TERRAIN .....	41
5.2	TAXE SUR LA VALEUR AUGMENTÉE DU BIEN-FONDS .....	43
<b>Chapitre 6: Résumé et conclusions .....</b>		<b>45</b>
6.1	RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS .....	45
6.2	POLITIQUE FISCALE ET POLITIQUE SUR L'UTILISATION DES TERRES .....	46
6.3	SUGGESTIONS POUR DES RECHERCHES PLUS APPROFONDIES .....	48
 <b>Bibliographie .....</b>		<b>49</b>

## PRÉFACE

Nous avons le plaisir, au nom du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR), de présenter le document de travail suivant de M<sup>me</sup> Enid Slack, intitulé *Les répercussions de l'utilisation de divers outils de financement sur l'aménagement urbain*. Les finances municipales constituent un volet important du programme de recherche du CIRUR. Nous envisageons de réaliser d'autres études dans ce domaine dans les mois et années à venir afin de compléter nos nombreuses autres recherches sur la gestion des collectivités locales et le développement durable urbain au niveau municipal. Le CIRUR tient à remercier le ministère des Affaires municipales de l'Ontario, qui a participé à la réalisation de ce rapport.

Le présent document a pour objet d'évaluer les répercussions de divers outils de financement sur l'aménagement urbain et l'exploitation des terres. Ces répercussions sont très importantes. En effet, si une municipalité applique une politique donnée d'utilisation des terres, comme l'intensification de la densité résidentielle, et perçoit, en même temps, une taxe qui encourage l'étalement urbain, les deux politiques seront incompatibles. Cet examen approfondi de cinq sources de recettes au niveau local et de leurs répercussions sur les décisions en matière d'aménagement urbain devrait frapper l'imagination des urbanistes, des économistes et de toutes les personnes qui s'intéressent à la mise en oeuvre efficace des politiques à l'échelle municipale.

Le CIRUR tient à remercier M<sup>me</sup> Slack de son enthousiasme et de son dévouement à l'égard de l'élaboration de ce document de travail.

Michel Gauvin, MCIP  
Directeur général

Claude Marchand  
Coordonnatrice de la recherche

Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales



## NOTICE BIOGRAPHIQUE

M<sup>me</sup> Enid Slack est une économiste-conseil qui se spécialise dans les recherches sur les politiques gouvernementales dans le domaine des finances publiques. Elle s'intéresse plus particulièrement aux finances municipales et scolaires. Elle dirige le cabinet de recherche Enid Slack Consulting Inc. depuis 1981 et enseigne à mi-temps à l'université de Toronto. M<sup>me</sup> Slack travaille auprès d'un certain nombre de clients au Canada et à l'étranger, y compris des conseils scolaires, des municipalités, des gouvernements provinciaux et territoriaux, le gouvernement fédéral, des commissions gouvernementales et des entreprises du secteur privé. Elle a rédigé, en collaboration, trois livres et a publié de nombreux articles sur divers aspects des finances publiques aux niveaux municipal et provincial. Son dernier livre, *Urban Public Finance in Canada (2nd edition)* vient d'être publié par la maison John Wiley and Sons.



**ICURR** Intergovernmental Committee on Urban  
and Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherches  
urbaines et régionales **CIRUR**



## REMERCIEMENTS

L'idée de faire cette étude m'est venue à une époque où je donnais un cours sur les finances publiques à l'intention des urbanistes, à l'Université de Toronto. J'ai écrit le présent document en partie pour répondre aux questions des étudiants qui, ces dix dernières années, ne cessent de me demander pourquoi un cours en finances municipales est si important pour les urbanistes. J'espère que le présent document répond à quelques-unes de leurs questions.

De nombreuses personnes m'ont fait part de leurs commentaires sur la première version du document et je les en remercie vivement. Je remercie tout particulièrement: Nancy Bardecki, Margaret Allan, Almos Tassonyi, Marianne Farag, Ron Davis, Jennifer Whybrow, Keith Ward et Bob Lehman. J'aimerais également remercier Michel Gauvin et Claude Marchand du CIRUR qui ont appuyé ce projet. Naturellement, je me reconnais responsable de toute erreur ou omission.



**ICURR** Intergovernmental Committee on Urban  
and Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherches  
urbaines et régionales **CIRUR**



# SOMMAIRE

## Contexte

Les municipalités portent un intérêt croissant à l'incidence financière des décisions concernant l'aménagement urbain: par exemple, quels types de développement généreront le plus de recettes pour la municipalité? Par contre, elles semblent porter moins d'attention à l'incidence qu'auraient d'autres outils de financement sur les décisions concernant l'utilisation des terres. Par exemple, l'impôt foncier a-t-il un effet sur l'emplacement et la densité du développement? Les frais d'utilisation ont-ils moins d'effet que les impôts fonciers sur les décisions concernant le développement? En quoi les redevances d'exploitation ont-elles une incidence sur l'emplacement et la densité du développement?

L'incidence des outils de financement sur l'emplacement des développements et l'utilisation des terres est extrêmement importante: si une municipalité applique une politique donnée d'utilisation des terres, comme l'intensification de la densité résidentielle, et en même temps impose une taxe dont l'effet est d'encourager l'étalement urbain, il lui sera difficile de réaliser ses objectifs en matière d'utilisation des terres, car les deux politiques ne sont pas compatibles.

## Objet

Le présent document a pour objet d'évaluer l'incidence d'autres outils de financement sur l'aménagement urbain et sur le développement. Nous examinerons ici l'incidence prévue de trois sources de revenu actuellement en usage - les frais d'utilisation, l'impôt foncier et les redevances d'exploitation - ainsi que deux autres sources de revenu possibles - la taxe sur la valeur du terrain et la taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds.

Comité intergouvernemental de recherches  
urbaines et régionales

CIRUR

## Conclusions

Les constatations faites au cours de l'étude amènent aux conclusions suivantes:

- Si les services publics locaux sont financés par les frais d'utilisation calculés selon la méthode des coûts marginaux, on ne note pas d'incidence sur les décisions en matière de développement.
- Si le coût des services calculé selon la méthode des coûts marginaux ne correspond pas aux avantages des services, on note une incidence sur le prix du terrain, l'utilisation des terres et les décisions concernant l'emplacement.

- Toutes choses étant égales, les impôts fonciers auxquels ne correspondent pas des services d'égale valeur constituent un élément dissuasif qui nuit à l'investissement dans la construction de nouveaux bâtiments ou dans l'amélioration des anciens, et entraînent une diminution de la densité du développement.
- Remplacer l'impôt foncier par une taxe sur la valeur du terrain (ou une taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds) accélérera le développement et entraînera un usage plus intensif du sol.
- En général, un accroissement de l'imposition sur la partie sol d'un bien revient à encourager une utilisation plus intensive du sol; un accroissement de l'imposition sur la partie améliorations découragera les propriétaires de faire un usage plus intensif du sol.
- L'établissement des redevances d'exploitation d'après le calcul des coûts marginaux (c'est-à-dire lorsque les redevances varient suivant le développement) aboutira à des décisions efficaces sur l'utilisation du terrain; l'établissement des redevances d'exploitation d'après le calcul des coûts moyens (la même redevance par unité dans toutes les parties de la municipalité) peut entraîner l'étalement urbain et des modes de développement inefficients.

Les observations faites au cours de l'étude indiquent donc que, toutes choses étant égales, l'impôt foncier a une incidence sur les décisions concernant le développement. Bien que les économistes estiment en général que l'incidence des taxes sur les décisions nuit à l'efficacité, dans certaines circonstances, modifier une décision en matière de développement peut améliorer l'efficacité. Par exemple, lorsque les avantages pour la société sont supérieurs aux avantages pour un promoteur (comme cela peut être le cas pour la préservation des espaces ouverts), les taxes peuvent servir à encourager le promoteur à préserver plus d'espaces ouverts afin d'atteindre un objectif sociétal.

Cependant, dans la pratique, il est difficile de savoir quel est le niveau de taxe nécessaire pour atteindre l'objectif souhaité. En ce qui a trait à l'utilisation des terres, une politique fiscale est un instrument peu subtil qui peut avoir des effets inattendus. Pour ce qui est des décisions en matière de développement, il faudrait donc probablement concevoir une politique fiscale qui soit pour le moins neutre.

## Recherches à venir

Bien que le présent document soulève un certain nombre de questions sur la relation entre l'aménagement urbain et les finances municipales, et indique ce que serait probablement l'incidence d'autres outils de financement, il ne présente aucune analyse rigoureuse, ni sur le plan théorique, ni sur le plan pratique. Cependant, il compte démontrer que les outils de financement municipaux ont une incidence significative et inciter à entreprendre d'autres recherches dans ce domaine.

Voici quelques propositions de sujets de recherche:

- Comparer les impôts fonciers payés par rapport aux avantages reçus pour différentes catégories de biens - résidentiels, commerciaux et industriels.
- Déterminer la mesure dans laquelle les coûts des services publics et récréatifs (par exemple, enseignement, santé, services sociaux) varient en fonction de la densité du développement.
- Analyser l'incidence des différences dans les avantages fiscaux nets (entre les taxes et les avantages des services) sur la valeur des terrains, les décisions concernant les emplacements et la densité des développements.
- Comparer l'incidence des différentes techniques de calcul des redevances d'exploitation sur les modes d'aménagement urbain.
- Déterminer dans quelle mesure un investissement public majeur contribue à augmenter la valeur des terrains.



## INTRODUCTION

Étant donné la diminution des transferts des provinces aux municipalités et l'intensification des pressions exercées dans le but d'empêcher la hausse de l'impôt foncier, les municipalités du Canada portent un intérêt croissant aux répercussions financières de divers types d'expansion. Elles veulent surtout attirer des projets de développement qui produisent plus de recettes qu'ils ne nécessitent de services. Par exemple, on préfère les développements commerciaux et industriels à l'expansion résidentielle parce qu'on suppose qu'ils produiront relativement plus de recettes qu'ils n'entraîneront de dépenses pour la municipalité. Dans la mesure où les municipalités ont reconnu l'existence d'un rapport entre les finances municipales et l'aménagement, elles se sont particulièrement intéressées à l'impact financier des décisions relatives à l'aménagement urbain.<sup>1</sup>

Bien qu'il existe quelques études sur l'impact financier de différentes utilisations du sol, on ne trouve que très peu d'ouvrages sur les répercussions des techniques de financement sur l'utilisation des terres. Par exemple, quelle est l'incidence de l'impôt foncier sur l'emplacement et la densité du développement? Les frais d'utilisation faussent-ils moins que l'impôt foncier les décisions relatives au développement? Quelles sont les répercussions des redevances d'exploitation sur l'emplacement du développement? Les outils de financement ont un impact considérable sur l'emplacement des développements et sur l'utilisation des terres. Par exemple, si une municipalité adopte une politique particulière sur l'utilisation des terres, comme la promotion de développements plus denses, et qu'elle prélève en même temps une taxe encourageant l'étalement urbain, elle aura de la difficulté à atteindre l'objectif lié à l'utilisation des terres étant donné l'incompatibilité des deux politiques.

Le présent document évalue l'incidence de divers outils de financement sur l'aménagement urbain. On y examine les répercussions prévues de trois sources de recettes qui sont actuellement utilisées -- les frais d'utilisation, les impôts fonciers et les redevances d'exploitation --, ainsi que deux sources de recettes possibles -- la taxe sur la valeur du terrain et la taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds. On y conclut que les outils de financement peuvent avoir une incidence considérable sur l'utilisation des terres et que les techniques de financement devraient être employées de façon neutre en ce qui a trait aux buts de l'aménagement urbain.

Le document se divise en six sections:

- La première section présente un modèle des finances d'une administration locale établi en fonction des avantages fournis par les services locaux. On y

---

<sup>1</sup>Par exemple, la Commission Sewell (1992) a brièvement abordé la question de l'impact financier du développement et a recommandé que les municipalités attachent plus d'importance aux coûts et aux avantages du développement. Malheureusement, la Commission n'a pas approfondi la question.

traite, entre autres, du rôle de l'administration locale et des outils de financement nécessaires pour jouer ce rôle.

- La deuxième section examine les sources de recettes utilisées par les administrations municipales, expose les tendances récentes qui se sont manifestées dans l'utilisation de ces recettes et évalue la mesure dans laquelle ces tendances sont compatibles avec la fiscalité municipale selon le modèle des avantages reçus.
- La troisième section traite des instruments d'aménagement utilisés par les administrations municipales, précise les tendances récentes en ce qui a trait à l'aménagement et examine brièvement le rapport entre l'aménagement et les finances municipales.
- La quatrième section analyse l'impact qu'ont, sur les décisions relatives à l'utilisation des terres, trois sources de recettes actuellement utilisées par les municipalités canadiennes -- les frais d'utilisation, les impôts fonciers et les redevances d'exploitation.
- La cinquième section montre l'incidence que pourraient avoir, sur les décisions relatives à l'utilisation des terres, deux sources de recettes qui ne sont pas utilisées actuellement par les municipalités canadiennes: la taxe sur la valeur du terrain et la taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds.
- La sixième section résume les conclusions du document et discute des répercussions qu'aurait l'adoption d'une politique fiscale sur la réalisation des objectifs liés à l'utilisation des terres. On y propose également d'autres sujets de recherches.

Comité intergouvernemental de recherches  
urbaines et régionales

CIRUR

Le présent document soulève un certain nombre de questions ayant trait au rapport qui existe entre l'aménagement urbain et les finances municipales. Même si on montre les répercussions possibles de divers outils de financement municipaux sur l'utilisation des terres, on ne fait aucune analyse théorique ou empirique rigoureuse des incidences. Le document vise plutôt à montrer que les outils de financement municipaux peuvent avoir un impact important sur l'aménagement urbain et à inspirer la réalisation d'études plus poussées dans ce domaine.

# CHAPITRE 1

## LA FISCALITÉ MUNICIPALE SELON LE MODÈLE DES AVANTAGES REÇUS

La fiscalité municipale selon le modèle des avantages reçus définit le rôle de l'administration locale et, d'après ce rôle, détermine les caractéristiques des sources de recettes nécessaires pour jouer ce rôle.<sup>2</sup>

### 1.1 LE RÔLE DE L'ADMINISTRATION LOCALE

Le rôle principal des administrations locales est de fournir des biens et des services (ce qu'on appelle la répartition dans les ouvrages sur les finances publiques). L'application de politiques monétaires et fiscales (en vue d'assurer le plein-emploi, la stabilité des prix, etc.) ne relève pas de la compétence des administrations locales, pas plus que la redistribution du revenu.<sup>3</sup> Ces fonctions relèvent plutôt des administrations fédérale et provinciales.<sup>4</sup>

La prestation de biens et de services est considérée comme une fonction relevant de la compétence des administrations locales, mais, en outre, l'exécution efficiente de cette fonction *nécessite* l'intervention d'une administration locale. À cause de leurs caractéristiques particulières, certains biens (les «biens publics») peuvent difficilement être fournis par le secteur privé.<sup>5</sup> L'idéal, ce serait que le secteur de compétence qui fournit ces biens et ces

---

<sup>2</sup>Cette section du document s'inspire beaucoup du chapitre 3 du document de Bird et Slack (1993).

<sup>3</sup>Même si les administrations locales ne font pas de la redistribution leur principal objectif, elles jouent tout de même un rôle dans la répartition du revenu. Lorsqu'elles prélèvent des impôts (par exemple, des impôts fonciers) ou qu'elles offrent des services (par exemple, les routes, les services de bien-être social, etc.), elles exercent une action sur la répartition du revenu.

<sup>4</sup>Les trois fonctions des gouvernements (stabilisation, distribution et répartition) ont été définies en premier par Musgrave. On trouve dans le document de Musgrave, Musgrave et Bird (1987) de plus amples renseignements sur ces fonctions et sur le palier de gouvernement autorisé à les exécuter.

<sup>5</sup>Les biens publics sont définis comme suit : il est très difficile (ou très coûteux) d'empêcher quelqu'un de jouir des avantages du bien ou du service (impossibilité d'exclusion); et la jouissance du bien ou du service par une personne n'empêche pas la jouissance du même bien ou du même service par une autre personne (indivisibilité). On trouve au chapitre 3 du document de Bird et Slack (1993) des précisions sur les raisons pour lesquelles le marché échoue lorsqu'il s'agit de biens publics et les raisons pour lesquelles

services vise tous ceux qui exigent les mêmes biens publics, et que tous les résidents de ce secteur puissent jouir de ces avantages. En ce qui a trait au modèle des avantages reçus, le rôle principal de l'administration locale est de fournir des biens et des services dont les avantages sont limités dans l'espace, ce qui favorise la répartition efficiente des ressources.

Par tradition, les administrations locales offrent des services comme la protection-incendie, la protection de la police, l'éclairage des rues, le réseau routier, le transport en commun, les activités récréatives et culturelles, etc. Cependant, comme Nowlan (1993) le fait remarquer, le rôle des administrations locales s'est étendu; il comprend maintenant la gestion efficiente de l'environnement (l'air, l'eau et la terre), la conservation des ressources, la reconnaissance des coûts réels des activités comme la collecte des ordures, l'approvisionnement en eau et d'autres activités.

## 1.2 LES OUTILS DE FINANCEMENT ET LA PRESTATION EFFICIENTE DES SERVICES OFFERTS PAR LES ADMINISTRATIONS LOCALES

Pour que l'on puisse fournir des biens et des services locaux de façon efficiente, les lignes de responsabilité et de reddition de comptes doivent être clairement définies. Cela signifie que, dans la mesure du possible, les administrations locales devraient faire payer directement les services qu'elles offrent. Ainsi, l'utilisateur connaît le coût du service et peut décider de sa consommation en toute connaissance de cause. Lorsque le consommateur ne connaît pas le coût du service ou que celui-ci n'est pas facturé en fonction de l'utilisation que le consommateur en fait, la consommation peut être excessive ou insuffisante. Par exemple, si la taxe d'eau est d'un montant forfaitaire, le consommateur aura tendance à utiliser l'eau davantage que s'il est facturé selon son utilisation parce qu'il ne connaît pas le coût du service.

ICURR Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherche

D'après Nowlan (1993), la prestation efficiente des services, compte tenu des coûts et des avantages, exige deux conditions:

- La taxe ou la redevance doit représenter le coût social marginal de l'activité. Par exemple, le coût marginal représente, sur la facture de consommation d'eau, le coût supplémentaire de prestation du service. Le coût social marginal comprend non seulement les coûts privés de prestation, mais aussi, par exemple, les coûts liés au fait que l'on ne conserve pas d'eau pour de futurs utilisateurs.
- Le contribuable doit être en mesure de modifier sa consommation et, ainsi, d'ajuster les coûts et les avantages. Par exemple, si le contribuable décide de se baigner à la piscine locale, il doit payer. Il peut alors décider de se baigner

---

l'intervention du gouvernement est nécessaire.

tous les jours, une fois par semaine, etc. Ainsi, le montant qu'il paie reflète l'utilisation qu'il fait de la piscine.

Lorsque les coûts d'un service représentent le coût social marginal de la prestation de ce service et que chaque contribuable peut en modifier son utilisation, les taxes locales ressemblent beaucoup aux prix sur le marché du secteur privé. Cela assure l'efficacité des dépenses publiques à l'échelon local. Les frais d'utilisation sont les sources de recettes locales qui s'apparentent le plus aux prix du marché privé. Dans certains cas, comme nous le verrons plus loin, les impôts fonciers peuvent également ressembler à des frais d'utilisation.

Cependant, l'imposition de frais directs n'est pas pratique s'il est difficile ou impossible de déterminer les bénéficiaires, si l'exclusion de ceux qui ne paient pas entraîne de grandes dépenses, si la répartition des revenus est un facteur important, ou encore, si la prestation du service est assujettie à des facteurs externes.

Lorsque les administrations locales ne peuvent faire payer les frais directs, elles devraient financer les services au moyen de taxes versées par les résidents.<sup>6</sup> En principe, les administrations locales devraient avoir accès aux sources de recettes à leur disposition et dont les pourvoyeurs sont les résidents sous leur autorité, c'est-à-dire les frais d'utilisation et les impôts applicables aux biens résidentiels. Comme les impôts sur les biens non résidentiels peuvent être exportés vers d'autres secteurs, il est moins probable qu'ils soient payés par les résidents locaux et que les administrations locales puissent les réclamer comme source de recettes. Si l'imposition de frais ne convient pas en raison des retombées ou de la répartition des revenus, il y aurait peut-être lieu d'utiliser l'impôt sur le revenu à l'échelon local ou provincial pour financer ces services.

En résumé, lorsque les impôts ou les frais représentent des avantages sur le plan des services publics, la prestation des biens et des services publics locaux sera efficace. De plus, il n'y aura aucun impact sur les décisions relatives à l'utilisation des terres puisque les taxes seront compensées par les avantages. Par contre, lorsque les impôts ne correspondent pas aux avantages découlant des services, certains emplacements et certaines utilisations de terres seront préférables à d'autres. L'incidence de cette différence sur l'utilisation des terres sera analysée au chapitre 4.

---

<sup>6</sup>Lorsque les administrations locales agissent à titre d'agents pour l'administration provinciale ou fédérale, une certaine forme de transfert intergouvernemental peut être appropriée. Pour de plus amples renseignements sur la justification et l'impact des transferts intergouvernementaux, voir le chapitre 8 du document de Bird et Slack (1993).

### 1.3 SERVICES DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS ET SERVICES PUBLICS ET RÉCRÉATIFS

Comme il est indiqué plus haut, les administrations locales offrent une grande variété de biens et de services, et les différents types de services se prêtent à différents types d'outils de financement. La présente section résume brièvement certaines des différences les plus marquées entre les services des équipements publics (comme l'eau, les égouts et les routes) et les services publics et récréatifs (comme l'éducation et l'aide sociale).

- Les services des équipements publics comme l'approvisionnement en eau et les égouts (et, à un moindre degré, les routes) peuvent être financés au moyen de frais d'utilisation, car il est facile de répertorier les bénéficiaires et d'exclure ceux qui ne paient pas. Cependant, les services publics et récréatifs, comme l'éducation et les services sociaux, sont plus adéquatement financés à partir des recettes générales plutôt qu'en fonction des avantages. D'autres services, comme les activités récréatives (classées parfois comme des services des équipements publics et d'autres fois comme des services publics et récréatifs) peuvent être financés au moyen de frais d'utilisation.
- En général, les services des équipements publics ont une importante composante d'immobilisations qui nécessite des investissements substantiels dans des installations. Les grandes dépenses en immobilisations nécessitent l'imposition de frais initiaux (pour les promoteurs, notamment), le recours à des emprunts ou l'utilisation de fonds de réserve. Les services publics et récréatifs entraînent relativement plus de dépenses de fonctionnement, surtout en salaires et en traitements.
- Les services des équipements publics auront probablement une incidence importante sur l'utilisation des terres. Par exemple, des lotissements seront aménagés là où les infrastructures pour l'eau et les égouts seront fournies. L'incidence des services publics et récréatifs sur l'utilisation des terres est moins évidente, sauf pour ce qui est de l'infrastructure scolaire. L'expansion peut être retardée par les conseils scolaires même lorsqu'il n'y a pas assez de places dans les écoles existantes pour accueillir d'autres élèves.
- Le coût des services des équipements publics croît généralement à mesure que diminue la densité. Cependant, cela n'est probablement pas vrai pour les services publics et récréatifs.

Le rapport de la densité avec les coûts des services a déjà fait l'objet de nombreux ouvrages. Un certain nombre d'études (surtout des études techniques) examinent dans quelle mesure les coûts des services des équipements publics varient selon la densité résidentielle. Une revue d'études américaines et britanniques (voir Marchand et Charland, 1992) a permis de conclure que les coûts de nombreux services des équipements publics, dont

l'approvisionnement en eau, les égouts séparatifs et les égouts pluviaux, augmentent à mesure que la densité résidentielle diminue. Selon Sewell (1993), même si les données sur les répercussions financières ne sont pas toujours claires, il semble que les projets à usage multiple et à moyenne densité soient plus rentables que les projets à usage unique et à faible densité. En résumé, tout porte à croire que les développements plus denses sont plus rentables pour les municipalités (et pour le secteur privé).

Cependant, il n'existe que quelques études sur la façon dont les coûts des services publics et récréatifs changent selon la densité du développement. Bien que l'on croit, en général, que les coûts des services récréatifs, sociaux, de surveillance policière et d'éducation augmentent probablement en fonction de la densité, il n'existe aucune preuve empirique à cet égard. Comme les administrations locales doivent consacrer une partie importante de leurs budgets aux services publics et récréatifs, le rapport de la densité avec les coûts de ces services devrait être une importante considération lorsqu'on étudie l'impact financier des décisions relatives à l'utilisation des terres<sup>7</sup>. Tant que l'on n'aura pas fait plus de recherches sur l'incidence de la densité sur les coûts des services publics et récréatifs, il faudra faire preuve de circonspection en ce qui concerne les conclusions à cet égard.

En résumé, les municipalités offrent de nombreux types de services. Certains peuvent être financés au moyen de frais d'utilisation; d'autres nécessitent l'apport des recettes générales comme l'impôt foncier et l'impôt sur le revenu. L'incidence des services sur l'aménagement urbain variera selon le type de service. Bien que d'après certaines études, le coût des services des équipements publics diminue avec l'augmentation de la densité, cela n'est probablement pas vrai en ce qui a trait aux services publics et récréatifs.

---

<sup>7</sup>On peut aussi mentionner que la demande à l'égard d'un grand nombre de ces services est déterminée par des forces externes que ne peut contrôler la municipalité, comme les changements démographiques et la conjoncture économique.



## CHAPITRE 2

### TENDANCES EN CE QUI A TRAIT AUX FINANCES MUNICIPALES

Les administrations locales et les organismes à vocation spécifique engagent des dépenses en capital et des dépenses de fonctionnement pour offrir des services aux entreprises et aux résidents. Ces services incluent les éléments suivants: éducation, administration générale, services de police et protection-incendie, routes et transport en commun, services sociaux et de santé, approvisionnement en eau, égouts, collecte et élimination des déchets, activités récréatives et culturelles, aménagement et développement.<sup>8</sup>

Pour financer les dépenses de fonctionnement liées à la prestation de ces services, les administrations locales comptent principalement sur les impôts fonciers, les transferts des administrations fédérale et provinciale, les frais d'utilisation et diverses recettes (droits, permis, amendes). Les municipalités ne sont pas autorisées à accumuler un déficit dans leurs budgets de fonctionnement. Pour répondre aux besoins en capital, les municipalités se servent des impôts fonciers, des frais d'utilisation, des transferts des administrations fédérale et provinciale, des éléments de dette à long terme (emprunts) et des droits imposés au secteur privé comme, entre autres, les redevances d'exploitation.

#### 2.1 TENDANCES EN CE QUI A TRAIT AUX DÉPENSES LOCALES

En 1991, les administrations locales du Canada ont consacré près de 65 milliards de dollars, soit environ 2 400 \$ par personne, à l'éducation et aux services municipaux<sup>9</sup>. Le tableau 1 montre les dépenses engagées par personne et par fonction en 1991, la répartition des dépenses par fonction et le taux de croissance moyen annuel (en dollars constants) de 1965

ICURR Intergovernmental Committee on Urban  
and Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherches  
urbaines et régionales CIRUR

---

<sup>8</sup>Les services d'éducation sont assurés à l'échelon local par les conseils scolaires. Ceux-ci sont généralement élus et ne font pas partie de l'administration municipale. Les dépenses au titre de l'éducation sont généralement financées au moyen d'une combinaison d'impôts fonciers et de transferts provinciaux.

<sup>9</sup>On trouve une analyse détaillée des tendances en matière de finances municipales au Canada dans le document de Kitchen et Slack (1993b).

à 1991.<sup>10</sup> D'après ce tableau et les conclusions de Kitchen et Slack (1993b), on peut affirmer ce qui suit:

- La fonction de dépenses la plus importante des administrations locales en 1991 a été l'éducation, représentant 937 \$ par personne (ou 39 p. 100 de l'ensemble des dépenses locales). Viennent ensuite les routes, qui représentent 210 \$ par personne (ou 8,7 p. 100 de l'ensemble des dépenses locales), les activités récréatives et culturelles, représentant 148 \$ par personne (ou 6,1 p. 100 de l'ensemble des dépenses locales), et les frais de la dette, représentant 143 \$ par personne (ou 6 p. 100 de l'ensemble des dépenses locales).<sup>11</sup>
- Selon Kitchen et Slack (1993b), la tendance ayant trait aux frais de la dette municipale reliés aux dépenses de fonctionnement varie d'une province à l'autre. Les frais de la dette sont élevés dans les municipalités de la Colombie-Britannique et du Québec, bien qu'ils diminuent en tant que pourcentage des dépenses de fonctionnement municipales au Québec. En Ontario, les frais de la dette représentent un faible pourcentage des dépenses de fonctionnement et ils ont diminué au cours des 20 dernières années.
- Pour ce qui est de la croissance par personne en dollars constants entre 1965 et 1991, les dépenses ont augmenté à un taux moyen annuel de 2 p. 100. Pour un certain nombre de fonctions, le taux de croissance a dépassé la moyenne des dépenses totales: administration générale, protection-incendie, services de

---

<sup>10</sup>Les dépenses municipales comprennent les dépenses payées tant à partir des transferts provinciaux que des recettes locales. Les données sont présentées par personne pour donner une indication des dépenses par rapport à la taille de la population. Comme les dépenses (et les recettes) augmentent d'une année à l'autre, en partie parce qu'un plus grand nombre de personnes ont besoin de services, il est important d'analyser comment les dépenses par personne ont changé avec le temps. La croissance moyenne annuelle des dépenses est calculée pour les dépenses par personne en dollars constants de 1986. Les dépenses par personne ont été réduites au moyen de l'indice de déflation implicite de la dépense nationale brute pour l'ensemble des dépenses publiques. Une autre raison de l'accroissement des dépenses est l'augmentation générale du niveau des prix, ce qui échappe au contrôle des administrations locales. Pour analyser les tendances qui se manifestent au cours des années, il est important d'examiner la croissance des dépenses par personne en dollars constants. Le taux de croissance moyen annuel est le taux réel de croissance annuel composé durant la période.

<sup>11</sup>L'éducation est une fonction locale dans toutes les provinces, sauf au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec. La Colombie-Britannique finance l'éducation au moyen des impôts fonciers et des recettes générales de la province.

police, services sociaux et de santé, conservation des ressources et développement industriel, approvisionnement en eau et collecte des ordures, activités récréatives et culturelles, logement, aménagement régional et développement, transferts à ses propres entreprises et autres dépenses.

- Si les services des équipements publics comprennent les dépenses liées aux routes, à l'eau et aux égouts et si les services publics et récréatifs comprennent les dépenses liées à l'éducation, à la santé et au bien-être social, on peut conclure que le taux de croissance des dépenses liées aux services publics et récréatifs a dépassé le taux de croissance des dépenses qui sont liées aux services des équipements publics. Selon Kitchen et Slack (1993b), les services publics et récréatifs ont augmenté (en dollars constants par personne) de 2,4 p. 100 par an, par rapport à 1,6 p. 100 par an pour les services des équipements publics.<sup>12</sup>



**ICURR** Intergovernmental Committee on Urban  
and Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherches  
urbaines et régionales **CIRUR**

---

<sup>12</sup> Dans certaines provinces, notamment en Colombie-Britannique, en Alberta, au Québec et au Nouveau-Brunswick, l'aide sociale incombe entièrement à l'administration provinciale. Dans d'autres, les municipalités doivent fournir un certain niveau de services sociaux. Autrement dit, ce sont des dépenses obligatoires; ce ne sont pas des dépenses discrétionnaires. Une grande partie des dépenses engagées localement au titre de l'aide sociale est financée par les administrations provinciales.

Tableau 1: Tendances dans les dépenses des administrations locales du Canada

Service	Dépenses par personne 1991 (en \$)	Répartition 1991 (en %)	Croissance moyenne annuelle en dollars constants dépenses par personne 1965-1991 (en %)
Administration générale	129,10	5,4	2,5
Protection			
- incendie	63,24	2,6	3,2
- police	110,24	4,6	3,3
- autre	16,57	0,7	-1,1
Transport			
- routes	209,74	8,7	0,6
- transport	1,86	0,1	-1,9
- autre	34,16	1,4	1,5
Santé	133,65	5,6	2,4
Services sociaux	128,12	5,3	4,7
Éducation	937,08	39,0	1,4
Conservation et développement	25,65	1,1	6,6
Environnement			
- eau	95,44	4,0	2,1
- égouts	85,99	3,6	1,9
- ordures	47,68	2,0	3,8
- autre	4,44	0,2	6,7
Activités récréatives et culturelles	147,58	6,1	4,4
Logement	12,20	0,5	8,4
Aménagement et développement	20,83	0,9	2,2
Transferts à ses propres entreprises	42,56	1,8	9,6
Frais de la dette	143,05	6,0	1,4
Autre	12,14	0,5	6,3
<b>DÉPENSES TOTALES</b>	<b>2 401,32</b>	<b>100</b>	<b>2</b>

Source: Statistique Canada, Données historiques sur les finances publiques, 1965-1966--1991-1992

Tableau 2: Tendances dans les recettes des administrations locales du Canada

Source de recettes	Recettes par personne 1991 (en \$)	Répartition des recettes par habitant 1991 (en %)	Croissance moyenne annuelle en dollars constants recettes par personne 1965-1991 (en %)
<b>Impôts fonciers et autres taxes connexes</b>			
- bien-fonds	648,22	30,2	1,0
- taxes spéciales	38,21	1,8	0,9
- affaires	85,53	4,0	3,9
- autre	20,67	1,0	15,5
- total	792,62	36,9	1,3
Paiements au lieu de taxes	51,65	2,4	5,3
Taxes diverses	7,27	0,3	1,4
Licences, permis	15,85	0,7	1,7
<b>Ventes de produits et de services</b>			
- intergouvernementaux	8,78	0,4	14,2
- eau	59,89	2,8	0,3
- loyers	18,09	0,8	7,8
- autres	170,50	7,9	12,1
- total	257,26	12,0	6,2
Bénéfices sur les investissements	58,87	2,7	5,5
Autres recettes autonomes	35,66	1,7	1,0
<b>TOTAL RECETTES AUTONOMES</b>	<b>1 219,17</b>	<b>56,7</b>	<b>2,4</b>
Transferts inconditionnels	61,71	2,9	0,7
<b>Transferts conditionnels</b>			
- gouvernement fédéral	10,50	0,5	11,4
- gouvernement provincial	858,19	39,9	4,0
- total	868,68	40,4	4,0
<b>TOTAL TRANSFERTS</b>	<b>930,39</b>	<b>43,3</b>	<b>3,7</b>
<b>TOTAL RECETTES</b>	<b>2 149, 56</b>	<b>100,0</b>	<b>2,9</b>

Source: Statistique Canada, Données historiques sur les finances publiques, 1965-1966 — 1991-1992

## 2.2 TENDANCES EN CE QUI A TRAIT AUX RECETTES LOCALES

En 1991, les recettes totales des administrations locales du Canada ont été de 58 milliards de dollars, soit environ 2 150 \$ par personne.<sup>13</sup> Le tableau 2 présente des données sur les recettes par personne pour 1991, la répartition des recettes et le taux de croissance moyen annuel des recettes en dollars constants par personne. Le tableau montre les éléments ci-dessous:

- La plus grande source de recettes pour les administrations locales en 1991 a été les transferts gouvernementaux (930 \$ par personne ou 43,3 p. 100 des recettes locales), dont l'élément le plus important a été les transferts conditionnels.<sup>14</sup>
- L'impôt foncier (793 \$ par personne ou 36,9 p. 100 des recettes totales) s'est classé au deuxième rang.
- Les frais d'utilisation (ventes de biens et de services) ont représenté 12 p. 100 des recettes de l'administration locale, en 1991.
- En ce qui a trait aux taux de croissance entre 1965 et 1991, la source de recettes qui a augmenté le plus vite a été les frais d'utilisation, avec un taux moyen annuel de 6,2 p. 100. Les impôts fonciers et les taxes connexes ont augmenté au taux moyen annuel de 1,3 p. 100.
- Une analyse des tendances ayant trait aux recettes (Kitchen et Slack, 1993b) a montré que le modèle de recettes a changé durant cette période. Au début (de l'année 1965 à la fin des années 70), les transferts ont augmenté, mais les frais d'utilisation étaient relativement bas. Au cours de la seconde partie de la période (du début des années 80 à l'année 1991), les transferts ont quelque

---

<sup>13</sup>En 1991, les recettes représentaient 7 milliards de dollars de moins que les dépenses pour toutes les municipalités réunies. Comme il est indiqué ci-dessus, les lois provinciales ne permettent pas que les municipalités et les conseils scolaires accumulent un déficit dans leurs budgets de fonctionnement. Cependant, ceux-ci peuvent emprunter de l'argent pour assumer leurs dépenses en capital. Dans la plupart des provinces, le recours aux emprunts est limité par l'administration provinciale. Pour de plus amples détails sur les emprunts municipaux, voir Bird et Slack (1993).

<sup>14</sup>Les transferts conditionnels doivent être consacrés aux fonctions déterminées par le donneur. Souvent, d'autres conditions plus particulières doivent être respectées. Les transferts inconditionnels peuvent être utilisés au gré de la municipalité. On trouve au chapitre 8 du document de Bird et Slack (1993) des détails sur les transferts intergouvernementaux.

peu diminué alors que les frais d'utilisation ont augmenté. Le modèle pour d'autres sources de recettes est resté à peu près le même durant toute la période.

- En résumé, depuis dix ans, on compte moins sur les transferts provinciaux et on utilise davantage les sources de recettes locales (impôts fonciers et frais d'utilisation). En raison de l'augmentation des déficits à l'échelon provincial, on prévoit que les fonds provinciaux versés aux municipalités diminueront encore.

### 2.3 TENDANCES EN CE QUI A TRAIT AUX FINANCES MUNICIPALES ET AU MODÈLE DES AVANTAGES REÇUS

D'après la partie ci-dessus qui porte sur la fiscalité des administrations locales selon le modèle des avantages reçus, le rôle le plus approprié des administrations locales est la prestation efficiente des services. On a avancé que pour assurer l'efficacité, les coûts et les avantages des services devaient être liés. Lorsque c'est possible, les administrations locales devraient imposer des frais d'utilisation; lorsque cela ne l'est pas, il faudrait prélever des impôts auprès des résidents.

L'examen des tendances en ce qui a trait aux finances municipales montre que les administrations municipales ont de plus en plus souvent recours aux frais d'utilisation comme source de recettes. Même s'il est très possible que ces frais aient augmenté en raison des pressions exercées pour empêcher la hausse des impôts fonciers (et non parce que les décideurs locaux se préoccupaient d'efficacité), les résultats ont été positifs du point de vue du modèle des avantages reçus.



**ICURR** Intergovernmental Committee on Urban  
and Regional Research

Comité intergouvernemental de recherches  
urbaines et régionales

**CIRUR**

## CHAPITRE 3

### TENDANCES EN CE QUI A TRAIT À L'AMÉNAGEMENT

L'aménagement urbain touche à la fois la politique et la réglementation sur l'utilisation des terres. En ce qui a trait à la politique, l'outil principal est l'élaboration de plans officiels.<sup>15</sup> En vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* de l'Ontario, le plan officiel désigne un:

un document, approuvé par le ministre qui énonce les objectifs et la politique établis principalement pour servir de guide dans l'aménagement physique d'une municipalité ou partie de celle-ci ou d'une zone non érigée en municipalité, compte tenu des questions pertinentes d'ordre social, économique et environnemental.

La réglementation comprend principalement les règlements municipaux de zonage, les contrôles ou règlements de lotissement, l'évaluation des plans d'ensemble, ainsi que les permis et les contrôles d'aménagement. Les règlements de zonage peuvent interdire certaines constructions, limiter la hauteur des bâtiments ou la densité d'un peuplement et réglementer l'utilisation des terres. Des modifications peu importantes aux règlements de zonage sont apportées au moyen de dérogations. Le contrôle des lotissements précise les modalités de division des terres en parcelles plus petites, et il peut exiger des promoteurs qu'ils fournissent certains services (routes, espaces ouverts, etc.) avant qu'un lotissement soit approuvé. L'examen de plans d'ensemble porte sur les aspects qualitatifs du développement, comme l'aménagement paysager, et veille à ce que le développement proposé s'harmonise avec le voisinage.

En outre, la réglementation de l'utilisation des terres est également liée aux décisions municipales (et provinciales) en matière de travaux publics et de prestation de services municipaux. Autrement dit, dans le contexte urbain, des activités de développement ne seront entreprises que là où des services (eau, égouts et routes) existent déjà.

Les tendances en ce qui a trait à l'aménagement se sont manifestées en trois étapes (voir Baldwin, 1986) -- l'aménagement physique, l'aménagement social et la planification financière. Avant les années 60, l'aspect physique de l'aménagement dominait. La principale préoccupation était de fournir une infrastructure aux zones périphériques pour en assurer l'expansion. En Ontario, par exemple, la construction d'une conduite d'égout principale au début des années 60 en vue de desservir la région Mississauga-Brampton a permis l'aménagement de terrains à l'ouest de la communauté urbaine de Toronto. Dans les années qui ont suivi, le réseau de viabilisation de la région York-Durham a permis l'aménagement de terrains au nord et à l'est de la communauté urbaine de Toronto. Même si les activités d'aménagement étaient surtout entreprises au niveau local durant cette période, la province a exercé une influence sur les décisions relatives à l'aménagement en versant des paiements de transfert au titre de l'infrastructure (voir Macaulay et Doumani, 1993).

---

<sup>15</sup>Les plans officiels sont aussi appelés plans directeurs ou plans d'urbanisme.

Durant les années 70 et 80, l'élément social de l'aménagement dominait. On tenait à ce que les nouveaux développements incluent des garderies, des logements à coût abordable, des parcs et d'autres équipements sociaux. Des programmes comme ceux visant les primes à la densité, par exemple, ont été utilisés à Toronto où les promoteurs qui fournissaient certains de ces équipements pouvaient obtenir plus de droits en matière de densité. Au cours de cette période, les localités avaient un plus grand contrôle en matière d'aménagement, alors que les provinces s'intéressaient plutôt aux grandes questions sociales, environnementales, financières et économiques. Le gouvernement provincial s'est détourné du rôle d'initiateur en matière de politique pour devenir presque exclusivement l'administrateur du processus de développement.

À la fin des années 80 et au début des années 90, l'élément financier dominait les questions d'aménagement. Ce changement était l'aboutissement de pressions croissantes exercées dans le but de produire des recettes pour faire face à l'augmentation des dépenses due, en partie, au fait que les transferts provinciaux commençaient à diminuer. Dans le cas des nouveaux développements, la philosophie voulant que la croissance s'autofinance a entraîné une utilisation accrue des redevances d'exploitation et d'autres frais imposés aux promoteurs.

Dans le contexte économique actuel, on insiste sur l'incidence de divers modes de développement sur les finances municipales. On trouve ci-dessous des exemples d'études récentes qui montrent ce que sont actuellement les éléments financiers de l'aménagement.

- Dans l'étude IBI (1990) sur la communauté urbaine de Toronto, on évalue les répercussions de trois concepts de croissance (le modèle de l'étalement, le modèle central et le modèle nodal). On y conclut que le modèle de l'étalement est le plus onéreux sur le plan des services publics (conduites d'adduction d'eau, réseau d'égouts collecteurs, élimination des déchets solides et coûts d'immobilisations pour les services publics, pour l'aménagement et le réaménagement des terres), et le modèle central, le moins coûteux.
- Dans les *Lignes directrices concernant les politiques et le peuplement* du ministère des Affaires municipales de l'Ontario, on recommande que, lorsqu'une nouvelle infrastructure et de nouveaux services sont nécessaires, les activités liées à la croissance et au peuplement soient planifiées de façon à assurer la prestation efficace des services. On y affirme que le nouveau développement devrait être compact et que les densités minimales devraient être précisées.
- Le rapport de l'Institut urbain du Canada (mars 1993) sur l'intensification est favorable à l'intensification résidentielle et indique que ce concept est sans doute apparu durant les années 80 en réaction aux conséquences préjudiciables de l'étalement: engorgement des routes, baisse du nombre d'usagers du transport en commun, augmentation des coûts d'infrastructure, détérioration de l'environnement, disparition des terres agricoles à fort

rendement, diminution de la qualité de la vie dans les zones à faible densité, etc.

Au moment où on a mis davantage l'accent sur l'aspect financier de l'aménagement que sur son aspect physique, le rôle de la province en ce qui a trait à l'aménagement a également changé. L'importance croissante qu'attachent les provinces à l'aménagement découle directement de l'adoption d'une approche basée sur les écosystèmes, et qui intègre les questions environnementales, économiques et sociales (voir, par exemple, Crombie (1992) et Kanter (1990)). Comme les écosystèmes ne tiennent pas compte des frontières des secteurs locaux, la province doit jouer un rôle pour la réalisation d'objectifs environnementaux plus vastes. À titre d'exemples, on peut mentionner l'estuaire du fleuve Fraser en Colombie-Britannique et l'escarpement du Niagara et la moraine d'Oak Ridges en Ontario.

Bien qu'il y ait eu une certaine activité politique en matière d'aménagement à l'échelon provincial, les provinces ont réduit le financement des administrations locales. À l'échelle locale, une plus grande souplesse sur le plan des finances combinée à une moins grande souplesse en ce qui a trait aux décisions d'aménagement pourrait compliquer la coordination des objectifs en matière de finances et d'aménagement.

### 3.1 AMÉNAGEMENT ET FINANCES MUNICIPALES: ÉLÉMENTS COMPLÉMENTAIRES OU CONTRADICTOIRES?

Il est mentionné plus haut qu'on insiste davantage aujourd'hui sur l'impact financier de divers modèles de développement, et ce dans le but d'assurer la rentabilité des développements. En général, il vaut la peine d'examiner l'interaction entre les finances municipales et l'aménagement pour pouvoir déterminer si les décisions d'aménagement renforcent ou réfutent les décisions financières (et vice versa).

Deux exemples peuvent montrer l'éventail d'interactions possibles: les politiques de zonage et les écotaxes. Les décisions de zonage qui limitent l'utilisation des terres peuvent également réduire la capacité de la municipalité de produire des recettes. Des efforts visant à exclure certaines utilisations d'un secteur (par exemple, le zonage pour des utilisations résidentielles seulement) peuvent être souhaitables puisque les retombées négatives possibles des industries et des commerces sont réduites. Cependant, cette politique de zonage peut entrer en contradiction avec les efforts visant à maximiser le solde fiscal net (les recettes moins les dépenses) parce qu'elle exclut les biens commerciaux et industriels qui produisent relativement plus de recettes que de biens résidentiels (et qui nécessitent relativement moins de services).

Cependant, lorsque le zonage tient seulement compte des utilisations foncières qui entraînent le solde fiscal le plus important pour la municipalité, il peut aider à améliorer les objectifs de maximisation des recettes de celle-ci. Par exemple, lorsqu'il prévoit les plus

petits lots possibles, le zonage favorise la construction de logements plus coûteux sur de grands lots. Ce type de zonage qu'on appelle «zonage fiscal» permet une utilisation des terres qui produit des recettes importantes par rapport au coût des services.

Dans le deuxième exemple, les écotaxes (comme les taxes imposées aux pollueurs), qui permettent d'améliorer l'environnement, peuvent produire des recettes municipales. Dans ce cas, l'objectif d'aménagement (la réduction des effets externes négatifs provenant de la pollution) et le but financier (la maximisation du solde fiscal) se complètent.

Ces deux exemples montrent que les objectifs en matière d'aménagement et de finances peuvent parfois se compléter et parfois se contredire. Les chapitres 4 et 5 évaluent dans quelle mesure certains outils producteurs de recettes complètent les objectifs d'aménagement ou entrent en conflit avec eux. Dans la section 6.2, on examine le rôle de la politique financière en ce qui a trait à la réalisation des objectifs liés à l'utilisation des terres.



## CHAPITRE 4

# L'INCIDENCE DE DIVERS OUTILS DE FINANCEMENT SUR L'AMÉNAGEMENT URBAIN

On laisse entendre dans le présent document que les objectifs d'aménagement dans les années 90 se fondent sur des considérations fiscales: la comparaison des coûts et des avantages de nouveaux développements afin de déterminer leur impact. On insiste sur le développement plus dense, l'intensification résidentielle et la réduction de l'étalement. La présente section montre l'incidence de divers outils de financement sur les objectifs d'aménagement.

### 4.1 FRAIS D'UTILISATION

On entend par frais d'utilisation un montant d'argent que paie le bénéficiaire par unité de biens ou de services produits ou offerts par l'administration (Bird, 1976, p. 3). La plupart des municipalités imposent actuellement des frais d'utilisation dans le but de payer des services comme l'eau, les égouts, le transport en commun, les installations récréatives et les foyers pour personnes âgées. La présente section du document résume brièvement les avantages et les inconvénients des frais d'utilisation. L'essentiel de la discussion sur les frais d'utilisation se trouve dans la deuxième section où on fait l'analyse de l'incidence de ces frais sur l'aménagement urbain.

#### 4.1.1 Description des frais d'utilisation

Selon les économistes, l'imposition de frais directs pour l'utilisation de services publics locaux présentent de nombreux avantages en matière d'efficacité. Les trois principaux avantages des frais d'utilisation sont les suivants:

- Les frais d'utilisation favorisent l'efficacité en ce qui a trait à la consommation de biens et de services. Pour assurer l'efficacité, le prix doit représenter le coût marginal (c'est-à-dire le coût en ressources que la société doit payer pour produire une unité supplémentaire du bien ou du service). Le prix mesure la valeur d'une unité supplémentaire pour le consommateur. Si le prix est supérieur au coût marginal, cela signifie que la société accorde une plus grande valeur à l'unité supplémentaire que ce qu'il lui en coûte pour la produire. Il serait souhaitable que la société produise plus de ce bien ou de ce service. Lorsque le prix est inférieur au coût marginal, la société accorde moins de valeur au bien que ce qu'il lui en coûte pour le produire, alors il serait préférable qu'elle en produise moins. La répartition des ressources n'est efficace que lorsque le prix est égal au coût marginal.

- La facturation directe des biens et services permet aux administrations de connaître la quantité et la qualité des biens et des services que les consommateurs veulent. L'établissement des prix est le seul mécanisme (à l'exception des élections) dont les citoyens disposent pour formuler leurs demandes de biens et de services locaux. Les mesures individuelles prises en raison des prix fixés peuvent signaler des changements dans la demande plus rapidement et plus exactement que le processus politique.
- Les frais d'utilisation sont équitables lorsque le principe du juste retour est appliqué: les frais sont établis en fonction des avantages reçus. Il n'est que juste de payer pour les services qu'on reçoit. Plus précisément, selon le principe du juste retour, chaque particulier devrait payer des impôts correspondant à l'avantage marginal ou supplémentaire reçu.

Toutefois, l'établissement du prix des services urbains n'est pas sans poser des problèmes dont les deux principaux sont:

- des effets négatifs peu souhaitables sur la distribution;
- des coûts importants sur le plan administratif en ce qui a trait à l'établissement et à la perception des frais.

On a soutenu que l'établissement des prix est cause d'injustice parce que les personnes à faible revenu ne peuvent pas payer pour obtenir les services. On se heurtera évidemment à des problèmes lorsqu'on essaiera de mettre en application une structure d'établissement des prix ayant des conséquences indésirables en matière de distribution. De plus, ce n'est pas la peine d'établir des prix si le coût de la perception est plus élevé que les recettes ainsi obtenues.<sup>16</sup>

ICURR Intergovernmental Committee on Urban  
and Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherches  
urbaines et régionales CIRUR

#### 4.1.2 Frais d'utilisation et développement urbain

Certains auteurs ont affirmé que l'imposition de frais d'utilisation permettrait d'améliorer le mode de développement urbain. D'après les données dont on dispose, le coût des services augmente à mesure que décroît la densité du développement; les zones qu'il sera le plus coûteux de desservir seront donc les zones périphériques à densité faible (voir la section 1.3). Si l'on impose à ces zones périphériques le coût marginal des services qui leur sont fournis et que l'on impose aux zones centrales à population plus dense le coût marginal des services qui leur sont fournis, on aboutira à une répartition efficace des ressources. D'autres formes de calcul des coûts risquent de ne pas donner des résultats aussi efficaces. La question est étudiée en détail plus loin.

---

<sup>16</sup>On trouve dans Bird (1976) des renseignements détaillés sur les frais d'utilisation et les taxes-services.

Pour l'établissement des coûts, bien que la méthode de calcul des coûts marginaux soit efficiente, les municipalités ont plus souvent recours à la méthode des coûts moyens (qui établit un prix, le même pour tous, égal à la moyenne de ce qu'il en coûte pour fournir un service donné à tous les clients). Downing (1973) a comparé l'incidence du calcul des coûts marginaux, des coûts moyens et des impôts fonciers sur l'aménagement urbain.<sup>17</sup> Son analyse se fonde sur l'estimation des coûts des services d'égout pour une ville hypothétique de 100 000 habitants. On suppose qu'il s'agit d'une ville circulaire, entièrement résidentielle et qui doit être développée selon trois densités, par ordre décroissant en partant du centre.<sup>18</sup> Les coûts estimatifs sont donnés pour chacune des trois densités en indiquant qu'ils augmentent à mesure que la densité décroît.

Si, dans cet exemple hypothétique, on se sert de la méthode des coûts marginaux pour calculer les coûts des services d'égout, chaque consommateur paiera exactement le coût marginal et n'aura jamais à recevoir ou à payer de subvention. Toutefois, si on fait une estimation de la moyenne de ces coûts marginaux et que les consommateurs aient à payer ce coût «moyen», ceux qui se trouveront dans les quartiers périphériques (où les coûts sont relativement plus élevés) paieront moins que le coût marginal du service et, en quelque sorte, recevront une subvention. Les consommateurs de la zone centrale à densité élevée paieront plus que le coût marginal du service et ainsi, donneront une subvention.<sup>19</sup>

Le fait que les avantages dont bénéficie un terrain ne lui sont pas complètement facturés (comme c'est le cas, dans cet exemple, où l'on applique la méthode des coûts moyens), a une incidence sur la valeur du terrain en question. De même que les taxes et les frais imposés peuvent réduire la valeur foncière, la présence de services municipaux peut l'augmenter. En effet, il est plus agréable de vivre dans une municipalité qui offre des services locaux. Si ces services sont de meilleure qualité qu'ailleurs, les biens qui y sont situés seront plus en demande, ce qui entraînera une augmentation de la valeur foncière, laquelle, en retour, compensera la diminution de la valeur foncière due à l'imposition de taxes et de frais. Si les frais correspondent exactement aux avantages des services, les deux effets s'annulent. Si les

---

<sup>17</sup> Le reste de cette section compare l'incidence, sur le développement, du calcul des coûts par la méthode des coûts marginaux et par la méthode des coûts moyens. L'incidence de l'impôt foncier sur le développement est discutée à la section 4.2.

<sup>18</sup> Downing reconnaît qu'en avançant l'hypothèse d'une ville circulaire, on réduit l'effet des variations que subiraient les coûts des services dans la réalité.

<sup>19</sup> Dans l'exemple hypothétique de Downing, les citoyens résidant dans la zone médiane et de densité moyenne recevraient une légère subvention. Les conclusions dépendent de la nature de l'exemple et ne sont pas toujours valables pour cette zone.

avantages des services dépassent les frais, la valeur du terrain augmente; si les frais dépassent les avantages, la valeur du terrain diminue.<sup>20</sup>

Le fait que la valeur des terrains soit touchée a une incidence sur les décisions concernant le développement. Downing étudie une situation où un promoteur envisage d'aménager un développement résidentiel sur une terre à usage agricole de la frange périurbaine. Il suppose que la valeur du terrain en usage résidentiel est inférieure de un dollar à sa valeur d'usage agricole. Autrement dit, le terrain est sur le point d'être développé. Supposons, maintenant, que la municipalité envisage d'installer un nouveau système d'égout dans cette zone. La productivité du terrain sera changée pour l'usage résidentiel mais non pas pour l'usage agricole. Pour ce qui est du développement, la question est de savoir comment le système d'égout sera financé. S'il est financé selon la méthode des coûts marginaux, le coût marginal sera égal au bénéfice marginal et le prix acheteur du terrain pour l'usage résidentiel ne changera pas. En fait, il n'y aura pas d'incidence sur la décision de développer. Toutefois, si le financement se fait selon la méthode des coûts moyens, le prix acheteur du terrain pour usage résidentiel augmentera (puisque les coûts marginaux seraient inférieurs aux avantages marginaux et que cette différence serait capitalisée dans la valeur du terrain), mais le prix acheteur pour l'usage agricole restera le même. Cette démarche constitue une mesure incitative à l'égard de l'aménagement du terrain à des fins résidentielles.

En résumé, toutes choses étant égales, un mode de financement qui sous-impose les zones périphériques aboutit à une augmentation des valeurs foncières. La sous-imposition dans les zones périphériques peut entraîner un développement résidentiel prématuré du terrain de la frange périurbaine; de même, une surimposition des zones centrales limitera vraisemblablement l'accroissement des développements à grande densité. L'établissement des coûts pour les services locaux pourrait avoir un effet positif, mais seulement si l'on emploie la méthode des coûts marginaux.

Intergovernmental Committee on Urban  
and Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherches  
urbaines et régionales

CIRUR

## 4.2 IMPÔT FONCIER

L'impôt foncier est une taxe imposée sur les biens immeubles résidentiels et non résidentiels (commerciaux et industriels). La présente section décrit les caractéristiques de l'impôt foncier et analyse son incidence sur le développement.

---

<sup>20</sup> Dans les municipalités qui dépendent des impôts fonciers, il faut tenir compte de l'incidence d'un autre facteur. Supposons, par exemple, qu'un propriétaire soit sous-imposé par rapport à la valeur des services fournis et que la différence soit capitalisée en valeur foncière plus élevée. L'impôt foncier, s'il est calculé d'après la valeur marchande, augmente du fait de la valeur foncière plus élevée. De cette manière, l'impôt foncier réduit la subvention implicitement accordée au propriétaire. Lorsque l'on n'applique pas les valeurs marchandes à jour, la subvention provenant de la sous-imposition ne sera pas réduite.

#### 4.2.1 Description de l'impôt foncier

L'impôt foncier est calculé en multipliant l'assiette de calcul par le taux d'imposition. Les taux d'imposition sont généralement établis en taux par mille, qu'on exprime en dollars par 1 000 \$ de valeur imposable. Les taux sont quelquefois exprimés en pourcentage de la valeur imposable. Les impôts fonciers sont prélevés sur les terrains et sur les immeubles qui sont évalués à leur valeur marchande, celle-ci étant définie comme le prix convenu entre un acheteur de bonne volonté et un vendeur de bonne volonté dans une transaction sans lien de dépendance. La mesure dans laquelle les valeurs imposables correspondent aux valeurs marchandes varie considérablement à travers le pays. En Colombie-Britannique, par exemple, les valeurs imposables sont assez proches des valeurs marchandes. Par contre, dans certaines municipalités de l'Ontario, les biens sont évalués selon les mêmes valeurs qu'en 1940. Lorsque l'on considère l'incidence des impôts fonciers sur l'aménagement urbain, il faut donc tenir compte de la nature du système d'évaluation.

Dans la plupart des municipalités, les taux par mille sont différents selon qu'il s'agit de biens résidentiels ou non résidentiels. Par exemple, en Ontario, aux termes des dispositions législatives de la province, le taux par mille sur les biens résidentiels doit être équivalent à 85 p. 100 du taux par mille sur les biens commerciaux ou industriels.<sup>21</sup> En Nouvelle-Écosse, les taux sont établis par catégorie de biens - résidentiels, industriels et de ressources. À l'Île-du-Prince-Édouard, les taux sont établis selon deux catégories de biens - commerciaux et non commerciaux (ce qui inclut les biens résidentiels). En Alberta, on établit une distinction selon que les biens sont résidentiels, non résidentiels ou qu'il s'agit d'une ferme.

Bien que, dans la plupart des provinces, aux termes de la loi, les taux par mille soient plus élevés pour les biens non résidentiels que pour les biens résidentiels, la variation la plus importante entre les catégories de biens vient probablement des différences dans les méthodes d'évaluation. Par exemple, d'après une comparaison des taux effectifs d'impôt foncier (impôt foncier relié à la valeur marchande) parmi les catégories de biens dans les municipalités de l'Ontario, il y a d'importantes variations dans le traitement fiscal entre les maisons unifamiliales, les appartements, les bâtiments commerciaux, les bâtiments industriels et d'autres catégories de biens (voir Kitchen et Slack, 1993a). Il y a également de grandes variations selon les municipalités.

---

<sup>21</sup> En Ontario, la perception des impôts se fait au niveau de la municipalité de palier inférieur. Toutefois, les administrations régionales (ou métropolitaines) et les conseils scolaires prélèvent leurs exigences fiscales sur la municipalité de palier inférieur. En moyenne, la part des taxes locales qui échoit aux conseils scolaires est de 50 p. 100 et les parts du palier inférieur et de l'administration régionale sont d'environ 25 p. 100 chacune.

Dans de nombreuses provinces, on impose une taxe professionnelle supplémentaire aux occupants des biens non résidentiels.<sup>22</sup> L'assiette de cette taxe varie d'une province à l'autre et comprend un pourcentage de la valeur imposable, de la valeur locative brute imposable, de la superficie en pieds carrés et de la capacité d'entreposage. Ajoutée aux taux de taxe plus élevés sur les biens non résidentiels et à un système d'évaluation partial en faveur des biens résidentiels, cette taxe professionnelle signifie que les biens non résidentiels tendent à subir un impôt excessif par rapport aux biens résidentiels. Si l'on considère que les biens non résidentiels reçoivent probablement moins d'avantages que les biens résidentiels, cette surimposition se fait sentir encore plus lourdement.<sup>23</sup>

#### 4.2.2 Incidence de l'impôt foncier sur le développement

Un impôt foncier auquel ne correspondent pas des avantages en services équivalents aura une incidence sur la nature du développement et sur le moment où il sera entrepris, ainsi que sur les décisions des entreprises concernant l'endroit où elles s'installent. Certains de ces effets sont souhaitables, d'autres ne le sont pas. Du point de vue de la politique fiscale, il est important de comprendre ce que seront ces effets.

L'impôt foncier a-t-il un effet négatif sur le développement?

Les ouvrages sur l'incidence qu'a l'impôt foncier sur le développement laissent penser que, toutes choses étant égales, l'impôt foncier modifie le mode de développement et d'utilisation des terres. Cette conclusion se fonde sur une vue traditionnelle de l'impôt foncier qui analyse celui-ci sous deux perspectives: comme une taxe sur le terrain et comme une taxe sur les structures.<sup>24</sup> On suppose que la quantité de terrains offerts est invariable (complètement rigide et insensible aux changements de prix) et que la partie de la taxe qui

---

<sup>22</sup> En plus d'entraîner une surimposition des biens immeubles non résidentiels, cette taxe professionnelle cause de nombreux autres sujets de préoccupation. Pour un examen de la taxe professionnelle, voir Kitchen et Slack (1993a).

<sup>23</sup> Une des raisons avancées pour justifier cette surimposition des biens immeubles non résidentiels est que les propriétaires de ces biens peuvent déduire leurs impôts fonciers de leur revenu aux fins de l'impôt sur le revenu. Au Canada (mais pas aux États-Unis), il n'est pas permis aux propriétaires de maisons de déduire leurs impôts fonciers aux fins de l'impôt sur le revenu; mais, les propriétaires de biens résidentiels loués peuvent le faire.

<sup>24</sup> L'incidence de l'impôt foncier peut être perçue de deux façons : le point de vue traditionnel (équilibre partiel) et le point de vue nouveau (équilibre général). Pour analyser l'incidence de l'impôt foncier sur l'aménagement dans une municipalité donnée, c'est le point de vue traditionnel qui est le plus approprié. Pour une description des deux points de vue, voir Bird et Slack (1993).

visé le terrain incombe au propriétaire du terrain. Le propriétaire ne peut réduire la quantité de terrain, puisqu'elle est invariable; il ne peut donc pas transmettre le fardeau de la taxe à d'autres. On dit que la taxe est capitalisée dans la valeur du terrain.

Comme la quantité de structures peut être modifiée par des décisions d'investissements, la partie de l'impôt foncier dont on assume qu'elle vise les structures peut être transmise aux consommateurs des services fournis à l'aide de ces structures. Si l'on suppose que la quantité de structures est complètement élastique à long terme (c'est-à-dire que n'importe quelle quantité sera fournie au taux de rendement donné), la totalité de la taxe sur les structures sera transmise aux locataires dans le cas de biens résidentiels locatifs et aux consommateurs dans le cas de biens non résidentiels. Dans le cas d'un logement occupé par le propriétaire, l'impôt foncier incombera au propriétaire occupant.

Ce point de vue sur l'impôt foncier repose sur deux hypothèses très importantes: la quantité de terrains est invariable et la quantité de structures est parfaitement élastique. Si la quantité de terrains n'est pas invariable, la taxe qui porte sur la composante terrain du bien peut être transmise à d'autres facteurs de production ou aux consommateurs. Par exemple, des taxes plus lourdes dans une zone urbaine entourée par des terrains agricoles peuvent entraîner une réduction de la quantité des terrains en usage urbain. Cela aura pour effet d'augmenter le prix du logement, et influera sur les salaires, les profits et les loyers.

Si la quantité de terrains est invariable, les propriétaires actuels ne subissent que les augmentations de taxes imposées depuis qu'ils ont acquis le bien. Toutes les taxes sur le terrain imposées précédemment auront été capitalisées, en partie ou en entier. Cela signifie qu'elles auront entraîné une réduction du prix de vente du terrain au moment où elles étaient imposées. Ces taxes auront été supportées par les propriétaires précédents puisque les propriétaires actuels auront payé moins cher pour le bien taxé de manière à recevoir le taux normal de rendement après avoir payé l'impôt foncier.

On ne dispose que de données empiriques limitées sur la capitalisation de l'impôt foncier et, généralement, elles n'analysent que l'impôt foncier des biens résidentiels.<sup>25</sup> Les résultats varient: deux études canadiennes de capitalisation des différences au sein de mêmes secteurs de compétence (Wales et Wiens, 1974 et Chinloy, 1978) n'ont trouvé aucune preuve de capitalisation. Hamilton (1975) a trouvé 50 p. 100 de capitalisation des différences au sein de mêmes secteurs de compétence et 28 p. 100 de capitalisation des différences entre divers secteurs de compétence. Chaudry (1983) et Islam (1989) ont trouvé des preuves de capitalisation complète de différences de taxe entre des secteurs de compétence et Chaudry a trouvé des preuves de capitalisation complète des différences de taxe au sein de mêmes secteurs de compétence. Bref, les preuves de capitalisation de la taxe varient, allant de 0 p.

---

<sup>25</sup> Pour un bon examen des études canadiennes de la capitalisation de l'impôt foncier, voir Day et Winer (1992).

100 à 100 p. 100. On ne peut que conclure qu'il y a un certain degré de capitalisation des taxes dans la valeur du terrain sans toutefois en connaître le degré exact.

L'hypothèse traditionnelle d'une quantité complètement élastique de structures n'est probablement pas réaliste non plus à long terme. Cela signifie que, si la taxe sur les structures doit être transmise à court terme, il faudra une courbe de demande complètement inélastique. Cette hypothèse impliquerait que les locataires (et les consommateurs) sont, à court terme, absolument incapables de déménager, ce qui est également une hypothèse peu vraisemblable. Ce n'est donc pas la totalité de la taxe sur les structures qui est susceptible d'être transmise aux locataires et aux consommateurs.

Une des idées émanant de la théorie traditionnelle sur l'impôt foncier est que celui-ci constitue une mesure dissuasive à l'égard du développement. La taxe sur les structures réduira la quantité de structures, d'abord en ralentissant les réparations aux bâtiments et, plus tard, en réduisant la quantité fournie. Étant donné que l'évaluation d'un bâtiment plus grand et de meilleure qualité sera plus élevée et que, par conséquent, les impôts fonciers le seront aussi, on peut dire que l'impôt foncier tendra à dissuader les propriétaires d'améliorer ou d'agrandir leurs immeubles. Cette réduction de la quantité d'immeubles entraînera une augmentation des loyers et, de ce fait, l'impôt sera supporté, en partie, par les locataires et par les consommateurs.<sup>26</sup> Si la quantité de terrain à usage urbain n'est pas complètement invariable comme on l'a laissé entendre, la partie de l'impôt qui vise le terrain peut également constituer une approche dissuasive à l'égard du développement.

Dans la mesure où les taux de taxe effectifs sont plus élevés sur les biens non résidentiels que sur les biens résidentiels, on pourrait s'attendre (toutes choses étant égales) à ce que le développement commercial et industriel soit relativement plus touché que le développement résidentiel.

L'impôt foncier a-t-il une incidence sur la densité du développement?

En théorie, on s'attendrait à ce que l'impôt foncier entraîne une réduction de la densité. Étant donné que la taxe est imposée sur la valeur foncière, tout investissement qui augmentera la valeur foncière (comme une augmentation de la densité) rendra la propriété imposable à un plus haut degré.

---

<sup>26</sup> La capacité de transmettre la charge de l'impôt foncier aux locataires d'habitation dépend de l'existence et de la nature du contrôle des loyers. En Ontario, il faut obtenir une autorisation pour augmenter un loyer plus que le montant réglementaire. Cela signifie que la charge des impôts fonciers peut être transmise aux locataires si cela n'entraîne pas une augmentation dépassant ce qui est prévu par les directives ou si le propriétaire a reçu l'autorisation d'augmenter les loyers plus que prévu.

Plusieurs études empiriques confirment que l'imposition de l'impôt foncier entraîne une réduction de la densité. Certaines études se fondent sur des modèles analytiques, d'autres sur des modèles de simulation. Nowlan (1993) a passé en revue certaines d'entre elles:

- Grieson (1974) a trouvé, en se servant de données sur le logement aux États-Unis datant de 1970, que la densité du logement augmenterait de 23 p. 100 si un impôt foncier de 3 p. 100 était remplacé par une taxe autre que foncière.
- Shoup (1978) a trouvé, en se servant de données postérieures à 1945 et ayant trait à des immeubles à bureaux de Los Angeles, qu'un impôt foncier à un taux annuel moyen de 2 p. 100 réduirait la taille optimale d'un immeuble moyen d'environ 14 p. 100.
- Haurin (1981) a trouvé qu'une augmentation de l'impôt foncier imposé dans une municipalité donnée - mais pas dans les autres - aurait pour effet de réduire la taille de la municipalité en question, ainsi que sa population et la densité des immeubles résidentiels.
- Steen (1987a) a trouvé que le fait de passer d'une taxe par habitant à un impôt foncier aboutirait à une réduction de la densité de la population dans le centre de la ville et à l'étalement urbain, à mesure que la zone urbaine se déplacerait vers l'extérieur, vers des terres non aménagées.

Bref, toutes ces études indiquent que l'imposition de l'impôt foncier entraîne une réduction de la densité du développement. Cette conclusion est particulièrement importante, étant donné les récents efforts déployés par les gouvernements provinciaux, en Ontario, par exemple, pour encourager l'intensification des développements résidentiels.

L'impôt foncier influe-t-il sur les décisions des entreprises en matière d'emplacement?

Comme on l'a dit plus tôt, dans la plupart des municipalités, les biens non résidentiels sont relativement surimposés par rapport aux biens résidentiels. Cela a suscité un intérêt croissant à l'égard de l'incidence, sur le développement, de l'impôt foncier prélevé sur les biens non résidentiels. On se demande, en particulier, si l'impôt foncier influe sur les décisions des entreprises en matière d'emplacement.

L'impôt foncier est l'un des éléments de coûts dont une entreprise doit tenir compte lorsqu'elle envisage de s'installer dans un endroit donné. Dans la mesure où il correspond aux avantages que défraie la municipalité, il est analogue au paiement de traitements et de salaires pour la main-d'oeuvre. Toutefois, il est peu probable que, pour des biens non résidentiels, l'impôt foncier soit équivalent aux avantages des services publics locaux (voir plus loin la discussion sur les avantages). Dans la mesure où il ne l'est pas, il reste une

charge fixe qu'il faut payer. Si l'on prend pour hypothèse que les entreprises recherchent la maximisation des avantages, les différences dans l'impôt foncier entre diverses municipalités auront une influence sur le choix des emplacements de la même manière que les différences dans les autres coûts de production.

L'intérêt manifesté à l'égard de l'incidence de l'impôt foncier sur l'emplacement des entreprises a suscité un grand nombre d'ouvrages empiriques. Il y a deux types d'études sur l'emplacement des entreprises: les sondages auprès des chefs d'entreprise et les études économétriques des facteurs déterminants.<sup>27</sup> Les sondages permettent aux chercheurs d'obtenir des données au niveau local, mais la technique de sondage cause plusieurs problèmes, notamment les suivants:

- le taux de réponse est souvent faible
- ce n'est pas toujours la personne compétente en la matière qui répond
- les réponses peuvent être inexactes
- dans certains cas, les résultats sont particuliers à une industrie et ne peuvent être généralisés.

En dépit de tous ces problèmes, les résultats des sondages laissent penser que l'impôt foncier n'a pas une grande incidence sur les décisions concernant l'emplacement. Les coûts de la main-d'oeuvre et du transport ainsi que les conditions du marché sont des facteurs plus importants à cet égard.

Les études économétriques donnent des résultats plus fiables parce qu'elles analysent la signification de la variable taxe sur la décision concernant un emplacement tout en gardant constante l'incidence de toutes les autres variables (comme les salaires, les coûts du transport, etc.). Malheureusement, les résultats des nombreuses études n'ont pas donné de preuve concluante de l'incidence de l'impôt foncier sur la sélection d'un emplacement.

En regardant ces études de plus près, on s'aperçoit que les résultats sont influencés par un certain nombre de facteurs:

- la mesure d'activité commerciale qui sert de variable dépendante
- la mesure dans laquelle on se sert de variables non taxes dans les régressions
- la nature de la variable impôt foncier

---

<sup>27</sup> Le reste de la section se fonde sur l'ouvrage de Kitchen et Slack (1993a) qui présente un examen exhaustif de ces études.

- l'existence d'une variable qui mesure les services publics
- le type d'industrie
- la période
- l'unité observée (selon que l'on évalue l'incidence dans ou entre les zones métropolitaines ou les États).

Comme pour les résultats des sondages, la plupart des études qui mesuraient les différences entre des zones métropolitaines ou des États ont révélé que l'impôt foncier n'était pas un facteur significatif dans la sélection d'un emplacement. Toutefois, d'après les études à *l'intérieur* des zones métropolitaines, la variable impôt foncier serait statistiquement significative. Malheureusement, un bon nombre de ces études ont analysé l'incidence des différences en matière d'impôt foncier sans tenir compte des différences en matière de services.

Les résultats portant sur les impôts fonciers pour des biens non résidentiels indiquent des variations assez importantes dans les taux d'imposition effectifs entre les différentes municipalités du Canada (Kitchen et Slack, 1993a). Il existe également de grandes variations à cet égard entre les États-Unis et le Canada. Il y a à cela au moins deux raisons: la composition des recettes fiscales est différente et les avantages tirés des services locaux le sont aussi. D'après les données sur les sources de recettes dans plusieurs municipalités canadiennes et américaines (voir Kitchen et Slack, 1993a), en moyenne, les impôts fonciers sur les biens non résidentiels sont élevés dans les municipalités dont le revenu ne dépend pas principalement d'autres recettes comme les frais d'utilisation, l'impôt local sur le revenu, etc. Évaluer l'incidence des impôts fonciers non résidentiels sur la sélection d'un emplacement sans tenir compte d'autres facteurs ne suffit pas. Il faut plutôt évaluer toutes les taxes imposées aux entreprises dans chaque endroit. La section suivante étudie l'importance d'envisager les avantages retirés par rapport aux taxes.

L'impôt foncier correspond-il à une taxe-service?

Lorsque les différences dans l'impôt foncier reflètent une différence dans les services, il ne devrait pas y avoir d'incidence sur le choix d'un emplacement ou sur l'utilisation des terres. La présente section évalue dans quelle mesure l'impôt foncier peut être considéré comme une taxe reliée à des avantages de services.

Certains ouvrages de finances publiques portent sur la mesure dans laquelle un impôt foncier peut être considéré comme une taxe-service. D'après Hobson (1987), l'impôt foncier est comme une série de frais d'utilisation imposés pour des produits et des services locaux, et les différences d'impôts fonciers, au niveau local, ne font que correspondre à des différences dans les services locaux. Cet argument se fonde sur le modèle Tiebout qui

avance, comme hypothèse, qu'il existe une infinité de municipalités locales, chacune ayant ses propres taxes et son propre ensemble de dépenses. Selon plusieurs hypothèses, notamment que les consommateurs sont parfaitement libres de se déplacer d'une municipalité à l'autre, les contribuables «votent en déménageant» et déménagent donc dans la municipalité qui offre la combinaison taxe-dépenses qui leur convient le mieux. Selon ce modèle, les impôts fonciers sont comme le prix à payer pour des services locaux.

Par contre, Netzer (1965) avance comme argument que la plupart des services publics locaux qui sont financés à partir des recettes d'impôts fonciers procurent aux résidents des avantages qui ne sont pas reliés à la valeur de leurs biens.<sup>28</sup> Par exemple, l'utilisation des établissements d'enseignement, des garderies et d'autres «services aux personnes» n'est pas reliée aux valeurs foncières. Cependant, ces services augmentent la valeur des biens-fonds parce que, par exemple, les gens choisiront de vivre dans des endroits où il y a de bonnes écoles. Ainsi, la demande de logements dans ces zones augmentera et entraînera un accroissement de la valeur. Les «services liés aux biens» (comme l'eau et les égouts) se retrouvent dans les valeurs foncières.<sup>29</sup>

La question de savoir si l'impôt foncier est - ou n'est pas - une taxe-service dépend de la manière dont on définit les avantages: en fonction des personnes ou en fonction des biens (autrement dit, en général, les biens profitent des services publics). Comme on l'a déjà dit, pour qu'une taxe ou des frais d'utilisation soient efficaces, il faut que le contribuable ait la possibilité de faire varier l'utilisation qu'il fait d'un service, et ainsi, établir, pour son propre compte, un lien entre les avantages et les coûts.

Même si la distinction entre les «services liés aux biens» et les «services liés aux personnes» est discutable - la protection-incendie est-elle un service aux biens ou un service aux personnes? - elle amène à penser qu'il est plus approprié de financer certains services que d'autres à même les impôts fonciers. Certains auteurs (voir, par exemple, Bossons, 1981) ont proposé que l'impôt foncier soit en partie repensé de manière à correspondre de plus près aux avantages. Par exemple, on considère qu'il est plus approprié de mesurer la consommation d'eau en fonction de la largeur en façade du bien que d'après la valeur

---

<sup>28</sup> Le lien entre les avantages et les impôts fonciers non résidentiels est encore moins clair. D'après une étude des impôts fonciers sur les biens non résidentiels, les avantages que procurent les services locaux à ces biens seraient inférieurs, et de loin, aux taxes qu'ils paient (voir Kitchen et Slack, 1993a). Des estimations portant sur certaines municipalités de l'Ontario ont indiqué que les impôts fonciers non résidentiels représentent de 28 p. 100 à 51 p. 100 du total des taxes; la partie des dépenses locales (y compris celles du secteur scolaire) qui ne vise pas les biens non résidentiels va de 13 p. 100 à 21 p. 100.

<sup>29</sup> La distinction entre «services liés aux biens» et «services liés aux personnes» est analogue à la différence entre «services des équipements publics» et «services publics et récréatifs».

foncière et, bien que cela soit peut-être vrai, il serait probablement encore plus efficient de faire payer des frais d'utilisation pour la consommation d'eau.

Comme on l'a déjà dit, l'impôt foncier est une taxe sur les biens résidentiels, commerciaux et industriels. La discussion de la présente section a porté sur l'impôt foncier résidentiel. On se préoccupe de plus en plus, cependant, de ce que les biens non résidentiels soient surimposés par rapport aux biens résidentiels. L'un des aspects de ce problème a trait à l'utilisation des services. On a généralement dit (voir Bartik, 1992, par exemple) que les biens non résidentiels utilisaient moins de services que les biens résidentiels. D'après Kitchen et Slack (1993a), la différence entre les impôts fonciers et les avantages retirés par les biens non résidentiels, dans certaines municipalités de l'Ontario, allait de 18 à 20 points de pourcentage.

Si l'impôt foncier était une taxe-service, il devrait être relativement moins élevé pour les biens non résidentiels que pour les biens résidentiels. Pourtant, dans la plupart des municipalités, il est relativement plus élevé pour les biens non résidentiels: le taux par mille et l'évaluation ont tendance à être plus élevés.

Pour ce qui est de l'incidence des autres formes d'imposition ou des frais d'utilisation sur les décisions concernant l'utilisation des terres, on peut dire la même chose que précédemment: dans la mesure où l'impôt foncier ou les frais d'utilisation reflètent étroitement les avantages reçus des services publics locaux, son incidence sur le développement sera neutre. Lorsque le mode de paiement n'est pas relié aux avantages reçus, il y aura une incidence sur la décision concernant le développement. Des frais d'utilisation seront probablement la source de recettes la plus neutre en matière de développement. Les impôts fonciers dans le calcul desquels les avantages reçus feront une différence seront plus neutres que les impôts fonciers uniformes.

Quelle est l'incidence de la différence dans les soldes fiscaux nets?

Il a été observé que les impôts fonciers auxquels ne correspondent pas des avantages de services équivalents auront une incidence sur les décisions en matière d'utilisation des terrains. On a également laissé entendre que l'impôt foncier peut être considéré, dans une certaine mesure, comme une taxe-service, mais pas complètement. La présente section examine l'incidence qu'aura, sur les décisions concernant l'utilisation et la mise en valeur des terres, le fait que les avantages ne sont pas équivalents à l'impôt foncier.

La répartition des coûts de services en fonction des valeurs foncières signifie que certains contribuables paieront moins que ce que valent pour eux ces services alors que d'autres paieront plus. Downing (1973) a fait une enquête sur les circonstances dans lesquelles les contribuables seraient surimposés ou sous-imposés. Revenons au modèle d'une ville circulaire en trois zones dont la densité va en décroissant à partir du centre (voir la section 4.1.2). Downing a pour hypothèse que la valeur foncière (moyenne par logement) est la plus

élevée par habitant dans la zone périphérique et va en décroissant vers le centre.<sup>30</sup> Appliquer un impôt foncier à une valeur foncière donnera des taxes par habitant qui seront plus élevées dans les zones périphériques et qui diminueront en allant vers le centre. Dans cet exemple, les zones périphériques se voient imposer plus que le coût marginal de service; elles sont surimposées. Les zones centrales sont également surimposées, mais les zones de densité moyenne intermédiaires sont sous-imposées.<sup>31</sup>

Revenons à l'exemple, présenté par Downing, du terrain agricole situé à la périphérie de la zone résidentielle. Dans le cas d'un régime d'impôt foncier, les terres agricoles ne seraient pas aménagées. Les zones périphériques étant surimposées en ce qui concerne l'impôt foncier, le prix du terrain pour usage résidentiel baisserait et les terres ne seraient pas aménagées. Si les zones centrales sont également surimposées, cela aura un effet dissuasif sur la densité du développement.

Comme le reconnaît Downing lui-même, ses résultats dépendent essentiellement de ses hypothèses sur les valeurs foncières relatives dans différentes parties d'une zone urbaine. Supposons, par exemple, que les valeurs foncières soient le plus élevées dans le centre, comme c'est le cas dans bon nombre des villes canadiennes. Si les biens de la municipalité étaient évalués à leur valeur marchande, l'impôt serait relativement plus élevé pour ceux du centre que pour ceux des zones périphériques. Étant donné que, comme on l'a dit, le coût des services est relativement plus faible dans la zone centrale, les biens de cette zone seraient surtaxés et ceux des zones périphériques sous-imposés. Sans un exemple concret, il est difficile de voir clairement quelle incidence cela aurait dans les zones à densité moyenne intermédiaires.

L'analyse dépend également de la nature du système d'évaluation. Supposons, par exemple, que les biens aient plus de valeur dans les zones centrales, mais que le système d'évaluation ne soit pas à jour. Autrement dit, aux fins d'imposition, les biens ne sont pas évalués d'après leur valeur marchande actuelle. Si, comme c'est le cas d'après les études canadiennes, la zone centrale est relativement sous-évaluée par rapport aux zones périphériques, les impôts fonciers seront relativement moins élevés dans la zone centrale. Cet exemple - biens considérés comme ayant une valeur plus élevée dans la zone centrale et évaluation de la valeur marchande dépassée - signifierait que les zones centrales paieraient relativement moins de taxes pour des services à un coût relativement moins élevé et les zones périphériques, à densité plus faible, paieraient relativement plus de taxes pour des services relativement plus chers.

---

<sup>30</sup> Cette hypothèse se fonde sur des données des années 70 provenant des États-Unis, et elle ne s'applique guère aux villes canadiennes d'aujourd'hui. Elle est modifiée plus loin et ses implications sont établies.

<sup>31</sup> On se rappellera que les coûts des services étaient censés augmenter à mesure que la densité diminuait.

De quelle manière différentes assiettes fiscales influent-elles sur l'incidence de l'impôt foncier?

La plupart des analyses ont pris pour hypothèse que l'impôt foncier est calculé d'après la valeur marchande. Dans la précédente section sur les soldes fiscaux nets, on a laissé entendre que, dans bien des endroits au pays, surtout en Ontario, les valeurs marchandes n'étaient pas à jour. Là où les biens du centre-ville sont relativement sous-évalués par rapport aux biens de la banlieue, par exemple, les propriétaires du centre-ville paieraient relativement moins de taxes pour des services d'un coût relativement moins élevé et les propriétaires des banlieues paieraient relativement plus de taxes pour des services coûtant relativement plus chers. Du point de vue de l'utilisation efficiente des terrains, le système d'évaluation désuet donne probablement de meilleurs résultats que la valeur marchande pour les maisons unifamiliales.

Cependant, d'après le système d'évaluation actuellement en usage en Ontario, les appartements sont surévalués par rapport aux maisons unifamiliales. Dans la mesure où le coût des services est moins élevé dans les développements à haute densité, le système actuel, qui est favorable aux maisons unifamiliales, nuit aux investissements dans des appartements (toutes choses étant égales). En outre, le système d'évaluation établit une distinction qui va au désavantage des biens commerciaux et industriels, et, dans les municipalités de la plupart des provinces, le taux par mille est plus élevé pour les biens commerciaux et industriels. Là encore, dans la mesure où ceux-ci utilisent moins de services que les biens résidentiels, il existe un dissuasif qui nuit à l'investissement dans les biens industriels et commerciaux.

On a proposé, pour l'Ontario, diverses assiettes d'imposition foncière, notamment le calcul selon la largeur en façade du terrain, la superficie en pieds carrés de construction, la valeur du terrain, la valeur marchande en cours et le coût réel de remplacement des améliorations.<sup>32</sup>

Voici un bref examen de l'incidence que pourraient avoir ces différents éléments:

- Dans la mesure où la largeur en façade du terrain rend mieux compte de l'utilisation des services que la valeur marchande (comme l'ont laissé entendre certains auteurs), il n'y aurait pas d'incidence sur les décisions concernant l'utilisation des terrains (Bossons, 1981). L'impôt calculé selon la largeur en façade sera analogue à des frais d'utilisation pour des services. Toutefois, si l'impôt foncier calculé d'après la largeur en façade ne reflète pas complètement l'utilisation des services, il y aura une incidence sur l'utilisation des terrains. Toutes choses étant égales, cela correspondra à encourager l'investissement dans des biens dont la largeur en façade est faible.

<sup>32</sup> L'imposition sur la valeur du terrain est abordée à la section 5.1.

- L'assiette de calcul de l'impôt au pied carré de bâtiment aura un effet dissuasif sur les investissements destinés à augmenter la taille des bâtiments. Par comparaison avec un impôt foncier calculé d'après la valeur marchande qui décourage d'investir dans toute amélioration de la propriété, une taxe basée sur le pied carré de bâtiment découragerait uniquement les investissements visant à accroître la taille des bâtiments.
- Une autre des manières de calculer l'impôt, c'est la valeur marchande d'usage. Cela signifie que la valeur du bien dans son usage actuel servirait d'assiette de calcul de l'impôt au lieu de la valeur à son utilisation optimale. Actuellement, en Ontario et dans quelques autres provinces, on se sert de la valeur d'usage actuel pour les terrains agricoles. Toutes choses étant égales, la valeur d'usage actuel sert à préserver les terrains agricoles, par comparaison à la valeur marchande pure qui accélère le développement. De même, pour ce qui est des biens dont il n'est pas fait l'usage le plus profitable, l'impôt n'inciterait pas à les développer plus avant. Par rapport à la valeur marchande, la valeur d'usage actuel ralentira le développement et n'en augmentera pas la densité.
- Le coût réel de remplacement des améliorations a également été proposé comme assiette de calcul de l'impôt foncier. Dans le cas de biens résidentiels, par exemple, le coût de la maison elle-même (à l'exclusion du terrain) formerait la base. Comme il est fort peu probable qu'il y ait une relation directe entre le coût de remplacement et l'utilisation des services, ce type d'assiette fiscale aura une incidence sur le développement. Toutes choses étant égales, cette démarche inciterait à investir dans des structures de valeur moindre et, pour les propriétaires, les découragerait d'améliorer leur bien.

En général, une imposition plus lourde des améliorations aux biens constitue une mesure dissuasive à l'égard des usages intensifs; une imposition plus lourde de la partie terrain encourage les usages plus intensifs.

#### 4.2.3 Taxes spéciales

Les conclusions de la présente section sur l'impôt foncier amènent à penser que, toutes choses étant égales, le fait que les avantages des services ne correspondent pas à l'impôt foncier aura les effets suivants:

- décourager le développement et réduire les améliorations aux biens, la taille des bâtiments et le nombre de bâtiments
- réduire la densité du développement

- influencer probablement sur les décisions concernant l'emplacement des entreprises dans les zones métropolitaines.

Dans la mesure où l'impôt foncier correspondra de plus près aux avantages reçus, son incidence sur le développement sera plus neutre. Dans ce contexte, les taxes spéciales constituent d'intéressantes possibilités. Les taxes spéciales (et les taxes d'amélioration locales), auxquelles ont recours nombre de municipalités canadiennes, sont des charges obligatoires imposées sur les biens résidentiels, commerciaux et industriels afin de payer les améliorations et les ajouts faits aux installations fixes adjacentes à ces biens. Elles servent le plus souvent à des dépenses en immobilisations pour asphaltier ou réasphalter des rues, installer ou remplacer des conduites principales d'eau ou des égouts, construire des trottoirs, installer l'éclairage des rues, etc.

Les taxes spéciales sont souvent calculées selon la largeur en façade des biens qui touchent les travaux en question. Bien que la largeur en façade soit la base dont on se sert actuellement pour les améliorations locales dans les municipalités de la Saskatchewan, un projet de loi actuellement à l'étude étendrait cette base de manière à y inclure la zone, les montants égaux par lot, la valeur imposable, l'intensité du développement, ou une combinaison de plusieurs de ces éléments. Étant donné que différents types d'améliorations locales profiteront à différents terrains de différentes manières, cette latitude devrait renforcer les avantages des taxes spéciales.

Même si les taxes spéciales et les taxes d'amélioration locales ne sont pas aussi efficaces que les frais d'utilisation, parce que la charge n'est pas directement reliée à l'utilisation des services, elles se rapprochent plus des taxes-services que les impôts fonciers. Beaucoup de travaux publics augmentent la valeur des terrains à proximité, ce qui procure un avantage financier aux propriétaires. Dans le cas d'une taxe spéciale, la municipalité effectue les travaux et en récupère le coût grâce à une taxe spéciale sur les biens qui profitent directement des dépenses engagées par le gouvernement.

#### 4.3 REDEVANCES D'EXPLOITATION

Des municipalités de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et de l'Ontario ont recours à des redevances d'exploitation ou prélèvements.<sup>33</sup> Bien qu'il soit

---

<sup>33</sup> En plus de redevances d'exploitation, les municipalités de ces provinces (et d'autres provinces) ont l'autorisation d'imposer d'autres frais aux promoteurs. Par exemple, la ville de Regina impose, sur les nouveaux lotissements, une taxe par hectare de 55,43 \$ pour les frais hors terrain. Mentionnons également les dispositions de création de parcs qui exigent que les promoteurs mettent de côté 5 p. 100 (ou, dans certains cas, 10 p. 100) de leur développement pour la création d'un parc ou fassent un paiement équivalent à la municipalité. Les primes de densité constituent un programme dans le cadre duquel on

difficile d'obtenir des données sur l'ampleur des recettes dues aux redevances d'exploitation, on sait que les municipalités de l'Ontario ont recueilli 378 millions de dollars de cette manière en 1992; celles de l'Alberta, 159 millions de dollars en 1990, et celles de la Colombie-Britannique, 64 millions de dollars en 1991.

#### 4.3.1 Description des redevances d'exploitation

Les redevances d'exploitation (qu'on appelle également frais de développement) sont des frais calculés par lot ou par acre qui sont imposés aux promoteurs pour financer les coûts hors terrain du développement. Bien qu'elles existent depuis longtemps, elles ont pris une ampleur considérable au cours des années 1980. Traditionnellement, elles servaient à financer les services des équipements publics (surtout conduits principaux, usines de traitement des eaux usées, routes), mais on leur a donné plus d'ampleur de manière à inclure les coûts en immobilisations des hôtels de ville, des centres récréatifs, des bibliothèques et d'autres installations.

La principale justification des redevances d'exploitation, c'est que l'expansion doit se payer elle-même. En surface, l'usage de redevances d'exploitation (ou frais) semblerait efficient dans la mesure où il relie le coût des services aux avantages qu'on en retire (Downing et McCaleb, 1987, p. 45):

Les frais représentent une méthode qui pourrait se révéler efficiente pour payer les coûts d'expansion. Généralement, les nouveaux lotissements entraînent des frais aux installations publiques existantes, ce qui réduit la qualité des services fournis par les installations en question aux premiers résidents. Un ensemble de frais conçu pour récupérer les coûts liés aux nouveaux lotissements fera en sorte que l'expansion se paie d'elle-même. Pour être efficaces, les frais imposés à un nouveau lotissement doivent refléter le coût de la prestation des services publics. [Traduction.]

Cela signifie que les redevances d'exploitation peuvent être efficaces si elles représentent les véritables coûts marginaux des services que nécessitent le lotissement. Étant donné que le coût des services varie selon le type et l'emplacement du lotissement (par exemple, les services d'eau et d'égout coûtent moins cher dans les lotissements plus denses que dans les lotissements étalés), les redevances d'exploitation devraient également varier selon ces caractéristiques.

---

accorde à des promoteurs le droit d'augmenter la densité de leur développement en échange de services à la municipalité comme des logements abordables, des garderies, etc.

### 4.3.2 Incidence des redevances d'exploitation sur le développement

De nombreux ouvrages ont traité de l'incidence des redevances d'exploitation, mais peu ont parlé des effets d'affectation. La présente section passe brièvement en revue l'incidence sur l'emplacement, la densité et la consommation domiciliaire.<sup>34</sup>

#### Incidence sur l'emplacement

Éventuellement, les redevances d'exploitation peuvent également avoir un effet positif sur l'efficacité de l'emplacement. Si les redevances d'exploitation font que le promoteur tient compte de tous les coûts et de tous les avantages de son lotissement (y compris les coûts et les avantages sociaux), ce promoteur prendra une décision efficace en ce qui a trait à l'emplacement et au type de lotissement. S'il n'y a pas de redevances d'exploitation, le promoteur envisagera les coûts et les avantages de sa décision sur le plan privé, sans tenir compte de ce qu'il en coûterait à la municipalité qui doit fournir les services. Correctement appliquées, les redevances d'exploitation obligeront le promoteur à tenir compte des coûts de la prestation des services. Il faut donc éviter les lotissements qui visent à favoriser des intérêts privés et imposent de grandes dépenses à la municipalité.

#### Incidence sur la densité du développement

Les redevances d'exploitation seront efficaces sur le plan économique dans la mesure où elles seront structurées de manière à refléter les coûts *marginiaux*. Comme on l'a dit plus tôt, les preuves dont on dispose indiquent qu'il coûte plus cher d'approvisionner en eau un quartier à faible densité qu'un quartier à densité élevée.<sup>35</sup> Cependant, le fait que les redevances d'exploitation sont basées sur les coûts moyens aboutira à un prix trop peu élevé de l'infrastructure de l'eau dans le quartier à faible densité et à un prix trop élevé dans le quartier à haute densité. Il en résultera un surdéveloppement du logement à faible densité et un sousdéveloppement du logement à haute densité par rapport à ce qui serait efficace sur le plan économique.

Un auteur (Netzer, 1988, p. 47) a observé que les densités résidentielles étaient moins élevées dans les zones nouvellement loties où l'on se sert des coûts moyens pour déterminer le prix du branchement de l'eau et des égouts. Le fait qu'on n'établisse pas les coûts d'après les coûts marginaux incite à créer des lotissements à faible densité dont la viabilisation coûte

---

<sup>34</sup> Pour une analyse plus détaillée des redevances d'exploitation, voir Slack (1990).

<sup>35</sup> Bien que le capital-usure serait probablement le même, que la densité du développement soit élevée ou non, le coût des conduites principales et des collecteurs varierait en fonction de la densité.

plus cher parce que le promoteur n'a pas à payer les frais supplémentaires qu'impose ce type de lotissement.

À des fins d'efficience sur le plan économique et pour représenter correctement les coûts réels du développement, il faut établir une différence entre les redevances, selon l'exploitation en question. Si on fait payer la même redevance par lot, quel que soit l'endroit où le lotissement est situé dans la municipalité, cette redevance ne donnera pas une idée fidèle des coûts du lotissement et on n'aboutira pas à des décisions économiquement efficaces.

Un examen des redevances d'exploitation en Colombie-Britannique et en Ontario a révélé que l'imposition des redevances au cas par cas était plus fréquente dans les municipalités de la Colombie-Britannique que dans celles de l'Ontario, bien qu'en Ontario, la loi permette aux municipalités d'établir les prix selon la méthode des coûts marginaux ou celle des coûts moyens. Une des raisons de la différence pourrait bien être qu'en Colombie-Britannique, les municipalités ne peuvent imposer des redevances que pour l'eau, les égouts, les parcs, le drainage et les routes. En Ontario, les municipalités peuvent imposer des frais pour tous les coûts en capital reliés à l'expansion. L'augmentation du nombre de services peut dissuader d'estimer les coûts reliés à l'expansion au cas par cas.

#### Incidence sur la consommation domiciliaire

Dans la mesure où les redevances d'exploitation entraînent une hausse du prix des logements, comme le croient la plupart des auteurs sur ce sujet (voir, par exemple, Slack et Bird, 1991), la consommation domiciliaire diminuera. Néanmoins, dans la mesure où le prix d'un logement reflète son coût réel (coûts de la construction et coûts de l'infrastructure publique), cela pourrait être plus efficace. Si les redevances d'exploitation ne sont pas adaptées aux coûts des services offerts pour des types précis de logements en des endroits précis, les avantages potentiels de ces redevances en seront diminués.

## CHAPITRE 5

### AUTRES FORMES DE TAXATION: TAXE SUR LA VALEUR DU TERRAIN ET TAXE SUR LA VALEUR AUGMENTÉE DU BIEN-FONDS

La taxe sur la valeur du terrain et la taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds ne sont pas utilisées actuellement au Canada, quoique l'on trouve dans certaines provinces de l'Ouest des variantes de la taxe sur la valeur du terrain. Ces deux taxes se ressemblent en ce qu'elles portent uniquement sur la portion «terrain» du bien-fonds; toutefois, il existe certaines différences entre les deux. On a souvent suggéré de recourir à la taxe sur la valeur du terrain pour remplacer l'impôt foncier. Par contre, la taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds est considérée comme un moyen de financer d'importantes infrastructures. Elle ne rapporterait pas suffisamment pour remplacer l'impôt foncier.

#### 5.1 TAXE SUR LA VALEUR DU TERRAIN

La taxe sur la valeur du terrain est une taxe sur la portion «terrain uniquement» du bien-fonds; l'assiette d'imposition exclut tout projet d'immobilisations améliorant le terrain. Cette taxe, proposée pour la première fois par Henry George en 1879, a donné naissance au mouvement pour l'impôt unique aux États-Unis dans les années 1890. Au Canada, certaines administrations ont également utilisé la taxe sur la valeur du terrain, par exemple, les provinces de l'Ouest au début des années 1900. Encore aujourd'hui, certaines provinces de l'Ouest taxent les améliorations à un pourcentage plus élevé de la valeur marchande que les terrains.

En principe, la taxe sur la valeur du terrain porte sur les possibilités de revenu liées au facteur géographique (le revenu provenant d'un bien-fonds donné indifféremment des améliorations apportées à la propriété). En supposant que le terrain est en quantité fixe (la quantité de terrain disponible pour l'exploitation ne varie pas en fonction des prix), la taxe doit être assumée par les propriétaires fonciers et ne peut pas être transférée à d'autres.<sup>36</sup> Des taxes accrues sur la valeur du terrain se traduiraient par des valeurs foncières moindres. En supposant que le terrain est utilisé de la façon la plus profitable qui soit, les décisions du propriétaire foncier ne modifieront pas la taxe sur la valeur du terrain: aucune utilisation possible du terrain ne peut réduire la taxe. Le remplacement de l'impôt foncier (qui décourage les investissements dans les bâtiments et les améliorations) par une taxe sur la valeur du terrain (qui est neutre) entraînerait une augmentation des investissements.

---

<sup>36</sup> L'analyse est la même que celle décrite précédemment pour la portion terrain de l'impôt foncier.

La taxe sur la valeur du terrain n'influe pas non plus sur le degré d'utilisation des terres. Bien que l'utilisation des terres ne modifie pas l'obligation fiscale, une taxation plus lourde sur la valeur du terrain augmentera le coût d'option lié au report de l'utilisation des terres et encouragera une plus forte utilisation. Un tel scénario fera tout de même que la taxe représentera une plus petite partie du revenu provenant de la propriété. En comparaison avec l'impôt foncier qui décourage les investissements dans le bien-fonds, une taxe sur la valeur du terrain encouragera la construction et les améliorations. En outre, une plus forte utilisation des terres diminuera la tendance à garder vacants des terrains pour la spéculation et incitera les propriétaires à éliminer les bâtiments en ruines pour utiliser les terrains à des fins plus rentables (voir Netzer, 1965, qui préconise la taxe sur la valeur du terrain).

En résumé, le remplacement de l'impôt foncier par une taxe sur la valeur du terrain devrait:

- augmenter les investissements visant à améliorer les structures et à en construire de nouvelles
- accroître le degré d'utilisation des terres et, par le fait même, diminuer la tendance à garder vacants des terrains pour la spéculation et favoriser l'élimination de bâtiments en ruines pour permettre une utilisation plus rentable des terrains.

En ce qui concerne certains des objectifs d'aménagement précisés au chapitre 3, le recours à la taxe sur la valeur du terrain serait souhaitable dans certains cas seulement. Par exemple, une taxe plus élevée sur les terrains dans les zones centrales augmenterait la densité du développement. Une taxe sur la valeur du terrain est plus compatible avec une politique d'intensification résidentielle que peut l'être l'impôt foncier. Par contre, une taxe sur la valeur du terrain peut entraver la conservation d'espaces ouverts et de terres agricoles dans la frange périurbaine, car elle accélérera, toutes choses étant égales, le développement dans cette zone. Pour pouvoir préserver les terres agricoles et les espaces ouverts sous un régime de taxe sur la valeur du terrain, il faudrait des règlements de zonage qui ne peuvent être facilement modifiés.

Enfin, bien que de nombreux économistes soient en faveur de la taxe sur la valeur du terrain parce qu'elle influe sur la nature et le moment de l'exploitation, il est important de reconnaître que l'application d'une telle taxe pose de nombreux problèmes administratifs. La plus grande difficulté consiste peut-être à séparer la portion terrain d'un bien-fonds de la portion améliorations. En outre, le passage du système d'impôt foncier à un système de taxe sur la valeur du terrain diminuera les taxes sur les propriétés dans les banlieues, où les terrains valent moins, mais augmentera les taxes sur les propriétés dans les centres-villes, où les terrains ont une plus grande valeur. Un tel changement aurait des conséquences semblables à celles qui ont résulté du projet d'adoption d'un système d'évaluation de la valeur marchande dans la communauté urbaine de Toronto et pourrait être voué à l'échec.

## 5.2 TAXE SUR LA VALEUR AUGMENTÉE DU BIEN-FONDS<sup>37</sup>

La taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds sert à récupérer la hausse de la valeur commerciale résultant d'importants investissements publics dans les infrastructures. Cette forme de taxe a le plus souvent été suggérée lorsqu'une municipalité envisageait d'importants investissements dans les infrastructures, par exemple un métro. Un tel investissement nécessite des mises de fonds immédiates de milliards de dollars alors qu'il faudra plusieurs années avant qu'on puisse jouir des avantages du projet. Les avantages pour l'administration locale dans l'avenir prendront surtout la forme de recettes de l'impôt foncier. Pour le secteur privé, les avantages possibles sont les suivants:

- la demande accrue d'aménagements le long de la ligne de métro permettra aux propriétaires fonciers d'augmenter les loyers;
- il sera peut-être permis d'accroître la densité d'utilisation le long de la ligne de métro, ce qui augmentera la valeur des terrains.<sup>38</sup>

La taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds soulève deux grandes questions: Comment partager les coûts dans le présent pour profiter des avantages futurs? Comment évaluer aujourd'hui ces avantages futurs?

La décision du secteur public de construire un métro apporte un gain imprévu aux propriétaires de terrains situés à proximité. Le métro accroît la demande de logements et de bureaux sur ces biens et, selon la loi de l'offre et de la demande, une demande accrue entraîne une hausse des prix. Les propriétaires voient donc la valeur de leurs biens augmenter uniquement grâce à l'initiative de l'administration locale. La taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds a été proposée comme un moyen pour le secteur public de taxer, en tout ou en partie, le gain imprévu qu'il a créé. Il a été suggéré (voir Metro, 1991, par exemple) que les recettes d'une telle taxe pourraient être affectées au financement de la construction du métro.

Dans une certaine mesure, les plus fortes densités et la valeur accrue des terres se refléteront dans les recettes de l'impôt foncier si l'évaluation de la valeur marchande sert d'assiette d'imposition. Des études sur les répercussions de l'expansion du métro sur le prix des terrains indiquent que la construction d'un métro fait effectivement augmenter la valeur des propriétés. Cette augmentation débute dès le moment où le projet d'un métro est prévu

---

<sup>37</sup> La taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds peut aussi être appelée taxe sur l'augmentation de la valeur du bien-fonds, ou prélèvements sur les plus-values, ou encore taxe de valorisation.

<sup>38</sup> La réalisation de cet avantage suppose que le projet d'infrastructure sera accompagné de modifications au zonage. Sinon, les propriétaires ne peuvent pas avoir la certitude qu'ils pourront récupérer la valeur ajoutée ou être en mesure de payer les taxes.

et se poursuit jusqu'à l'achèvement du projet. Autrement dit, la construction d'un métro augmente la valeur des propriétés à diverses étapes du projet. Cependant, il est difficile d'isoler la partie de cette hausse de valeur imputable à l'investissement de capitaux.

La taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds et la taxe sur la valeur du terrain portent toutes les deux sur les «possibilités de revenus liées au facteur géographique». Dans le cas de la taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds, seule la portion de la valeur accrue qui résulte directement de l'investissement public est taxée. La taxe sur la valeur du terrain, pour sa part, porte aussi sur la hausse de la valeur des propriétés privées qui peut se produire pour d'autres raisons, par exemple un avantage géographique unique. Comme Netzer (1965) le fait remarquer, une taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds créerait moins de problèmes d'équité qu'une taxe sur la valeur du terrain. En effet, elle ne porterait pas sur de précédentes hausses de la valeur pour lesquelles les nouveaux propriétaires auraient déjà payé une taxe avant l'adoption du système de taxe sur la valeur du terrain.

Dans son étude de la «taxe de valorisation» en Colombie, Bird (1992, p. 165) indique qu'un certain nombre d'éléments sont nécessaires pour que l'application d'une telle taxe donne de bons résultats. Il faut, entre autres choses, que la taxe soit reliée aux avantages. Bird explique comme suit: «À long terme, en ce qui a trait à la taxe de valorisation, les avantages escomptés doivent se traduire par des avantages concrets» [Traduction libre]. Plus encore que la taxe sur la valeur du terrain, la taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds est reliée aux avantages sous forme de services. Dans le cas de l'exemple du métro, la taxe est prélevée pour payer le métro.

La taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds, tout comme la taxe sur la valeur du terrain mais contrairement à l'impôt foncier, ne pénalise pas l'aménagement de terrains vagues. Une telle taxe encouragerait peut-être une plus forte utilisation des terres, étant donné qu'il serait moins intéressant pour les propriétaires fonciers de garder vacants des terrains pour la spéculation. Ou bien le propriétaire réalisera le coût d'option du terrain vacant en l'exploitant davantage, ou bien il vendra le terrain à une partie qui le fera. La taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds réussira probablement mieux que la taxe sur la valeur du terrain à accroître le degré d'utilisation des terres, car elle constitue une lourde taxe établie sur une courte période.

À l'instar de la taxe sur la valeur du terrain, un des principaux problèmes liés à la taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds consiste à évaluer la variation de la valeur des propriétés qui résulte d'investissements publics dans les infrastructures. Il serait notamment nécessaire d'isoler les retombées liées aux dépenses publiques des autres forces du marché qui influent sur le prix des terrains.

# CHAPITRE 6

## RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Ce dernier chapitre joue un triple rôle:

- il passe en revue les conclusions sur l'incidence des taxes sur le développement
- il détermine si la politique fiscale devrait servir les fins de la politique sur l'utilisation des terres
- il énumère des domaines dans lesquels il faudrait faire d'autres recherches.

### 6.1 RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

Le présent document décrit l'incidence, sur l'utilisation des terres, de trois sources de recettes actuellement utilisées dans les municipalités canadiennes (frais d'utilisation, impôt foncier et redevances d'exploitation). Il examine aussi deux formes de taxation qui ont été proposées à quelques reprises, mais qui ne sont pas actuellement utilisées au Canada (taxe sur la valeur du terrain et taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds). Voici un résumé des conclusions de l'étude:

- Si les services publics locaux sont payés au moyen de frais d'utilisation basés sur le prix au coût marginal, il n'y aura aucun effet sur les décisions en matière de développement.
- Si le coût marginal des services n'équivaut pas aux avantages marginaux, il y aura un effet sur le prix des terrains, sur l'utilisation des terres et sur le choix des emplacements.
- Toutes choses étant égales, un impôt foncier qui ne serait pas accompagné d'avantages sous forme de services d'égale valeur découragera les investissements dans les améliorations et la construction immobilière, ce qui entraînera une réduction de la densité du développement.
- Les redevances d'exploitation calculées en fonction du prix au coût marginal (si les redevances varient d'un lotissement à un autre) entraîneront une utilisation efficiente des terres.
- Le remplacement de l'impôt foncier par une taxe sur la valeur du terrain (ou une taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds) accélérera l'aménagement, ce qui apportera une plus forte utilisation des terres.

## 6.2 POLITIQUE FISCALE ET POLITIQUE SUR L'UTILISATION DES TERRES

Les résultats des recherches indiquent que, toutes choses étant égales, l'impôt foncier influe sur les décisions relatives à l'aménagement. Même si les économistes croient généralement que les distorsions du marché sont inefficaces, dans certains cas, la modification des décisions relatives à l'aménagement peut se traduire par une plus grande efficacité. Citons, comme exemple, le cas où des facteurs externes sont reliés à des usages particuliers, tels que les espaces ouverts. La société peut attacher plus de valeur aux espaces ouverts que les promoteurs. Du point de vue économique, les avantages collectifs marginaux surpassent les avantages privés marginaux. Si ces avantages positifs pour la société (facteurs externes) ne sont pas pris en considération par les promoteurs, le terrain peut être aménagé trop rapidement aux yeux du public.

Une façon de reporter l'aménagement consiste à subventionner le promoteur immobilier, ce qui aura pour effet d'augmenter la valeur du terrain dans son usage actuel et d'inciter le promoteur à maintenir plus longtemps cet usage. La subvention pourrait prendre la forme d'un taux de taxation ou d'une valeur taxable moindre pour les espaces ouverts que pour les terrains réservés à d'autres usages (voir Anderson, 1993). Des taxes plus élevées sur les ensembles résidentiels, par exemple, décourageront les promoteurs de convertir les espaces ouverts en ensembles résidentiels.<sup>39</sup>

De façon plus générale, la politique fiscale pourrait être utilisée pour servir les fins de la politique sur l'utilisation des terres. Comme l'a suggéré Nowlan (1993), dans les endroits où une municipalité veut décourager l'exploitation, l'impôt foncier devrait être augmenté, alors que dans les endroits où elle veut encourager l'exploitation, cet impôt devrait être réduit.

Par ailleurs, Netzer (1965, page 207) soutient que les mesures fiscales ne devraient pas être utilisées pour atteindre des objectifs non fiscaux. En ce qui a trait à la préservation des espaces ouverts, par exemple, il recommande que ces espaces soient réservés par «l'acquisition publique pure et simple des droits de propriété sur le terrain visé -- plutôt qu'en ayant recours aux principales taxes générales, compte tenu des difficultés administratives inhérentes» [Traduction libre] et des effets négatifs imprévus qui émergent fréquemment.

---

<sup>39</sup> La transformation d'un espace ouvert en espace résidentiel peut augmenter l'obligation fiscale de deux façons. D'abord, dans certaines provinces, le taux de taxation est plus élevé pour les espaces résidentiels que pour les espaces ouverts. Ensuite, le passage à un usage résidentiel fait augmenter la valeur marchande du bien-fonds et, par ricochet, l'assiette fiscale. Cependant, cette façon d'utiliser la politique fiscale pourrait entraîner, entre autres problèmes, une exploitation disséminée. En effet, les promoteurs immobiliers auraient un incitatif pour exploiter des parcelles de terrain isolées étant donné les conséquences sur le plan fiscal qu'entraînerait l'aménagement d'un lotissement entier.

Bien qu'il puisse être approprié, en théorie, d'utiliser la politique fiscale pour faire en sorte que les coûts collectifs marginaux soient équivalents aux avantages collectifs marginaux, cette solution peut être difficile à appliquer dans le cas, par exemple, des espaces ouverts. Pour instaurer une taxe, il faudrait connaître la valeur de l'espace ouvert aux yeux de la société. Cependant, même si cette valeur pouvait être déterminée, elle pourrait être si grande que réduire la taxe à zéro ne constituerait pas une mesure d'incitation suffisante pour préserver l'espace ouvert.

L'utilisation de la politique fiscale pour mettre en oeuvre la politique sur l'utilisation des terres présente une autre difficulté. Les objectifs en matière d'utilisation des terres ont grandement changé depuis trente ans: auparavant axés sur l'aménagement de la frange périurbaine, les objectifs sont maintenant axés sur l'intensification résidentielle et la préservation des espaces ouverts. Par contre, pendant cette période, il a été extrêmement difficile de modifier la politique fiscale. Par exemple, les tentatives de réforme de l'impôt foncier dans certaines parties de l'Ontario n'ont pas porté fruit même après trente ans. La politique fiscale est un mécanisme peu approprié pour atteindre les objectifs d'utilisation des terres. En outre, cette politique peut avoir des effets secondaires imprévus (par exemple, en ce qui a trait à l'équité).

Il est mentionné dans la section III que le financement provincial des municipalités va en diminuant, alors que l'intérêt des provinces à l'égard des politiques d'aménagement augmente. En matière de politique fiscale, une certaine souplesse à l'échelle locale (comme permettre aux municipalités de fixer des taux de taxe différents selon le type de propriété) pourrait bien ne pas résoudre les problèmes d'aménagement qui ont une portée plus régionale ou provinciale. Par conséquent, il est possible que l'utilisation d'outils de taxation pour mettre en oeuvre les objectifs d'utilisation des terres ne soit tout simplement pas efficiente.

ICURR Intergovernmental Committee on Urban  
and Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherches

Étant donné toutes ces contraintes, il semble que la politique fiscale devrait à tout le moins n'avoir aucune influence sur les décisions relatives à l'aménagement. Il faudrait avoir davantage recours aux frais d'utilisation, lorsque cela est possible, compter moins sur l'impôt foncier (surtout l'impôt sur les biens non résidentiels), et prélever les redevances d'exploitation au cas par cas. Pour les projets d'immobilisations importants, la taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds a certains mérites, mais elle suppose une somme appréciable de travail pour déterminer l'assiette fiscale. Dans toutes ces suggestions, l'accent est mis sur le lien à établir entre les taxes et les avantages sous forme de services, afin de favoriser des choix efficaces.

### 6.3 SUGGESTIONS POUR DES RECHERCHES PLUS APPROFONDIES

Alors qu'il existe une abondante documentation sur les effets de l'impôt foncier et d'autres taxes sur l'aménagement, il y a peu d'ouvrages sur les avantages sous forme de services qui sont financés par ces taxes. Des recherches plus approfondies pourraient être faites pour, notamment:

- comparer l'impôt foncier payé avec les avantages liés aux biens résidentiels, commerciaux ou industriels
- déterminer la façon dont les services publics et récréatifs (éducation, santé et services sociaux) varient selon la densité du développement
- analyser les effets, sur la valeur des biens-fonds, les décisions en matière d'emplacement et la densité des aménagements, des facteurs différentiels en matière de solde fiscal net (la différence entre les taxes et les avantages sous forme de services).

En ce qui a trait aux redevances d'exploitation, trois provinces prélèvent actuellement des droits en fonction à la fois du prix au coût marginal et du prix fondé sur le coût moyen. Des recherches plus approfondies sur les redevances d'exploitation pourraient porter, notamment, sur les comparaisons des effets que des solutions de rechange en matière de calcul des redevances exercent sur les modèles d'aménagement urbain.

Enfin, il reste beaucoup à faire avant qu'une taxe sur la valeur augmentée du bien-fonds puisse être mise en place pour payer les infrastructures publiques importantes. En particulier, il est nécessaire d'adopter une méthode en vue de déterminer l'augmentation de la valeur des biens-fonds qui peut être attribuable à un important investissement public.

## BIBLIOGRAPHIE

Anderson, John E. «Land Development, Externalities, and Pigouvian Taxes», *Journal of Urban Economics*, 33, 1993.

Baldwin, Tom. *Municipal Finance and Future Land Use Planning*, Mackenzie Regional Planning Commission, 1986.

Bartik, Timothy. «The Effects of Property Taxes and other Local Policies on the Intrametropolitan Pattern of Business Location», *Industry Location and Public Policy*, édité par Henry, W. Herzog Jr. et Alan M. Schlottmann, Knoxville, Tennessee, University of Tennessee Press, 1992.

Bird, Richard, M. *Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1976.

Bird, Richard, M. *Tax Policy and Economic Development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1992.

Bird, Richard, M. et Enid Slack. «Urban Finance and User Charges», *State and Local Finance: The Pressures of the 1980's*, édité par George Break, Madison, University of Wisconsin Press, 1983.

Bird, Richard, M. et Enid Slack. *Urban Public Finance in Canada*, (2<sup>e</sup> édition), Toronto, John Wiley and Sons, 1993.

Bossons, John. «Property Tax Reform: What is Desirable?», *Municipal Fiscal Reform in Ontario: Property Taxes and Provincial Grants*, édité par J. Bossons, M. Denny et E. Slack, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1981.

Bossons, John, Harry Kitchen et Enid Slack. *Local Government Finance: Principles and Issues*, document préparé pour le compte de la Commission de l'équité fiscale, 1991.

Brettler-Berenyi, Eileen. «Public and Private Sector Interaction Patterns in the Delivery of Local Public Services», *Governmental Finance*, 9, 1980.

Chaudry, Anwar, M. *Capitalization of Local Property Taxes and Public Services with Applications to Efficiency and Equity Issues*. Edmonton, University of Alberta, thèse de doctorat, 1983.

Chicoine, David L. «Farmland Values at the Urban Fringe: An Analysis of Sale Prices», *Land Economics*, 57, 3, 1981.

Chinloy, P. «Effective Property Taxes and Property Tax Capitalization», *Canadian Journal of Economics*, 11, 1978.

Crombie, David. *Regeneration: Toronto's Waterfront and the Sustainable City: Final Report*, Ottawa et Toronto, Ministère des Approvisionnement et Services et Imprimeur de la Reine, 1992.

Day, Kathleen et Stanley Winer. *Internal Migration and Public Policy: An Introduction to the Issues and a Review of Empirical Research in Canada*, document préparé pour le compte de la Commission de l'équité fiscale, 1992.

Delafons, John. *Development Impact Fees and Other Devices*. University of California at Berkeley, Institute of Urban and Regional Development, 1990.

Doebele, William. «The Interaction of Land-Based Taxation and Land Policy: A Planning Perspective», *International Conference on Property Taxation and its Interaction with Land Policy*, Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy, 1991.

Downing, Paul. «User Charges and the Development of Urban Land», *National Tax Journal*, 26, 1973.

Downing, Paul et Thomas McCaleb. «The Economics of Development Exactions», *Development Exactions*, édité par James E. Frank et Robert M. Rhodes, Washington, D.C., Planners Press, American Planning Association, 1987.

Goldstein, Gerald S. et Timothy J. Gronberg. «Local Public Goods and Private Suppliers: Musical Suburbs replayed», *Journal of Urban Economics*, 19, 1986.

Grieson, R. «The Economics of Property Taxes and Land Values: The Elasticity of Supply of Structures», *Journal of Urban Economics*, 1, 1974.

Gyourko, Joseph. «Effects of Local Tax Structures on the Factor Intensity Composition of Manufacturing Activity across Cities», *Journal of Urban Economics*, 22, 1987.

Gyourko, Joseph. «Impact Fees, Exclusionary Zoning, and the Density of New Development», *Journal of Urban Economics*, 30, 1991.

Hamilton, Bruce. «Zoning and Property Taxation in a System of Local Government», *Urban Studies*, 12, 1975.

Haurin, Donald, R. «Property Taxation and the Structure of Urban Areas», *Research in Urban Economics*, édité par J. Vernon Henderson, 1, Greenwich, Conn., JAI Press, 1981.

Humphrey, Nancy et Harold Wolman. *Urban Infrastructure: Learning from Abroad*, Washington, D.C., The Urban Institute, 1984.

IBI Group. *Greater Toronto Area Urban Structure Concepts Study: Summary Report*, préparé pour le Greater Toronto Coordinating Committee, 1990.

Institut urbain du Canada. *The Intensification Report*, 1, 1, 1993.

Islam, Muhammed. «Tiebout Hypothesis and Migration - Impact of Local Fiscal Policies», *Public Finance*, 44, 3, 1989.

Kanter, Ron. *Options for a Greater Toronto Area Greenlands Strategy*, Toronto, Ministère des Richesses naturelles, 1990.

Keating, M. et A. Mehrhoff. «Canadian Provincial and U.S. State Roles in Urban Planning and Development: A Study of London, Ontario, and St. Cloud, Minnesota», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 10, 1992.

Kitchen, Harry M. *Property Taxation in Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1992a.

Kitchen, Harry, M. *Efficiency of Delivering Local Government Services under Alternative Organization Modes*, Conseil économique du Canada, «Government and Competitiveness Project», 1992b.

Kitchen, Harry, M. et Enid Slack. *The Taxation of Non-Residential Property*, préparé pour le compte de la Commission de l'équité fiscale et du «Government and Competitiveness Project», 1993a.

Kitchen, Harry M. et Enid Slack. *Trends in Municipal Finance*, préparé pour le compte de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1993b.

Ladd, Helen, F. et Katharine L. Bradbury. «City Taxes and Property Tax Bases», *National Tax Journal*, 41, 4, 1988.

Logalbo, Anthony, T. «Responding to Tax Limitation: Finding Alternative Revenues», *Governmental Finance*, 11, 1, 1982.

Macaulay, R. et R. Doumani. *Ontario Land Development Legislation and Practice*, Toronto, Carswell, 1991 (mis à jour en 1993).

Marchand, Claude et Janine Charland. *La frange périurbaine: revue des modes et des coûts de développement*, Toronto, Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales, 1992.

Matzer, John Jr. *Capital Projects: New Strategies for Planning, Management, and Finance*, Washington, D.C., International City Management Association, 1989.

McGuire, Therese, J. «The Effect of New Firm Locations on Local Property Taxes», *Journal of Urban Economics*, 22, 1987.

McMillen, Daniel P. «The Timing and Duration of Development Tax Rate Increases», *Journal of Urban Economics*, 28, 1990.

Mills, Edwin S. «The Measurement and Determinants of Suburbanization», *Journal of Urban Economics*, 32, 1992.

Ministère des Affaires municipales. *Study of Innovative Financing Approaches for Ontario Municipalities*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1991.

Ministère des Affaires municipales. *Lignes directrices concernant les politiques et le peuplement*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1992.

Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton. *Planification à long terme et financement de l'expansion urbaine*, note de service interne, 1991.

Municipality of Metropolitan Toronto. *The Financing of Metropolitan Toronto Capital Infrastructure*, note de service interne, 1991.

Musgrave, Richard, Peggy Musgrave et Richard Bird. *Public Finance in Theory and Practice First Canadian Edition*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1987.

Netzer, Dick. *Economics of the Property Tax*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1965.

Netzer, Dick. «Exactions in the Public Finance Context», *Private Supply of Public Services, Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage and Alternative Land Policies*, édité par Rachelle Alterman, New York, New York University Press, 1988.

Nowlan, David M. «Local Taxation as an Instrument of Policy», *The Changing Canadian Metropolis: Challenges and Responses*, édité par France Frisken, Toronto, York University, 1993.

Oldman, Oliver. «The Interaction of Land-Based Taxation and Land Policy: A Tax Perspective», *International Conference on Property Taxation and its Interaction with Land Policy*, Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy, 1991.

Organisation des Nations Unies. *Urban Land Use Policies and Land-Use Control Measures*, Vol. 6, Région de l'Amérique du Nord, New York, Nations Unies, 1973.

Porter, Douglas R., Ben C. Lin et Richard B. Peiser. *Special Districts: A Useful Technique for Financing Infrastructure*, Washington, D.C., Urban Land Institute, 1987.

Robinson, Dennis. «Integrating Land-Based Taxation and Land Policies», *International Conference on Property Taxation and its Interaction with Land Policy*, Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy, 1991.

Robinson, Susan (éd.). *Financing Growth: Who Benefits? Who Pays? and How Much?*, Chicago, Government Finance Officers Association, 1990.

Rubin, Jeffrey I. et Joseph J. Seneca. «Density Bonuses, Exactions, and the Supply of Affordable Housing», *Journal of Urban Economics*, 30, 1991.

Sancton, Andrew. «Canada as a highly urbanized nation: new implications for government», *Administration publique du Canada*, 35, 3, 1992.

Sewell, John. *New Planning for Ontario*. Rapport provisoire de la Commission sur la réforme de l'aménagement et de l'exploitation du territoire en Ontario, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1992.

Shoup, Donald. «The Effect of Property Taxes on Capital Intensity of Urban Land Development», *Metropolitan Financing and Growth Management Policies*, édité par George Break, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 1978.

Skaburskis, Andrejs et Mohammad Qadeer. «An Empirical Estimation of the Price Effects of Development Impact Fees», *Urban Studies*, 29, 5, 1991.

Slack, Enid. *An Economic Analysis of Development Charges in B.C. and Ontario*, Vancouver, The Laurier Institute, 1990.

Slack, Enid. *Financing Local Government: The Delicate Balance between Financial Pressures and Planning Principles*, préparé pour la conférence «Cities in the Nineties», Rio de Janeiro, 1991.

Slack, Enid et Richard M. Bird. «Financing Urban Growth through Development Charges», *Canadian Tax Journal*, 39, 5, 1991.

Steen, Robert C. «Effects of the Property Tax in Urban Areas», *Journal of Urban Economics*, 21, 1987a.

Steen, Robert, C. «Effects of Governmental Structure in Urban Areas», *Journal of Urban Economics*, 21, 1987b.

Stocker, Frederick D. «Property Taxation, Land Use, and Rationality in Urban Growth Policy», *Property Taxation, Land Use and Public Policy*, édité par Arthur Jr. Lynn, University of Wisconsin Press, 1973.

Truelove, M. «Measurement of Spatial Equity», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 11, 1993.

Wales, T.J. et E.G. Wiens. «Capitalization of Residential Property Taxes: An Empirical Study», *Review of Economics and Statistics*, 56, 1974.

Wildasin, David E. *Urban Public Finance*, London, Harwood Academic Publishers, 1984.

Youngman, Joan. «A Legal Framework for Studying Property Taxation», *International Conference on Property Taxation and its Interaction with Land Policy*, Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy, 1991.

Zodrow, George R. et Peter Mieszkowski. «Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods», *Journal of Urban Economics*, 19, 1986.

The Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research (ICURR) was set up in 1967 following a Federal-Provincial Conference on Housing and Urban Development. The Committee comprises senior officials from the Federal, provincial and territorial governments of Canada who meet regularly to oversee ICURR's activities - the operation of an information exchange service and research program. ICURR's major objective is to foster communication between policy-makers across Canada working in the fields of urban, rural and regional planning, economic development, public administration and finance, housing, recreation and tourism, transportation and the environment. It also seeks to increase the level of understanding of urban and regional issues through research and consultation.

ICURR's core funding is provided by the Canada Mortgage and Housing Corporation and by the ministries of municipal affairs of the provinces and territories. Canada's municipal governments also participate in ICURR through annual membership as do consultants and universities.

Créé en 1967 à la suite d'une conférence fédérale-provinciale sur l'habitation et l'aménagement urbain, le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) regroupe des représentants des administrations fédérale, provinciales et territoriales du Canada qui se réunissent régulièrement pour orienter le champ d'activités du CIRUR : la gestion d'un service d'échange de renseignements et d'un programme de recherche. Le CIRUR a pour objectif principal de favoriser les communications entre les décideurs d'un bout à l'autre du Canada travaillant dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement rural et régional, du développement économique, des finances et de l'administration publiques, du logement, des loisirs et du tourisme, des transports et de l'environnement. Il a également pour but d'élargir le champ de connaissance des questions urbaines et régionales par le biais d'activités de recherche et de consultation.

Le financement de base du CIRUR provient de la Société canadienne d'hypothèques et de logement ainsi que des ministères des affaires municipales des dix provinces et des deux territoires. Les municipalités canadiennes, de même que les experts-conseils et les universités, peuvent participer aux activités du CIRUR moyennant une cotisation annuelle.

Intergovernmental Committee on  
Urban and Regional Research  
150 Eglinton Avenue East, Suite 301  
Toronto, Ontario  
M4P 1E8

Tel.: (416) 973-5629  
Fax: (416) 973-1375



Comité intergouvernemental de  
recherches urbaines et régionales  
150, av. Eglinton est. bureau 301  
Toronto (Ontario)  
M4P 1E8

Tél.: (416) 973-5629  
Télécopieur: (416) 973-1375