

Analyse des redevances d'exploitation prélevées par les municipalités canadiennes



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

**ANALYSE DES REDEVANCES D'EXPLOITATION PRÉLEVÉES PAR LES
MUNICIPALITÉS CANADIENNES**



Enid Slack

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research

Comité **Publications du CIRUR**
Toronto

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

Première édition : juillet 1994
Copyright © LES PRESSES DU CIRUR 1994
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 1-895469-41-4

Données de catalogue avant publication (Canada)

Slack, N. E. (Naomi Enid), 1951-
Analyse des redevances d'exploitation prélevées par les municipalités canadiennes

Traduction de *Development Charges in Canadian Municipalities: An Analysis*
Comprend les références bibliographiques.
ISBN 1-895469-39-2

1. Évaluations extraordinaires - Canada. I. Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (Canada). II. Titre.

HJ4292.A6S53 1994 352.1'34'0971C94-931572-9

TABLE DES MATIÈRES

Préface	i
Notice biographique	ii
Remerciements	iii
Sommaire	iv
Introduction	1
1.1 YUKON	5
1.2 TERRITOIRES DU NORD-OUEST	6
1.3 COLOMBIE-BRITANNIQUE	7
1.4 ALBERTA	9
1.5 SASKATCHEWAN	11
1.6 MANITOBA	13
1.7 ONTARIO	13
1.8 QUÉBEC	17
1.9 NOUVEAU-BRUNSWICK	18
1.10 NOUVELLE-ÉCOSSE	18
1.11 ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	18
1.12 TERRE-NEUVE	19
Chapitre 2 : Enquête auprès des municipalités	20
2.1 RÉPONSES DES MUNICIPALITÉS QUI PRÉLÈVENT DES REDEVANCES D'EXPLOITATION	25
2.2 RÉPONSES DES MUNICIPALITÉS QUI NE PRÉLÈVENT PAS DE REDEVANCES D'EXPLOITATION	35
Chapitre 3 : Questions relatives à l'imposition des redevances d'exploitation	37
3.1 QUESTIONS ADMINISTRATIVES	37
3.2 DÉFINITION DES COÛTS DES ÉQUIPEMENTS ET INFRASTRUCTURES HORS TERRAIN	38
3.3 SERVICES COMPRIS DANS LES REDEVANCES D'EXPLOITATION	38
3.4 DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RÉGISSANT L'IMPOSITION DE REDEVANCES D'EXPLOITATION	40
3.5 CESSION DE TERRAINS POUR L'AMÉNAGEMENT DE PARCS	41

Chapitre 4 : Incidence des redevances d'exploitation	43
4.1 QUI ASSUME LA CHARGE DES REDEVANCES D'EXPLOITATION?	43
4.2 INCIDENCE DES REDEVANCES D'EXPLOITATION SUR LES RÉSIDENTS ACTUELS PAR RAPPORT AUX NOUVEAUX RÉSIDENTS	45
4.3 REDEVANCES D'EXPLOITATION ET POUVOIR D'OPPOSITION DES CITOYENS	46
4.4 INCIDENCE DES REDEVANCES D'EXPLOITATION SUR LES COÛTS D'EMPRUNT	46
4.5 INCIDENCE DES REDEVANCES D'EXPLOITATION SUR L'UTILISATION DU SOL	47
4.6 INCIDENCE DES REDEVANCES D'EXPLOITATION SUR LE CALENDRIER D'AMÉNAGEMENT	48
4.7 OUTILS DE PLANIFICATION OU OUTILS DE FINANCEMENT	48
Chapitre 5 : Avantages et désavantages des redevances d'exploitation	50
Références bibliographiques	52

PRÉFACE

Nous avons le plaisir, au nom du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR), de présenter le document de M^{me} Enid Slack intitulé *Une analyse des redevances d'exploitation prélevées par les municipalités canadiennes*. Il s'agit du deuxième rapport de recherche sur les finances municipales que M^{me} Slack dresse pour le CIRUR. Le premier rapport, publié l'année dernière, s'intitule *Les répercussions de l'utilisation de divers outils de financement sur l'aménagement urbain : document de réflexion*. Le programme de recherche du CIRUR continuera de s'intéresser grandement aux questions de finances municipales. D'autres sujets de recherche qui retiennent l'attention du CIRUR sont le développement urbain durable, l'administration locale et la planification environnementale et municipale.

Le présent rapport vise à décrire et à évaluer l'utilisation des redevances d'exploitation au Canada. Ce rapport est le fruit d'un examen exhaustif des lois provinciales et territoriales en matière de redevances d'exploitation ainsi que d'un sondage approfondi mené auprès des municipalités canadiennes. M^{me} Slack offre en outre une évaluation et une discussion instructives sur l'utilisation des redevances d'exploitation au Canada. Les résultats de cette recherche spécialisée devraient être d'une grande utilité aux urbanistes, aux décideurs et aux représentants municipaux en général.

Le CIRUR tient à remercier M^{me} Slack de son enthousiasme et de son dévouement à l'égard de la production du présent document. De plus, le CIRUR veut remercier M^{me} Marianne Farag, de la direction du gouvernement urbain et des finances du ministère des affaires urbaines du Manitoba, et les membres du comité de recherche du CIRUR d'avoir, au départ, suggéré ce projet de recherche d'actualité et d'avoir mis au point un plan d'action en ce sens. Enfin, le CIRUR remercie M^{me} Nancy Bardecki, directrice de la Direction des finances municipales du ministère des Affaires municipales de l'Ontario. Nous avons grandement apprécié, comme toujours, son appui et l'enthousiasme qu'elle manifeste pour les projets de recherche du CIRUR dans le domaine des finances municipales. Ses encouragements nous ont certainement aidés à mener à bien ce projet.

Michel Gauvin, MICU
Directeur général

Claude Marchand
Coordonnatrice de la recherche

Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales

NOTICE BIOGRAPHIQUE

M^{me} Enid Slack est une économiste-conseil qui se spécialise dans la recherche 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 temps partiel à l'université de Toronto. M^{me} Slack compte de nombreux clients au Canada et à l'étranger, notamment des conseils scolaires, des municipalités, des gouvernements provinciaux et territoriaux, le gouvernement fédéral et des entreprises privées. 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* (2^e édition), a été publié par la maison John Wiley and Sons. Enfin, elle a aussi préparé pour le CIRUR un document intitulé *Les répercussions de l'utilisation de divers outils de financement sur l'aménagement urbain : document de réflexion*.



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

REMERCIEMENTS

Je souhaite remercier le comité du CIRUR des directeurs de recherche des ministères des affaires municipales des provinces et des territoires et la SCHL pour m'avoir fourni des renseignements sur les lois provinciales et territoriales et pour avoir répondu à mes questions sur les redevances d'exploitation. Leur examen attentif de la première ébauche du présent document a été grandement apprécié. Je tiens aussi à remercier toutes les municipalités qui ont participé au sondage et qui nous ont fourni de la documentation. Enfin, je remercie M. Michel Gauvin et M^{me} Claude Marchand du CIRUR de leur soutien et de leur aide tout au long de ce projet.



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

SOMMAIRE

La présente étude vise à décrire et à évaluer l'utilisation des redevances d'exploitation partout au Canada. Dans le cadre de cette étude, un sondage sur les redevances d'exploitation et autres frais imposés aux promoteurs a été effectué auprès des municipalités du Canada. L'étude passe également en revue les différentes dispositions législatives des provinces et des territoires en ce qui a trait au prélèvement de redevances d'exploitation par les responsables des affaires municipales.

Une redevance d'exploitation est un impôt prélevé auprès des promoteurs pour financer les coûts des équipements et infrastructures hors terrain reliés à l'aménagement (ou, dans certains cas, au réaménagement). Ces frais sont généralement perçus sur des projets officiellement autorisés et les fonds recueillis doivent servir à payer les infrastructures rendues nécessaires par le projet. Les redevances ne sont généralement pas négociables. Elles ont différentes appellations selon les provinces, telles que redevances relatives à l'exploitation, impôts relatifs à l'exploitation, impôts de développement, impôts pour les équipements et infrastructures hors terrain et impôts d'évaluation.

Lois des provinces et des territoires

Il existe de nombreuses variantes dans les lois en matière de redevances d'exploitation selon les provinces et les territoires. L'Ontario est la seule province dotée d'un texte législatif distinct sur les redevances d'exploitation. En Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan et au Yukon, la loi sur les municipalités ou la loi sur l'urbanisme renferme des articles qui traitent des redevances d'exploitation. Les Territoires du Nord-Ouest, pour leur part, ont adopté une politique territoriale sur les redevances d'exploitation. Dans les autres provinces, il n'existe pas de loi précise sur les redevances d'exploitation, mais, dans certains cas, les dispositions législatives provinciales permettent aux municipalités d'imposer aux promoteurs des redevances comme condition d'approbation d'un projet d'aménagement.

Sondage auprès des municipalités

Le sondage sur les redevances d'exploitation a été envoyé à 35 municipalités partout au Canada. 31 municipalités ont répondu au questionnaire. Seize d'entre elles imposent actuellement des redevances d'exploitation au sens de la présente étude. Dix des 15 autres prélèvent d'autres types d'impôts auprès des promoteurs.

Voici quelques-uns des résultats du sondage :

- Les municipalités prélèvent des redevances d'exploitation sur les biens résidentiels, commerciaux, industriels et institutionnels. Dans certaines municipalités, les redevances d'exploitation ne frappent pas les projets commerciaux et résidentiels.
- Le montant des redevances d'exploitation est parfois calculé selon un taux par lot ou par unité. Quelquefois, il est déterminé selon un taux par hectare ou par pied carré.

- Dans la plupart des municipalités, les redevances d'exploitation servent à payer les services d'aqueduc et d'égout. En Colombie-Britannique (sauf à Vancouver où des impôts peuvent être perçus pour les garderies et les logements de remplacement), les municipalités peuvent prélever des redevances à l'égard des réseaux d'aqueduc et d'égout, des routes, des parcs et des travaux de drainage. En Ontario, les municipalités peuvent prélever des redevances à l'égard de tous les coûts reliés à la croissance, y compris les installations récréatives, hôtels de ville, bibliothèques et autres installations publiques.
- En général, les redevances sont imposées et recueillies lors de l'approbation du lotissement ou de la délivrance du permis de construire.
- Dans toutes les municipalités, les redevances d'exploitation sont versées dans des fonds de réserve distincts ou dans des comptes de services exclusifs.

Avantages et désavantages des redevances d'exploitation

L'analyse de l'incidence des redevances d'exploitation fait ressortir les avantages suivants :

- La croissance s'autofinance et n'impose pas de charge aux contribuables actuels.
- Les redevances d'exploitation accélèrent la croissance en fournissant des fonds pour les équipements et infrastructures hors terrain.
- Les redevances d'exploitation régies par des dispositions législatives sont préférables aux frais négociés car elles permettent aux promoteurs et aux municipalités de faire des prévisions plus éclairées.
- En vertu des dispositions législatives régissant les redevances d'exploitation, les municipalités sont tenues de faire des prévisions d'au moins dix ans en matière de capital, à des fins de planification financière.
- Si elles sont fixées de façon à refléter le coût marginal lié à l'aménagement, les redevances d'exploitation peuvent servir les objectifs en matière d'utilisation du sol.

Par ailleurs, l'analyse souligne également les désavantages suivants :

- Les redevances d'exploitation augmentent le prix des nouveaux logements.
- Elles doublent la charge d'imposition des nouveaux résidents.
- Elles sont un obstacle à la croissance.
- Si elles ne sont pas calculées adéquatement, elles peuvent favoriser l'étalement urbain.
- Les exigences liées aux redevances d'exploitation représentent une lourde charge administrative pour les municipalités.

INTRODUCTION

La présente étude vise à décrire et à évaluer l'utilisation des redevances d'exploitation partout au Canada. Elle porte principalement sur un sondage concernant les redevances d'exploitation et autres frais imposés aux promoteurs qui a été effectué auprès des municipalités du Canada. En outre, une analyse des redevances d'exploitation prélevées par les responsables des affaires municipales fournit des renseignements sur les différentes dispositions législatives des provinces et des territoires en cette matière.

Une redevance d'exploitation est un impôt prélevé auprès des promoteurs pour financer les coûts des équipements et infrastructures hors terrain reliés à l'aménagement (ou, dans certains cas, au réaménagement). Ces frais sont généralement perçus sur des projets officiellement autorisés et les fonds recueillis doivent servir à payer les infrastructures rendues nécessaires par le projet. Les redevances ne sont généralement pas négociables. Elles ont différentes appellations selon les provinces, telles que redevances relatives à l'exploitation, impôts relatifs à l'exploitation, impôts de développement, impôts pour les équipements et infrastructures hors terrain et impôts d'évaluation.

Les municipalités canadiennes ont toujours exigé, comme condition d'approbation d'un lotissement, que les promoteurs assument les coûts des infrastructures sur place comme les rues, les réverbères, les trottoirs et autres équipements publics faisant partie d'un aménagement. Plus récemment, elles ont englobé les coûts des équipements et infrastructures hors terrain reliés aux nouveaux aménagements dans les charges incombant aux promoteurs.¹ Les coûts reliés à la croissance urbaine incluent habituellement les coûts des équipements et infrastructures qui desservent les immeubles, tels que les routes et les réseaux d'aqueduc et d'égout. Depuis peu, ils englobent également les coûts des équipements destinés à offrir des services aux citoyens, tels que bibliothèques, centres récréatifs et écoles. L'idée qui sous-tend cette nouvelle tendance est que «la croissance devrait s'autofinancer» et ne devrait pas constituer une charge pour les contribuables actuels.

Le processus d'approbation d'un lotissement comprend d'autres frais officiels ou non officiels imposés aux promoteurs, mais ces frais ne sont pas des redevances d'exploitation au sens de la présente étude. Voici des exemples de ces frais :

- Cession de terrains : Le promoteur doit céder des terrains à différentes fins (p. ex., pour des routes ou d'autres travaux publics ou à des fins environnementales).
- Cession de terrains pour l'aménagement de parcs : Une partie du terrain servant à l'aménagement doit être cédée pour l'aménagement de parcs ou un montant doit être versé à la municipalité à titre de paiement équivalent.

¹ La distinction entre coûts des équipements et infrastructures sur place et hors terrain est importante. Alors que la plupart des municipalités précisent les coûts des équipements et infrastructures sur place qui sont exigés des promoteurs, certaines municipalités ne prélèvent pas de redevances pour les coûts reliés aux équipements et infrastructures hors terrain. La présente étude met l'accent sur les coûts hors terrain reliés à l'aménagement.

- Primes de densité : Les promoteurs ont droit à des densités plus élevées moyennant l'aménagement de garderies, la préservation d'édifices historiques, etc.
- Frais de raccordement : Ces frais sont souvent prélevés pour permettre aux promoteurs d'avoir accès aux réseaux d'aqueduc et d'égout existants.
- Surdimensionnement (parfois appelé paiements anticipés) : Les promoteurs doivent parfois installer des infrastructures d'une capacité excédant les besoins de leur projet. Dans certains cas, la municipalité convient de récupérer, au nom du promoteur, une partie des coûts auprès des propriétaires subséquentement avantagés.

Bien que tous les frais susmentionnés représentent une charge pour les promoteurs, ils ne sont généralement pas considérés comme des redevances d'exploitation au sens de la présente étude.

Aperçu du présent document

Le présent document se subdivise comme suit :

- Le chapitre 1 passe en revue les différentes dispositions législatives des provinces régissant l'imposition de redevances d'exploitation.
- Le chapitre 2 donne un aperçu des résultats du sondage sur les redevances d'exploitation effectué auprès des municipalités et compare l'utilisation des redevances partout au Canada.
- Le chapitre 3 porte sur certaines questions relatives à l'imposition des redevances d'exploitation : questions administratives, définition des coûts des équipements et infrastructures hors terrain, équipements et infrastructures à inclure dans les redevances, lois et cession de terrains pour l'aménagement de parcs.
- Le chapitre 4 analyse l'incidence des redevances d'exploitation en tant qu'outil de financement et de planification. La question de savoir qui doit assumer la charge des redevances, l'incidence des redevances sur les résidents actuels et les nouveaux résidents, le pouvoir d'opposition des citoyens ainsi que l'incidence sur les coûts d'emprunt, l'utilisation du sol et le calendrier d'aménagement sont au nombre des sujets traités.
- Le chapitre 5 énumère sommairement les avantages et les désavantages liés aux redevances d'exploitation.

CHAPITRE 1

LOIS PROVINCIALES EN MATIÈRE DE REDEVANCES D'EXPLOITATION

En vertu de la Constitution du pays, les municipalités canadiennes sont les créations des provinces. Les équipements et infrastructures qu'elles offrent, tout comme leur capacité de générer des revenus, sont, par contre, de compétence provinciale. Par conséquent, le point de départ de toute analyse des redevances d'exploitation se doit d'être les lois provinciales en la matière. Aux fins de la présente étude, nous avons communiqué avec tous les ministères provinciaux et territoriaux des affaires municipales et leur avons demandé des renseignements sur leurs dispositions législatives en matière de redevances d'exploitation. Dans les pages qui suivent, nous verrons que les lois provinciales et territoriales en matière de redevances d'exploitation varient beaucoup dans leur nature et leurs détails.

Comme l'indique le tableau 1, l'Ontario est la seule province dotée d'une loi distincte régissant le prélèvement des redevances d'exploitation, la *Loi sur les redevances d'exploitation* (adoptée en 1989). En Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan et au Yukon, la loi sur les municipalités ou la loi sur l'urbanisme renferme des articles qui traitent des redevances d'exploitation. Dans toutes les autres provinces, il n'existe pas de loi précise sur les redevances d'exploitation, mais, dans certains cas, la loi provinciale permet aux municipalités d'imposer aux promoteurs des redevances comme condition d'approbation d'un projet d'aménagement.

Le tableau 1 énumère les équipements et infrastructures précisés dans les lois provinciales pour lesquels des redevances d'exploitation peuvent être prélevées et indique si le mode de calcul des redevances est précisé dans la loi. Dans les provinces où les redevances d'exploitation sont régies par une loi, à l'exception de l'Ontario et du Yukon, la loi en question précise les équipements et infrastructures qui peuvent être financés au moyen de redevances d'exploitation. Au Yukon, la loi ne les précise pas; en Ontario, des redevances d'exploitation peuvent être prélevées pour payer tout coût en capital relié à la croissance. Lorsqu'il existe une loi spécifique, celle-ci précise le mode de calcul des redevances, par exemple selon le type de logement ou le quartier, etc.

Enfin, le tableau 1 résume, par province, les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs. De telles dispositions existent dans toutes les provinces et dans les deux territoires, mais elles présentent beaucoup de variantes. En général, la cession de terrains pour l'aménagement de parcs exige du propriétaire foncier qu'il cède entre 5 et 10 p. 100 du terrain à aménager ou qu'il verse un paiement équivalent à la municipalité.

Le reste du présent chapitre résume les dispositions législatives de chaque province et territoire en matière de redevances d'exploitation. Si les dispositions à cet égard sont peu nombreuses, nous en donnons simplement un bref aperçu. Lorsqu'il s'agit d'une loi, nous la résumons en tentant de répondre aux questions suivantes :

- Qui peut prélever les redevances d'exploitation?
- Quels sont les coûts en capital reliés à la croissance?
- Pour quels équipements et infrastructures des redevances d'exploitation peuvent-elles être prélevées?
- Quand les redevances d'exploitation doivent-elles être payées?

Tableau 1 : Résumé des lois provinciales

Province / territoire	Législation régissant les redevances d'exploitation	Services	Calcul des redevances précisé	Cession de terrain pour des parcs
Territoires du Nord-Ouest	Cities, Towns and Villages Act	non précisé	non	10 %
Yukon	Municipal Act	non précisé	oui	10 %
Colombie-Britannique	Municipal Act	aqueduc, égouts, routes, parcs, drainage	oui	5 %
Alberta	Planning Act	aqueduc, égouts, terrains pour parcs, écoles, loisirs	oui	10 %
Saskatchewan	Planning and Development Act	égouts, aqueduc, routes, parcs et loisirs, drainage	oui	10 % rés., 5 % non rés.
Manitoba	non	non précisé	non	100 acres / rés. seulement
Ontario	Loi sur les redevances d'exploitation	tout coût lié à la croissance	oui	5 % rés., 2 % non rés.
Québec	non	non précisé	non	10 %
Nouveau-Brunswick	non	non précisé	non	10 %
Nouvelle-Écosse	non	non précisé	non	5 %
Île-du-Prince Édouard	non	non précisé	non	10 %
Terre-Neuve	non	non précisé	non	10 % ou 25 m ² par unité de logement

- Comment les redevances d'exploitation sont-elles calculées?
- Quel est le mode d'approbation?
- Quelles sont les mesures de financement anticipé?
- Quelles sont les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs?

Ces questions constituent des points de repère pour résumer les dispositions législatives de chaque province, mais les lois de toutes les provinces n'offrent pas toutes des réponses. En outre, dans certaines provinces, des circonstances spéciales font parfois naître d'autres questions.

1.1 YUKON

Le pouvoir des municipalités du Yukon d'imposer des redevances d'exploitation est précisé à l'article 345 de la *Yukon Municipal Act*.

Qui peut prélever des redevances d'exploitation?

Une municipalité peut imposer des redevances d'exploitation à quiconque dépose une demande de permis de lotissement ou de permis de construire comme condition d'approbation. Les fonds ainsi recueillis sont déposés dans un fonds de réserve pour les projets d'aménagement.

Quels sont les coûts en capital reliés à la croissance?

Les coûts en capital sont des paiements de capital (notamment pour la planification, les travaux de génie et les services juridiques) pour fournir, élargir ou modifier les équipements et infrastructures municipaux et les autres équipements qui servent à la municipalité. Le paiement de la dette contractée aux fins de l'aménagement est aussi considéré comme un coût en capital.

Pour quels équipements et infrastructures des redevances d'exploitation peuvent-elles être prélevées?

La disposition législative ne précise pas les équipements et infrastructures visés par les redevances d'exploitation.

Quand les redevances d'exploitation doivent-elles être payées?

Les redevances d'exploitation sont calculées avant l'approbation du lotissement ou la délivrance du permis de construire, selon le cas. L'autorité d'approbation peut décider du moment et du mode de paiement.

Comment les redevances sont-elles calculées?

Un barème des redevances d'exploitation doit être adopté par voie de règlement municipal. Les redevances peuvent fluctuer en fonction de ce qui suit :

- secteurs ou zones précisés
- usages prévus
- coûts en capital reliés au type d'aménagement
- taille ou nombre d'unités de logement ou de lots créés.

Quel est le mode d'approbation?

Le règlement municipal doit être approuvé par un membre du conseil exécutif, qui peut approuver ou rejeter le règlement municipal ou exiger sa modification.

Quelles sont les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs?

En vertu de la *Yukon Municipal Act*, jusqu'à 10 p. 100 du terrain devant être aménagé doit être cédé à des fins d'utilité publique.

1.2 TERRITOIRES DU NORD-OUEST

La *Planning Act* renferme certains éléments de la politique territoriale en matière de redevances d'exploitation, mais en termes très généraux. L'article 37 de la loi permet à un conseil municipal, une autorité d'approbation ou une commission d'appel de conclure des ententes avec des propriétaires fonciers qui précisent les exigences ou restrictions imposées comme conditions de délivrance d'un permis de construire ou d'approbation d'un lotissement. L'alinéa 38 d) de la loi interdit tout lotissement à moins que le promoteur n'installe ou ne construise sur le terrain des équipements publics précis si la municipalité le demande.

En 1993, le gouvernement territorial a pris position sur la question de l'usage des redevances d'exploitation par les municipalités grâce à sa politique sur les terrains municipaux, approuvée par le Conseil exécutif. La disposition 7 de cette politique a trait aux «redevances à l'égard des équipements et infrastructures hors terrain». Bien que cette politique ne constitue pas un texte législatif, elle est liée à de récentes modifications apportées à la *Cities, Towns and Villages Act*, à la *Charter Communities Act* et à la *Hamlets Act*, lois qui exigent des conseils municipaux en cette matière qui s'occupent de gestion du territoire qu'ils adoptent des règlements municipaux que le ministre des Affaires municipales et communautaires juge acceptables.

Qui peut prélever des redevances pour les équipements et infrastructures hors terrain?

Une municipalité peut imposer des redevances pour les équipements et infrastructures hors terrain à l'acheteur ou au preneur à bail de terrains municipaux pour payer, en tout ou en partie, les coûts en capital associés à l'aménagement. Ces redevances doivent être versées dans un compte distinct

et être clairement définies et justifiées par la municipalité. La population doit savoir que ces redevances sont un supplément en sus du prix du lot.

Quels sont les coûts en capital reliés à la croissance?

Les coûts en capital comprennent le terrain et les coûts reliés à de nouveaux équipements et infrastructures ou à l'amélioration des équipements et infrastructures existants.

À quoi peuvent servir les redevances pour les équipements et infrastructures hors terrain?

Les redevances pour les équipements et infrastructures hors terrain peuvent servir à payer de nouvelles infrastructures ou à améliorer les infrastructures existantes destinées à l'entreposage, au transport et au traitement de l'eau et à l'approvisionnement en eau; au traitement, au transport ou à l'évacuation des eaux usées; à l'évacuation des eaux pluviales; et aux routes et aux trottoirs.

Quelles sont les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs?

En vertu de la *Planning Act*, la municipalité peut exiger du propriétaire foncier qu'il cède 10 p. 100 du terrain devant être aménagé à la municipalité, qui s'en servira pour construire des écoles ou aménager des parcs publics et des zones récréatives.

1.3 COLOMBIE-BRITANNIQUE

En Colombie-Britannique, l'imposition des redevances d'exploitation est régie par l'article 983 de la *Municipal Act*.

Qui peut prélever des redevances d'exploitation?

En vertu de la *Municipal Act*, les municipalités, les districts régionaux et les grandes commissions (c.-à-d. les organismes à vocation spécifique comme les districts de gestion d'un bassin hydrographique) peuvent prélever des redevances d'exploitation lorsqu'un lotissement a été approuvé ou qu'un permis de construire a été délivré pour la construction, la modification ou l'agrandissement d'un édifice ou d'une structure. Les redevances sont versées dans des comptes distincts selon la raison pour laquelle elles ont été prélevées.

Quels sont les coûts en capital reliés à la croissance?

Des redevances d'exploitation sont seulement prélevées lorsque le projet impose de nouveaux coûts en capital à l'administration municipale. Les coûts en capital comprennent les coûts de la construction et de l'agrandissement des immobilisations et les coûts de la planification, des travaux de génie et des services juridiques liés aux investissements en immobilisations. Les fonds peuvent

aussi servir à payer les frais de la dette contractée par les pouvoirs publics locaux pour répondre à leurs besoins en immobilisations.

Pour quels équipements et infrastructures les redevances d'exploitation peuvent-elles être prélevées?

En vertu du paragraphe 983 (2) de la *Municipal Act*, les administrations municipales peuvent prélever des redevances d'exploitation pour payer les coûts en capital reliés à la construction, à la modification ou à l'agrandissement des installations pour les égouts, les réseaux d'aqueduc, le drainage ou les routes, à l'exception du stationnement hors rue, et à l'acquisition de terrains pour l'aménagement de parcs pour desservir, directement ou indirectement, le lotissement pour lequel les redevances sont prélevées.

Quand les redevances d'exploitation doivent-elles être payées?

Les redevances sont payables au moment de l'approbation du lotissement ou de la délivrance du permis de construire. Dans certains cas, il est possible de payer les redevances en plusieurs versements échelonnés sur plusieurs années.

Comment les redevances sont-elles calculées?

Les redevances d'exploitation peuvent fluctuer en fonction de ce qui suit :

- secteurs ou zones précisés
- usages prévus
- coûts en capital reliés aux diverses catégories de projet
- taille ou nombre d'unités de logement ou de lots créés.

Les redevances doivent être semblables pour tous les projets d'aménagement qui imposent des coûts en capital semblables à la municipalité. La loi précise également que les niveaux d'équipements et d'infrastructures doivent se comparer aux niveaux des équipements et infrastructures existants et que la justification des redevances est assujettie à l'examen des citoyens.

Quel est le mode d'approbation?

Le règlement municipal qui autorise les redevances d'exploitation doit être approuvé par l'inspecteur provincial des municipalités. Les redevances doivent être reliées aux coûts en capital attribuables aux projets visés par le règlement municipal. Par ailleurs, l'administration municipale doit considérer l'incidence des redevances.

Quelles sont les mesures de financement anticipées?

La loi précise que si un propriétaire a fourni ou payé des équipements et infrastructures à l'extérieur du terrain aménagé et que les coûts sont inclus dans les redevances d'exploitation, ces coûts doivent

être déduits des redevances applicables aux équipements et infrastructures visés. La loi permet aussi à l'administration municipale d'exiger d'un propriétaire qu'il fournisse des services complémentaires au-delà de sa propriété. La municipalité imposera des redevances aux propriétaires fonciers subséquents qui utiliseront ces services complémentaires et remboursera le propriétaire original. Aucune redevance ne peut être prélevée plus de dix ans après l'aménagement de l'infrastructure ou de l'équipement.

Quelles sont les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs?

En vertu de l'article 992 de la *Municipal Act*, le propriétaire d'un terrain loti doit céder du terrain pour l'aménagement de parcs ou faire un paiement équivalent. La superficie de terrain (ou le montant du paiement) ne doit pas dépasser 5 p. 100 du terrain devant être loti.

Considérations spéciales pour la ville de Vancouver

La ville de Vancouver peut imposer des redevances d'exploitation en vertu de la *Vancouver Charter*. En plus de prélever des redevances pour les réseaux d'égout et d'aqueduc, les travaux de drainage et l'aménagement de routes et de parcs (tout comme d'autres municipalités de la C.-B.), elle peut aussi exiger des redevances pour les coûts en capital reliés à l'ouverture de garderies et à l'acquisition de propriétés pour des garderies. La ville de Vancouver peut aussi prélever des redevances pour aider à fournir des logements de remplacement aux personnes déplacées par le projet. La portion des redevances d'exploitation servant à payer les logements de remplacement ressemble aux droits de raccordement exigés pour les projets d'aménagement commercial et servant à payer les logements abordables rendus nécessaires par ces projets.²

Les redevances d'exploitation peuvent être calculées selon un taux par pied appliqué à la limite la plus longue du lot, le nombre d'unités ou le nombre de pieds carrés visés par le permis de construire ou selon toute autre méthode choisie par le conseil municipal.

Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRUR

1.4 ALBERTA

Les municipalités albertaines ont le pouvoir d'imposer des redevances de réaménagement et des redevances pour les équipements et infrastructures hors terrain en vertu de la partie 4 de la division 2 de la *Planning Act*.

² Les droits de raccordement sont utilisés aux États-Unis (notamment à Boston et à San Francisco), mais pas au Canada. La ville de Toronto a envisagé d'imposer des droits de raccordement il y a quelques années, mais a abandonné cette idée.

Qui peut prélever les redevances de réaménagement et les redevances pour les équipements et infrastructures hors terrain?

Un conseil peut adopter un règlement municipal permettant l'imposition de redevances pour les équipements et infrastructures hors terrain. Si une personne demande un permis d'aménagement dans une zone de réaménagement et que le plan de réaménagement de cette zone comprend des projets d'aménagement résidentiel, commercial ou industriel, des redevances de réaménagement peuvent être exigées en vertu du règlement municipal prévoyant l'adoption du plan de réaménagement.

Quels sont les coûts en capital reliés à la croissance?

Les coûts en capital payés au moyen des redevances pour les équipements et infrastructures hors terrain comprennent les coûts des nouveaux équipements et infrastructures ou des améliorations aux équipements et infrastructures et l'achat des terrains nécessaires pour ces installations.

Pour quels équipements et infrastructures des redevances de réaménagement et des redevances pour les équipements et infrastructures hors terrain peuvent-elles être prélevées?

Les redevances pour les équipements et infrastructures hors terrain peuvent servir à payer l'entreposage, le transport et le traitement de l'eau ou l'approvisionnement en eau; le traitement, le transport ou l'évacuation des eaux usées et l'évacuation des eaux pluviales.

Des redevances de réaménagement peuvent être imposées pour fournir des terrains pour l'aménagement de parcs, d'écoles ou de nouvelles installations récréatives ou pour améliorer les installations récréatives existantes.

Quand les redevances doivent-elles être payées?

La loi ne précise pas clairement le moment où les paiements doivent être faits.

Comment les redevances sont-elles calculées?

Les redevances de réaménagement peuvent varier d'un projet à l'autre dans une même zone de réaménagement, selon la nature du projet. Un règlement municipal autorisant les redevances de réaménagement ou les redevances pour les équipements et infrastructures hors terrain doit préciser l'objet de chaque type de redevances et indiquer comment elles doivent être calculées. La disposition législative ne comprend aucune autre ligne directrice à ce sujet.

Quel est le mode d'approbation?

Les municipalités sont tenues, en vertu de la loi, d'adopter des règlements municipaux. La loi ne prévoit aucune autre méthode d'approbation, ni aucun mécanisme d'appel.

Quelles sont les mesures de financement anticipé?

Une entente peut être conclue en vertu de laquelle le promoteur doit construire (ou payer une partie ou la totalité des coûts de construction) des infrastructures et équipements collectifs d'une capacité excédentaire (c'est-à-dire en sus de ce qui est nécessaire pour le projet). L'entente peut aussi prévoir le remboursement des coûts supplémentaires engagés, avec intérêt, au moment où le terrain avantage par cette capacité excédentaire est mis en valeur.

Quelles sont les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs?

En vertu de la *Planning Act*, une autorité d'approbation des lotissements peut exiger d'un promoteur qu'il cède une partie de la parcelle de son projet à des fins municipales ou scolaires ou qu'il fasse un paiement équivalent, ou une combinaison des deux. La superficie totale de terrain devant être réservée ne doit pas représenter plus de 10 p. 100 de la parcelle, moins le terrain qui doit être aménagé à des fins environnementales. Le paiement équivalent ne doit pas dépasser 10 p. 100 de la valeur marchande estimative, moins la réserve à des fins environnementales.

1.5 SASKATCHEWAN

Les municipalités de la Saskatchewan sont autorisées à prélever des «impôts» d'exploitation en vertu du paragraphe 55.1 de la *Planning and Development Act* et de l'article 143 de cette même loi aux fins des ententes de viabilisation.



Qui peut prélever les redevances d'exploitation?

La municipalité peut imposer des redevances d'exploitation et les déposer dans un ou plusieurs comptes ouverts à cet effet. Elle doit utiliser ces fonds (et les intérêts) ainsi recueillis uniquement pour : 1) payer les coûts en capital reliés aux équipements et infrastructures pour lesquels les redevances sont prélevées; 2) payer les dettes contractées pour fournir ces équipements et infrastructures; 3) rembourser le propriétaire des coûts en capital supplémentaires engagés lorsque des propriétaires subséquents doivent à leur tour payer des redevances.

Quels sont les coûts en capital reliés à la croissance?

Des redevances d'exploitation peuvent être imposées pour couvrir les coûts en capital reliés à la construction, à la planification, aux travaux de génie et aux services juridiques. Le conseil peut fixer, par voie de règlement municipal, des redevances d'exploitation pour récupérer une partie ou la totalité des coûts de la prestation, de la modification, de l'agrandissement ou de l'amélioration des

équipements et infrastructures et des installations directement ou indirectement associés au projet d'aménagement.

Pour quels équipements et infrastructures des redevances d'exploitation peuvent-elles être prélevées?

Des redevances peuvent être imposées pour les ouvrages d'égout, d'eau et de drainage et l'aménagement de routes, de parcs et d'installations récréatives. Les municipalités doivent faire des études de génie précises sur les exigences en matière de viabilisation et des études sur les besoins en loisirs.

Comment les redevances sont-elles calculées?

Les redevances peuvent varier selon les districts de zonage ou d'autres délimitations territoriales, l'utilisation du sol, les coûts en capital reliés à divers types d'aménagement, et le nombre et la superficie des lots du lotissement.

Quelles sont les mesures de financement anticipé?

Les promoteurs peuvent être tenus d'assumer les coûts de la fourniture des équipements et infrastructures qui dépassent les besoins de leurs projets (surdimensionnement). En vertu de la *Planning and Development Act*, une convention d'aménagement peut prévoir le remboursement du promoteur lorsque des propriétaires subséquents dans le secteur avantagé paient à leur tour des redevances d'exploitation.

Quelles sont les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs?

Le propriétaire foncier peut être appelé à fournir une partie du terrain comme réserve municipale ou à faire un paiement équivalent. La parcelle de terrain à céder correspond à 10 p. 100 du terrain (ou de la valeur du terrain) devant être aménagé dans le cas d'un lotissement résidentiel et 5 p. 100 du terrain (ou de la valeur du terrain) dans le cas d'un lotissement non résidentiel. La valeur du terrain équivaut à la valeur du marché, tel que calculée par un évaluateur qualifié choisi et payé par la municipalité, en considérant que le terrain est loti mais non viabilisé. Le propriétaire et la municipalité peuvent également s'entendre entre eux sur la valeur du terrain.

Les réserves municipales ne peuvent servir qu'à certaines fins : parcs publics, zones tampons, zones de loisirs publics ou zones naturelles, aménagements à des fins scolaires, installations ou édifices publics, installations ou édifices appartenant à des organismes de charité et exploités par eux, projets agricoles ou horticoles, ou à toute autre fin précise ou générale que le ministre peut préciser par voie de règlement.

1.6 MANITOBA

Aux fins d'obtenir l'approbation de son lotissement, un propriétaire peut être tenu, en vertu de la *Planning Act* du Manitoba, d'installer ou de construire, entre autres, des infrastructures sur place dans un certain délai. Il peut aussi être obligé de verser des impôts sur le capital. Il ne semble pas y avoir dans cette province de mécanisme régissant le prélèvement de redevances servant au financement des équipements et infrastructures hors terrain associés aux projets.

Quelles sont les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs?

Les municipalités peuvent demander aux promoteurs de céder, à des fins publiques, une partie du terrain, soit au plus un acre par tranche de 100 personnes qui devraient occuper le secteur une fois l'aménagement terminé. Les réserves publiques de terrain servent à l'aménagement de parcs publics ou de zones récréatives publiques. Les promoteurs peuvent aussi faire un paiement équivalent au lieu de céder une partie de leur terrain. Il n'existe au Manitoba aucune disposition relative à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs dans le cas des lotissements commerciaux et industriels.

1.7 ONTARIO

En vertu de la *Planning Act* et de la *Loi sur l'aménagement du territoire* (depuis 1983), des redevances d'exploitation sont imposées sur les nouveaux lotissements depuis près de 40 ans sous le nom d'«impôts pour le lotissement». En 1989, le gouvernement ontarien a adopté la *Loi sur les redevances d'exploitation* qui renferme des lignes directrices plus détaillées sur cette question. L'Ontario est la seule province à avoir adopté une loi portant spécifiquement sur les redevances d'exploitation. Voilà pourquoi nous en donnons ici une description détaillée.³

Qui peut prélever des redevances d'exploitation?

En vertu de la *Loi*, des redevances d'exploitation peuvent être prélevées pour couvrir les coûts reliés à la croissance hors terrain associés à un projet d'aménagement. Les coûts des équipements et infrastructures sur place sont la responsabilité du promoteur. Quatre catégories d'autorités administratives peuvent prélever des redevances : la municipalité de palier supérieur (région), la

³ On est en train de clarifier et de simplifier la *Loi sur les redevances d'exploitation* à des fins administratives. Ces travaux sont menés par la province et des représentants du secteur municipal et de l'industrie de l'aménagement. Toutefois, l'intention fondamentale de la *Loi* ne sera pas modifiée.

municipalité de palier inférieur (ville), le conseil d'écoles publiques et le conseil d'écoles séparées.⁴ Les municipalités qui prélèvent des redevances doivent ouvrir des comptes d'exploitation distincts et rendre publics les relevés de ces comptes.

Quels sont les coûts en capital liés à la croissance?

Des redevances d'exploitation peuvent être prélevées pour payer les coûts en capital associés à un projet d'aménagement. Ces coûts comprennent :

- l'acquisition d'un bien-fonds ou d'un droit dans un bien-fonds
- l'amélioration d'un bien-fonds
- l'acquisition, la construction ou l'amélioration d'édifices et de structures
- l'acquisition, la construction ou l'amélioration d'équipements comme le matériel roulant, les meubles, le matériel requis par un conseil de bibliothèque aux fins de circulation, de référence ou d'information
- des études sur un de ces sujets.

Les coûts nets en capital liés à la croissance constituent la part des coûts nets en capital (déduction faite des subventions) qui est raisonnablement attribuable à un projet d'aménagement et qui est nécessaire dans toute la municipalité ou dans un secteur bien défini de la municipalité. Les redevances d'exploitation peuvent seulement servir à payer les coûts liés à la croissance.

Pour quels équipements et infrastructures des redevances d'exploitation peuvent-elles être prélevées?

La *Loi* ne précise pas les équipements et infrastructures pour lesquels des redevances d'exploitation peuvent être prélevées. Les municipalités peuvent imposer des redevances pour toute dépense en capital liée à la croissance, notamment les équipements et infrastructures qui desservent les immeubles (p. ex., eau, égouts, routes) et les équipements destinés à offrir des services aux citoyens (p. ex., hôtels de ville, installations récréatives, services de police et d'incendie, aménagement de parcs).

Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRUR

Quand les redevances d'exploitation doivent-elles être payées?

Les redevances d'exploitation sont payables «à la date de délivrance du permis de construire à l'égard d'un bâtiment ou d'une construction sur un terrain auquel s'applique une redevance d'exploitation» (paragraphe 9 (1) de la *Loi sur les redevances d'exploitation*). En vertu de ce

⁴ La *Loi sur les redevances d'exploitation* permet aux conseils scolaires de prélever des redevances d'exploitation pour construire de nouvelles écoles. La «Ontario Home Builders Association» a contesté la constitutionnalité de ce droit auprès de la Cour divisionnaire. Celle-ci a tranché en faveur de l'Association, mais sa décision a été renversée par la Cour suprême de l'Ontario. À l'heure actuelle, seuls les conseils scolaires de deux municipalités de l'Ontario (région de York et Ottawa-Carleton) ont prélevé des redevances d'exploitation pour la construction d'écoles. Cependant, d'autres conseils scolaires songent à faire de même dans un proche avenir.

paragraphe, le paiement est différé jusqu'à ce que la construction soit imminente. Il y a des exceptions : dans le cas de services d'approvisionnement en eau, des égouts séparatifs et pluviaux, des services de transport et des services d'électricité et d'énergie, les redevances doivent être réglées à la signature de la convention de lotissement. La municipalité peut conclure une entente avec le promoteur pour lui permettre de payer les redevances à d'autres moments ou de fournir des services équivalents.

Comment les redevances sont-elles calculées?

En vertu du paragraphe 3 (3) de la *Loi*, les municipalités doivent adopter des règlements municipaux qui :

- désignent les utilisations de terrains, de bâtiments ou de constructions à l'égard desquelles est imposée une redevance
- désignent les secteurs à l'intérieur desquels est imposée une redevance d'exploitation
- fixent la redevance d'exploitation ou le barème des redevances qui seront imposées à l'égard des utilisations désignées de terrains, de bâtiments ou de constructions
- désignent les services à l'égard desquels des redevances d'exploitation peuvent être imposées.

Conformément à ces dispositions, une municipalité peut prélever des redevances pour les projets d'aménagement résidentiel, commercial et industriel, ou exempter n'importe quelle catégorie de projets ou n'importe quel secteur de la municipalité. Elle peut exiger des redevances qui reflètent le coût moyen de l'expansion d'une catégorie d'aménagements partout dans la municipalité, ou elle peut exiger des redevances différentes pour des aménagements différents qui reflètent les coûts marginaux qu'engendre chaque projet d'aménagement.

Bien que la *Loi* ne précise pas exactement le mode de calcul des redevances, le Règlement et le guide relatif à l'application de la *Loi* (ministère des Affaires municipales, 1990) fournissent certaines lignes directrices. Pour calculer les redevances, les municipalités doivent faire des prévisions sur dix ans de leurs coûts en capital et délimiter la portion de ces coûts qui seront reliés à la croissance. Les redevances sont fondées sur des niveaux de services qui ne sont pas plus élevés que les niveaux en vigueur dans la municipalité à un moment donné au cours des dix années précédentes. Les redevances d'exploitation peuvent être indexées pour tenir compte de l'inflation, conformément au Règlement.

Quel est le mode d'approbation ou mécanisme d'appel?

Les règlements municipaux sur les redevances d'exploitation sont valides pour un maximum de cinq ans et sont assujettis à la consultation publique. Les citoyens peuvent contester ces règlements auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario dans les 20 jours suivant leur adoption. Si un appel est interjeté, les promoteurs peuvent donner suite à leurs projets d'aménagement mais doivent payer les redevances. Si la Commission juge que les redevances sont trop élevées, la municipalité doit rembourser la différence au promoteur, plus les intérêts.

Quelles sont les mesures de financement anticipé?

Avant l'adoption de la *Loi sur les redevances d'exploitation*, les municipalités incluait une «clause d'effort maximum» dans les conventions de lotissement. Cette clause stipulait que la municipalité ferait un effort pour rembourser le promoteur qui assumait le financement anticipé en récupérant les dépenses engagées auprès des propriétaires subséquentement avantagés. En d'autres mots, lorsque les promoteurs construisaient des infrastructures de capacité excédentaire (p. ex., un réseau d'égouts) par rapport aux besoins de leur propre projet, on s'efforçait de récupérer les coûts excédentaires lors de projets subséquents. Malheureusement, cette façon de faire donnait rarement de bons résultats.

La *Loi sur les redevances d'exploitation* comprend une série d'exigences en matière de financement anticipé. Les municipalités peuvent conclure des ententes avec des propriétaires qui souhaitent accélérer un projet. La municipalité peut alors leur demander d'installer un réseau d'aqueduc et d'égouts et de construire des routes ou de lui verser un paiement anticipé. En vertu de l'entente, la municipalité convient d'exiger de chaque propriétaire avantagé qu'il paye sa part du paiement anticipé à la municipalité ou au propriétaire qui a fourni les services.

En quoi les redevances d'exploitation relatives à l'éducation sont-elles différentes?

Les coûts en capital liés à la croissance qui sont relatifs à l'éducation comprennent les dépenses engagées pour :

- acquérir, construire, agrandir, modifier ou améliorer des installations scolaires accueillant des élèves
- meubler ou équiper ces installations scolaires
- entreprendre des études sur ces questions.

En Ontario, une bonne partie des dispositions relatives aux redevances d'exploitation en matière d'éducation sont semblables à celles qui concernent les redevances d'exploitation municipales. Toutefois, les deux types de redevances présentent certaines différences :

- Les fonds recueillis peuvent uniquement être imputés aux coûts de construction d'écoles approuvés par le ministre de l'Éducation et admissibles à des subventions d'immobilisations.
- Les conseils de l'éducation doivent évaluer le nombre de nouveaux élèves qui s'inscriront en raison des nouveaux projets d'aménagement, calculer (selon les lignes directrices provinciales) les coûts en capital nets des nouvelles écoles (déduction faite des subventions provinciales) et déterminer la portion de ces coûts qui sera absorbée par les redevances d'exploitation. Les conseils de l'éducation doivent aussi calculer la partie des redevances d'exploitation (jusqu'à 40 p. 100) qui sera appliquée à des propriétés commerciales.

Quelles sont les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs?

En vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, les municipalités peuvent exiger des promoteurs qu'ils cèdent une partie de leur terrain pour l'aménagement de parcs ou à des fins de

loisirs publics ou qu'ils versent un paiement représentant la valeur du terrain qui serait normalement cédé. La cession de terrains pour l'aménagement de parcs peut être exigée pour toute sorte de projets d'aménagement. Les pourcentages de terrains à céder sont les suivants : aménagement résidentiel - 5 p. 100; aménagement commercial - 2 p. 100; aménagement industriel - 2 p. 100. La *Loi sur l'aménagement du territoire* prévoit une méthode de rechange dans le cas de terrains devant être aménagés ou réaménagés à des fins résidentielles. Il s'agit de céder pour les parcs et les loisirs publics un hectare de terrain pour chaque tranche de 300 unités de logement proposées. Ce rapport peut être réduit par voie de règlement municipal.

1.8 QUÉBEC

Le Québec n'a pas adopté de dispositions législatives autorisant les redevances d'exploitation. Par contre, une modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ayant trait aux ententes relatives à des travaux municipaux est entrée en vigueur en juin 1994. Cette modification permet dorénavant aux municipalités d'exiger, comme condition préalable à la délivrance d'un permis de lotissement ou de construire ou d'un certificat d'autorisation, la prise en charge par le promoteur des infrastructures et équipements municipaux qui desservent son projet ou le partage des coûts relatifs à ces travaux.

Les municipalités qui souhaitent se prévaloir de ce droit doivent adopter un règlement qui définit les zones visées, les catégories de projets assujettis, les infrastructures et équipements requis et la part des coûts assumée par le promoteur. Les ententes visent surtout les infrastructures et les équipements sur le site du projet, mais la loi laisse à chaque municipalité le soin de définir ceux qui sont nécessaires à l'implantation d'un projet, peu importe où il se trouve.

Les dispositions habilitantes prévoient aussi le surdimensionnement des infrastructures et des équipements et permettent à la municipalité d'exiger que tout autre propriétaire qui bénéficie des travaux paie une quote-part des coûts. Dans ce cas, l'entente peut prévoir que le promoteur implante des équipements et des infrastructures pouvant desservir un territoire plus grand que le site de son projet ou qu'il assume une part de ces coûts lorsque la municipalité réalise ces travaux elle-même. La municipalité peut aussi s'engager à rembourser le promoteur dans le délai prévu dans l'entente.

Quelles sont les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs?

En vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, une municipalité peut exiger des promoteurs qu'ils cèdent des terrains à la municipalité ou versent des paiements équivalents pour l'aménagement, l'entretien et l'amélioration de parcs et de terrains de jeux et la préservation de zones naturelles. La superficie des terrains devant être cédés ne doit pas représenter plus de 10 p. 100 du terrain du projet d'aménagement. Si un paiement équivalent est versé, il ne doit pas être supérieur à 10 p. 100 de la valeur du terrain visé. Le paiement est versé au moment de l'approbation du lotissement. De modifications récentes à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permettent aux municipalités d'exiger une cession de terrains ou un paiement dans le cas de projets de réaménagement. En outre, les municipalités peuvent choisir entre la valeur imposable de la propriété à la date du projet (qui devrait normalement refléter la valeur marchande) et une réévaluation de la valeur marchande, mais cette dernière peut être contestée devant la Chambre d'expropriation de la Cour du Québec.

1.9 NOUVEAU-BRUNSWICK

Les lois du Nouveau-Brunswick ne comprennent aucune disposition relative au financement des équipements et infrastructures hors terrain associés aux nouveaux projets d'aménagement. En vertu de la *Loi sur l'urbanisme*, les municipalités peuvent adopter des politiques à l'égard de la prise en charge par les promoteurs des coûts des équipements et infrastructures sur place.

Quelles sont les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs?

La *Loi sur l'urbanisme* permet aux municipalités d'exiger 10 p. 100 d'un terrain visé par un projet d'aménagement. À la demande du promoteur, le conseil municipal peut accepter un paiement équivalent. Le terrain réservé peut servir à l'aménagement de parcs ou à d'autres fins semblables (p. ex., l'aménagement d'installations communautaires).

1.10 NOUVELLE-ÉCOSSE

La Nouvelle-Écosse n'a adopté aucune loi autorisant les municipalités à prélever des redevances à l'égard des équipements et infrastructures hors terrain associés à un projet d'aménagement. Comme dans d'autres provinces, la *Planning Act* permet aux municipalités d'exiger des promoteurs qu'ils construisent des infrastructures à l'intérieur des lotissements (routes, rues, réseaux d'aqueduc et d'égouts séparatifs ou pluviaux, services publics et autres) selon les normes reconnues. Bien qu'il n'existe pas d'autorité provinciale pour imposer des redevances à l'égard des équipements et infrastructures hors terrain, les municipalités peuvent demander des contributions relativement aux équipements et infrastructures hors terrain comme condition d'approbation du projet d'urbanisme. Dans ce cas, cette exigence fait partie de la convention d'aménagement.

Quelles sont les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs?

En vertu de la *Planning Act*, une municipalité peut exiger la cession de terrains ou un paiement équivalent pour l'aménagement de parcs ou de terrains de jeux ou à d'autres fins semblables. Le terrain ainsi cédé ne doit pas représenter plus de 5 p. 100 du terrain défini dans le plan final de lotissement.

1.11 ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Les municipalités de l'Île-du-Prince-Édouard ne semblent pas prélever de redevances d'exploitation à l'égard des équipements et infrastructures hors terrain au sens de la définition de la présente étude. Toutefois, des mesures sont prises dans cette province pour le partage des coûts des équipements et infrastructures sur place. Moins de 25 p. 100 des 89 municipalités de la province sont propriétaires des rues et des routes dans leurs limites territoriales et s'occupent de leur construction et de leur entretien. Le ministère provincial des transports et des travaux publics a donc mis au point une politique détaillée sur les redevances et les responsabilités des promoteurs à l'égard des coûts des équipements et infrastructures sur place associés aux nouveaux lotissements.

En vertu des règlements sur les services publics, le promoteur et la municipalité peuvent conclure une convention de partage des coûts pour financer les équipements et infrastructures sur place de nouveaux ouvrages d'approvisionnement en eau et d'égouts.

Quelles sont les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs?

Les dispositions à cet effet de la *Planning Act* permettent aux municipalités de prélever des redevances d'exploitation représentant jusqu'à 10 p. 100 de la valeur du terrain aménagé ou d'exiger que 10 p. 100 au maximum de tout le terrain visé par un projet soit affecté à l'aménagement de parcs.

1.12 TERRE-NEUVE

À Terre-Neuve, les municipalités n'imposent pas de redevances à l'égard des équipements et infrastructures hors terrain associés à un projet d'aménagement. Toutefois, elles prélèvent des impôts aux fins des équipements et infrastructures et ont adopté des dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs. En vertu de la *Urban and Rural Planning Act*, une municipalité peut prélever un impôt aux fins des équipements et infrastructures lorsque des travaux publics, sur le terrain aménagé ou hors de ce terrain, rendent possible le projet d'aménagement, augmentent la densité du lotissement potentiel ou accroissent la valeur foncière.

En vertu de la *Municipalities Act*, un impôt est calculé en fonction du nombre de bien-fonds avantagés par les travaux publics ou de la densité du lotissement rendue possible ou accrue par ces travaux. L'impôt est payable au moment où il est exigé, lorsque les travaux d'aménagement commencent ou prennent fin, ou à tout autre moment que fixe le conseil.

Conformément aux règlements, l'impôt ne peut pas dépasser le coût (ou le coût estimatif) de la construction ou de l'amélioration des ouvrages publics qui sont nécessaires à la mise en valeur de la propriété conformément aux normes établies par les autorités compétentes. Ces coûts comprennent les coûts du financement.

Quelles sont les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs?

Le promoteur peut être tenu de céder une partie du terrain visé pour l'aménagement d'espaces libres publics représentant au plus 10 p. 100 de l'ensemble du lotissement ou 25 mètres carrés par unité de logement, selon la plus grande de ces valeurs. Lorsqu'un terrain est aménagé pour des fins non résidentielles, les autorités compétentes déterminent la proportion du terrain qui doit être cédée. Le promoteur peut verser un paiement équivalent à la valeur du terrain qui devrait être cédé. La municipalité doit utiliser ces fonds pour acquérir ou aménager des terrains en espaces libres publics ou à d'autres fins publiques.

CHAPITRE 2

ENQUÊTE AUPRÈS DES MUNICIPALITÉS

Un questionnaire sur les redevances d'exploitation a été envoyé à 35 municipalités un peu partout au pays.⁵ Ces municipalités ont été choisies en collaboration avec des représentants des ministères provinciaux et territoriaux des affaires municipales. En général, ce sont les grandes municipalités qui connaissent une certaine croissance qui ont été retenues. L'ensemble des municipalités visées par l'enquête ne représentent pas un échantillon pris au hasard; toutefois, elles fournissent des exemples de l'utilisation des redevances d'exploitation au Canada.

Trente et un des 35 questionnaires nous ont été retournés;⁶ ce qui représente un taux de réponse de 89 p. 100. Le tableau 2 énumère les municipalités qui ont participé au sondage et indique lesquelles prélèvent des redevances d'exploitation (au sens de la définition de la présente étude) et lesquelles prélèvent d'autres types d'impôt, par exemple la cession de terrains pour l'aménagement de parcs. Des 31 municipalités qui ont répondu au questionnaire, 16 prélèvent actuellement une forme quelconque de redevances d'exploitation.⁷ Chaque municipalité visée par l'enquête en Colombie-Britannique, en Ontario et en Alberta prélève des redevances d'exploitation.

Le reste du chapitre résume les réponses au questionnaire, question par question. Le tableau 3 résume plusieurs des réponses des municipalités qui imposent des redevances d'exploitation.



⁵ Le questionnaire constitue l'annexe A du présent document.

⁶ Trois des quatre municipalités qui n'ont pas répondu sont situées dans des provinces qui n'ont pas de loi régissant les redevances d'exploitation (Nouveau-Brunswick et Québec). La quatrième, une municipalité de l'Ontario, ne prélève pas de redevances d'exploitation.

⁷ Dans certains cas, les municipalités ont répondu qu'elles prélèvent des redevances d'exploitation, mais en y regardant de plus près, on constate que ces redevances sont en fait des cessions de terrains pour l'aménagement de parcs (ou des paiements équivalents), des frais de raccordement aux réseaux d'aqueduc et d'égout ou des impôts pour les équipements et infrastructures sur place. Ces divers frais ne sont donc pas considérés comme des redevances d'exploitation aux fins de la présente étude.

Tableau 2 : Municipalités qui ont répondu au questionnaire

Municipalité	redevances	autres types d'impôt
Territoires du Nord-Ouest :		
Yellowknife (ville)	X	
Yukon :		
Whitehorse (ville)	X	X
Colombie-Britannique :		
Langley (canton)	X	X
Maple Ridge (district)	X	X
Richmond (ville)	X	X
Surrey (district)	X	X
Alberta :		
Calgary (ville)	X	X
Edmonton (ville)	X	X
Lethbridge (ville)	X	
Saskatchewan :		
Prince Albert (ville)	X	X
Kindersley (ville)	X	X
Saskatoon (ville)		X
Manitoba :		
Brandon (ville)		X
Winnipeg (ville)		X
West St. Paul		X
Ontario :		
Richmond Hill (ville)	X	
North York (ville)	X	X
Nepean (ville)	X	X
Québec :		
Aylmer (ville)		X
Gatineau (ville)		X
Repentigny		X
Nouveau-Brunswick :		
Bathurst (ville)		X
Nouvelle-Écosse :		
Bedford (ville)	X	X
Kings (comté)		X
Halifax (ville)	X	X

Tableau 2 : Municipalités qui ont répondu au questionnaire

(suite)

Municipalité	redevances	autres types d'impôt
Île-du-Prince-Édouard :		
Charlottetown (ville)		X
Summerside (ville)		X
Parkdale (ville)		X
Terre-Neuve :		
Carbonear (ville)		
St. Anthony (ville)		
Bishop's Falls (ville)		



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

Tableau 3 : Résumé des renseignements sur les redevances d'exploitation

Municipalité	Nom des frais	Types d'aménagement	Services	Arrêté municipal	Autres impôts
Yellowknife	impôt pour éq. et infras. hors terrain	rés., comm.	aqueduc, égouts, routes, contrôle de la circulation, stationnement	non	impôts sur les aménagements locaux
Whitehorse	redevances relatives à l'exploitation	rés., comm., ind., autres	non précisé	oui	frais sur les aménagements locaux et spéciaux, affectation de terrain, autres modalités spéciales
Canton de Langley	redevances relatives à l'exploitation	rés., comm., ind., inst., comm. rur.	aqueduc, égouts, drainage, routes, espaces verts publics	oui	impôts pour améliorations locales, ententes avec les occupants subséquents, terrains pour parcs
District de Maple Ridge	redevances relatives à l'exploitation	rés., comm., ind.	aqueduc, égouts, drainage, routes, acquisition de terrains pour parcs	oui	ententes avec les occupants subséquents, ententes de redevances pour des zones précises, cession de terrains pour des parcs
Richmond	redevances relatives à l'exploitation	rés., comm., ind.	aqueduc, égouts, drainage, routes, espaces libres	oui	cession de terrains pour des parcs
District de Surrey	redevances relatives à l'exploitation	rés., comm., ind., inst., parcs	aqueduc, égouts, routes, drainage, parcs	oui	cession de terrains pour des parcs, impôts sur les aménagements locaux, autres
Calgary	impôts d'évaluation	rés., comm., ind., autres	aqueduc, égouts, routes, parcs, loisirs, inspections	non	primes de densité, accès négocié aux améliorations du système de transport
Edmonton	frais pour éq. et infras. hors terrain	rés., comm.	égouts	non	construction d'infrastructures additionnelles, impôts sur les améliorations locales

Lethbridge	redevances pour éq. et infras. hors terrain	universel	aqueduc, égouts	oui	aucun
Prince Albert	redevances d'exploitation	rés., comm., ind., autres	conduites principales d'égout, services adjacents, raccordements au site	non	ententes précises pour services
Kindersley	redevances d'exploitation	rés., comm., ind., autres	aqueduc, égouts, rues, parcs et loisirs	non	autres exigences de services. Ex. : cession de terrains pour des parcs, conduites principales d'égout
Richmond Hill*	redevances d'exploitation	rés., comm., ind.	aqueduc, égouts, routes, bibliothèques, services d'incendie, parcs et loisirs, administration générale	oui	
North York	redevances d'exploitation	rés., comm., ind., inst.	aqueduc, égouts, électricité, bibliothèques, services d'incendie, parcs et loisirs	oui	cession de terrains pour des parcs, autres conditions à l'aménagement
Nepean*	redevances d'exploitation	rés., comm., ind., inst.	aqueduc, égouts, routes, électricité, parcs et loisirs, services d'incendie et locaux de police, bibliothèques	oui	cession de terrains pour des parcs, impôt sur les aménagements, frais de raccordement
Halifax	redevances	rés., comm., ind., autres	égouts, conduites principales	oui	cession de terrains pour des parcs, impôts sur les aménagements locaux
Bedford	redevances d'exploitation	rés., comm.	aqueduc, égouts	non	cession de terrains pour des parcs

* Richmond Hill et Nepean perçoivent aussi des redevances d'exploitation sur les installations d'électricité. Richmond Hill perçoit aussi des redevances régionales. Les renseignements qui figurent dans le présent tableau ont trait uniquement aux redevances des municipalités mêmes (palier inférieur).

2.1 Réponses des municipalités qui prélèvent des redevances d'exploitation

Le tableau 3 et les pages qui suivent résument les réponses des municipalités qui prélèvent des redevances d'exploitation. On trouvera à l'annexe A le questionnaire du sondage.

Un texte législatif ou réglementaire autorise-t-il la perception, par votre municipalité, de redevances d'exploitation?

Toutes les municipalités qui ont dit prélever des redevances d'exploitation ont signalé que leur province avait adopté des dispositions législatives en matière de redevances. Les diverses lois sont résumées par province dans le tableau 1. Dans de nombreux cas, une loi provinciale sur les affaires municipales les autorise à imposer des redevances d'exploitation : Yellowknife (*Cities, Towns and Villages Act*); Whitehorse, Langley, Maple Ridge, Richmond, Surrey, Kindersley et Bedford. Ailleurs, les redevances sont régies par une loi sur l'aménagement du territoire : Calgary, Edmonton, Lethbridge et Prince Albert. Dans certaines municipalités, une loi provinciale renferme des dispositions particulières, par exemple la *Halifax City Charter* à Halifax. Enfin, en Ontario (Richmond Hill, North York et Nepean), les redevances sont assujetties à la *Loi sur les redevances d'exploitation*.

Depuis combien de temps votre municipalité perçoit-elle des redevances d'exploitation?

À l'exception de Whitehorse, qui perçoit des redevances depuis 1993 seulement, les municipalités qui ont dit prélever des redevances d'exploitation le font depuis sept à 35 ans.

- Territoires du Nord-Ouest : Yellowknife prélève des impôts pour les équipements et infrastructures hors terrain depuis sept ans.
- Colombie-Britannique : Les quatre municipalités visées par le sondage perçoivent des redevances d'exploitation depuis environ 15 ans.
- Alberta : Calgary précise qu'elle prélève des redevances d'exploitation depuis 35 ans, Edmonton, depuis 22 ans, et Lethbridge, depuis 20 ans.
- Saskatchewan : À Kindersley, on impose des redevances d'exploitation depuis environ huit ans, et à Prince Albert, depuis près de 30 ans.
- Ontario : À Nepean, on prélève des redevances d'exploitation (auparavant appelées impôts pour le lotissement) depuis 33 ans, à North York et à Richmond Hill, depuis près de trois ans, mais ces deux municipalités prélevaient précédemment un impôt sur le lotissement.
- Nouvelle-Écosse : Halifax et Bedford imposent des redevances depuis 22 et sept ans respectivement.

Tableau 4 : Nature et importance des redevances d'exploitation, 1993

Municipalité	Redevances en fonction du type de la superficie ou de la densité du logement	Redevances logement unifamilial	Redevances propriété commerciale	Redevances propriété industrielle
Yellowknife	non non	600 \$ / logement	2 500 \$ / acre	s.o.
Whitehorse	oui non	2 500 \$ / lot	13,33 \$ / m ² , surface cumulée de plancher	13,33 \$ / m ² , surface cumulée de plancher
Canton de Langley	oui non	14 594 \$ / logement	23,20 \$ / m ² de terrain	9,59 \$ / m ² de terrain
District de Maple Ridge	oui oui	9 358 \$ / logement (rég. urbaine)	46 870 \$ / hectare (rég. urbaine)	26 573 \$ / hectare (rég. urbaine)
Richmond	oui oui	3 730 \$ - 12 072 \$ / logement, plus 2 915 \$ - 12 142 \$ / acre	1,07 \$ - 3,61 \$ / pi ² du bât.	27 256 - 77 204 \$ / acre
Surrey	oui non	13 810 \$ / lot	5 710 \$ / 1 000 pi ²	34 380 \$ / acre
Calgary	non oui	taux par hectare varie en fonction du service et du quartier		

Edmonton	non	oui	----- 897 \$ - 16 620 \$ / hectare	----- s.o.
Lethbridge	non	non	----- 34 221 \$ / hectare	-----
Prince Albert	non	oui	----- 1 000 \$ ou 38 000 \$ / acre	-----
Kindersley	non	non	----- 5,276 \$ / m ² net	-----
Richmond Hill*	oui	oui	13 366 \$ plus 1 577 \$ - 254 328 \$ / hectare	12,35 \$ / pi ² plus 1 577 \$ - 254 328 \$ / hectare
North York	oui	oui	3 700 \$	17,70 \$ / m ² , surface cumulée de plancher
Nepean+	oui	non	9 476 \$ (plein tarif urbain)	2,74 \$ / pi ² (plein tarif urbain)
Halifax	non	non	0,30 \$ / pi ²	0,30 \$ / pi ²
Bedford	non	non	250 \$ chaque nouvelle zone de construction	0,05 \$ / pi ² de plancher

+ Les redevances reflètent seulement les redevances imposées par la municipalité, et non les frais pour les installations d'électricité.

* Les redevances reflètent les redevances imposées par l'administration de palier inférieur plus les redevances régionales et les frais pour les installations d'électricité.

Avant de percevoir des redevances d'exploitation, de quelle façon les équipements et infrastructures hors terrain liés à l'aménagement ou au réaménagement d'un bien-fonds étaient-ils financés (emprunt, paiements de transfert de la province, impôts fonciers, etc.)?

Les sources de revenus servant au financement des équipements et infrastructures hors terrain avant l'introduction des redevances d'exploitation comprenaient notamment les impôts fonciers, les taxes d'améliorations locales, les subventions conditionnelles et inconditionnelles des gouvernement fédéral et provincial et les emprunts. Les deux moyens de financement le plus souvent mentionnés ont été les impôts fonciers et l'emprunt de capital. Dans certaines municipalités de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, les promoteurs devaient payer les équipements et infrastructures hors terrain avant même l'introduction des redevances d'exploitation. À Yellowknife, la ville elle-même était le promoteur avant 1987. Les équipements et infrastructures hors terrain étaient financés à même les recettes générales plus 10 p. 100 des recettes provenant de la vente de terrains.

Votre municipalité a-t-elle adopté un barème de redevances par voie de règlement municipal?

Le tableau 3 indique les municipalités qui ont mis en place un barème de redevances par voie de règlement municipal et celles qui ne l'ont pas fait. On peut constater que 10 municipalités sur 16 ont adopté un tel règlement.

Quels genres de projets sont visés par une redevance d'exploitation et quelle est l'importance de la redevance?

Les projets qui sont frappés de redevances sont les projets d'aménagement résidentiel, commercial, industriel et autres (notamment institutionnel). Le tableau 3 résume les types de projets pour lesquels des redevances sont exigées dans chaque municipalité. Dans la plupart des municipalités visées par l'enquête, des redevances sont prélevées sur les projets d'aménagement résidentiel, commercial et industriel. Yellowknife, Edmonton et Bedford font exception parce qu'elles ne perçoivent pas de redevances sur les projets d'aménagement industriel. Les projets d'aménagement institutionnel et autres font l'objet de redevances à Whitehorse, Langley, Surrey, Calgary, Prince Albert, Kindersley, North York, Nepean et Halifax.

Le tableau 4 illustre l'importance des redevances dans chaque municipalité. Il existe de grandes différences dans l'importance et la forme des redevances. Par exemple, certaines redevances sont un montant fixe par lot, d'autres sont calculées selon un taux au mètre carré, au pied carré ou à l'hectare. Les données du tableau 4 sont des approximations des redevances prélevées pour des logements unifamiliaux et des propriétés commerciales et industrielles. Il faudrait examiner de plus près les règlements appropriés pour déterminer avec précision les redevances exigées pour une propriété en particulier dans un endroit donné.

Du point de vue de l'utilisation du sol, il est intéressant de remarquer quelles municipalités imposent des redevances selon le genre de logement, la densité du lotissement ou le secteur de la municipalité. Autrement dit, quelles municipalités fixent les redevances selon les coûts des équipements et infrastructures associés à chaque projet d'aménagement? Toutes les municipalités visées par l'enquête en Colombie-Britannique et en Ontario ainsi que Whitehorse tiennent compte du genre de logements ou de la densité du lotissement dans leur calcul des redevances d'exploitation. Les

sept municipalités suivantes ont signalé que leurs redevances variaient selon le secteur de la municipalité dans lequel se trouve le lotissement : Maple Ridge, Richmond, Calgary, Edmonton, Prince Albert, Richmond Hill et North York. Deux des trois municipalités ontariennes visées par l'enquête ont souligné que leurs redevances variaient selon l'endroit; toutefois, les municipalités ontariennes exigent généralement les mêmes redevances d'exploitation, peu importe le secteur d'implantation dans la municipalité.

Pour bien comprendre les écarts entre les redevances d'exploitation d'une municipalité à l'autre, il est utile de comparer les redevances aux prix des maisons. Ceci ne peut être fait cependant que pour les municipalités qui prélèvent des redevances par lot et pour lesquelles des données sur les prix des maisons sont disponibles. Pour la présente étude, nous avons utilisé les données de l'étude sur le prix des maisons au Canada (hiver 1994) de Royal LePage. Une maison haut de gamme unifamiliale avec étage (quatre chambres à coucher et environ 2 000 pieds carrés) a été choisie comme exemple. Le prix reflète les conditions du marché au 1^{er} janvier 1994.

Bien que les comparaisons suivantes ne donnent pas avec exactitude les redevances qui seraient imposées pour la maison échantillon, elles fournissent néanmoins une indication de l'importance relative des redevances dans diverses municipalités.

- À Bedford, les redevances sont de 250 \$ pour une maison de 197 000 \$, soit moins de 1 p. 100 de la valeur de la maison.
- À Halifax, les redevances sont de 600 \$ pour une maison dont la valeur se situe entre 123 000 \$ et 230 000 \$, selon le secteur; soit moins de 1 p. 100.
- À Richmond Hill, les redevances sont de 13 366 \$ pour une maison de 245 000 \$, soit plus de 5 p. 100 de la valeur de la maison.
- À Surrey, les redevances sont de 13 810 \$ pour une maison de 257 000 \$, soit plus de 5 p. 100 de la valeur de la maison.
- À Richmond, les redevances sont de 12 072 \$ pour une maison de 435 000 \$, soit moins de 3 p. 100.
- À Maple Ridge, les redevances sont de 9 358 \$ pour une maison de 242 000 \$, soit juste un peu moins de 4 p. 100.
- À Langley, les redevances sont de 14 594 \$ pour une maison de 267 000 \$, soit plus de 5 p. 100.

Pour les municipalités de la Colombie-Britannique, les redevances d'exploitation représentent entre 3 et plus de 5 p. 100 de la valeur moyenne de la maison. Ces exemples sont comparables à l'exemple de la municipalité ontarienne. En Nouvelle-Écosse, par contre, les redevances représentent un pourcentage beaucoup moins élevé de la valeur des maisons, car les redevances ne sont exigées que pour l'eau et les égouts.

Comment le montant de la redevance est-il fixé? Quelle méthode est utilisée aux fins du calcul?

Les municipalités de la Colombie-Britannique et de l'Ontario utilisent des méthodes qui se ressemblent beaucoup. On formule d'abord des prévisions de la croissance pour 10 à 20 ans (selon les équipements et les infrastructures et la municipalité). Ensuite, on élabore des prévisions des besoins en capitaux pour la période visée et on tente de déterminer quelle partie des coûts est associée à la croissance. Ces coûts sont ensuite divisés par le nombre d'unités pour obtenir le coût par unité. Pour ce qui est des autres municipalités, nous n'avons pas obtenu une description précise de la méthode de calcul des redevances, mais nous savons que ces dernières sont généralement fonction des prévisions des coûts. À Yellowknife, les redevances sont fixées par le conseil municipal.

Quels équipements et infrastructures particuliers sont financés à même les redevances d'exploitation?

Comme l'indique le tableau 3, les redevances servent habituellement à financer les réseaux d'aqueduc et d'égouts. Dans certains cas, elles servent également à payer les routes et les travaux de drainage. En Colombie-Britannique, les municipalités (sauf Vancouver, qui n'a d'ailleurs pas été visée par notre enquête)⁸ ont la permission de prélever des redevances à l'égard du réseau d'aqueduc, des égouts, des routes, des parcs et des travaux de drainage. Les municipalités ontariennes peuvent imposer des redevances à l'égard de tout coût associé à la croissance et, comme l'illustre le tableau 3, elles prélèvent des redevances à l'égard des services d'incendie et de police, des hôtels de ville, des centres de loisirs, des bibliothèques, des installations culturelles ainsi qu'à l'égard des équipements et infrastructures desservant les immeubles. À Yellowknife, des redevances sont imposées pour les égouts, le réseau d'aqueduc, les routes, les dispositifs de signalisation routière et les stationnements. Au Yukon, la loi ne précise pas les équipements et infrastructures qui peuvent être financés au moyen de redevances d'exploitation.

Les redevances perçues sont-elles versées au fonds général ou à des fonds particuliers?

Toutes les municipalités ont indiqué que les redevances perçues sont versées dans des comptes de réserve spéciaux ou des comptes exclusifs pour les équipements et infrastructures. À Calgary, la plus grande partie des redevances sont déposées dans des comptes exclusifs de capitaux pour équipements et infrastructures. À Surrey, les fonds sont placés dans un fonds de réserve et ne peuvent être dépensés qu'une fois qu'on y a ajouté 10 p. 100 des recettes générales.

À quelle étape du processus d'aménagement les redevances sont-elles imposées?

Dans la plupart des municipalités, les redevances sont imposées lorsque le lotissement est approuvé ou lorsque le permis de construire est émis. Dans certains cas, les redevances sont imposées au moment de la signature de la convention d'aménagement.

⁸ Il a déjà été précisé au chapitre 1 que la ville de Vancouver peut aussi prélever des redevances pour les garderies et les logements de remplacement.

À quelle étape du processus d'aménagement les redevances sont-elles effectivement perçues?

Les redevances d'exploitation sont perçues lors de l'approbation du lotissement, de la délivrance du permis de construire, de la construction du lotissement, de la signature de la convention de lotissement ou de la délivrance du permis d'occupation ou avant la construction du lotissement. Certaines municipalités de la Colombie-Britannique exigent un tiers des redevances au moment de la délivrance du permis de construire ou de l'approbation du lotissement, un tiers un an plus tard et un tiers deux ans plus tard. À Whitehorse, le paiement peut être différé jusqu'au moment de la vente des lots. À Nepean, les redevances sont exigibles lorsque le permis de construire est délivré, mais 50 p. 100 du paiement peut être différé de 120 jours dans le cas de propriétés résidentielles, et de 180 jours, dans les autres cas.

Un mécanisme d'appel existe-t-il relativement à l'application ou à l'importance des redevances d'exploitation?

Nous avons reçu des réponses très variées au sujet du mécanisme d'appel mis à la disposition des promoteurs.

- Yellowknife : Il n'existe aucun mécanisme d'appel officiel. Les promoteurs peuvent s'adresser au conseil municipal, mais aucun ne l'a fait jusqu'à présent.
- Whitehorse : Il n'existe aucun mécanisme d'appel précis. Les promoteurs bénéficient d'un délai pendant lequel ils peuvent interjeter appel de toute décision d'une municipalité à la Yukon Municipal Board.
- Langley, Maple Ridge, Richmond, Surrey : En Colombie-Britannique, les promoteurs peuvent faire des pressions sur les représentants locaux et provinciaux ou encore contester un règlement municipal en s'adressant à l'inspecteur provincial des municipalités. À Langley, aucun appel n'a été interjeté; seules quelques questions ont été posées.
- Calgary, Edmonton, Lethbridge : La municipalité d'Edmonton revoit ses taux annuellement et Calgary négocie annuellement avec l'Institut canadien d'aménagement urbain. À Lethbridge, les promoteurs peuvent négocier avec la municipalité; si on n'arrive pas à s'entendre, on peut soumettre la question à l'arbitrage.
- Kindersley, Prince Albert : À Kindersley, les redevances pour équipements et infrastructures hors terrain sont négociées avec la municipalité. À Prince Albert, elles peuvent être contestées devant la Development Appeals Board, puis la Provincial Municipal Board.
- Richmond Hill, North York, Nepean : En Ontario, les promoteurs peuvent interjeter appel auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

- Halifax, Bedford : À Halifax, les promoteurs peuvent avoir recours au processus d'appel administratif normal. À Bedford, les appels peuvent être interjetés auprès de l'inspecteur en chef des édifices de la ville.

Votre dépendance à l'égard des redevances d'exploitation en tant que source de revenu a-t-elle changé au cours des dix dernières années? La récession économique a-t-elle eu des incidences sur les redevances d'exploitation?

Les réponses à cette question étaient très variées.

- La municipalité de Yellowknife a précisé qu'elle n'a jamais compter sur les redevances d'exploitation. Jusqu'à ce jour, elle a uniquement perçu les redevances; elle ne les a pas encore dépensées.
- Les municipalités de la Colombie-Britannique visées par le sondage ne signalent aucune réduction importante des redevances d'exploitation. Deux municipalités indiquent au contraire qu'elles dépendent encore plus maintenant des redevances en raison de la diminution des aides provinciales et de la rapidité de la croissance.
- Les municipalités interrogées en Alberta n'ont signalé aucun changement.
- En Saskatchewan, les municipalités ont indiqué qu'elles ne peuvent plus percevoir autant de redevances d'exploitation. Une municipalité a souligné qu'elle a été plutôt indulgente à ce chapitre afin d'encourager les projets d'aménagement.
- Les avis en Ontario sont partagés : La municipalité de Richmond Hill n'a signalé aucun changement, tandis que celle de North York a mentionné une diminution de ses revenus proportionnelle à la réduction des dépenses en capital. La municipalité de Nepean a indiqué qu'elle assume certains coûts des projets d'aménagement en empruntant, les prêts devant être remboursés au moyen de redevances d'exploitation qui seront prélevées plus tard.
- La municipalité de Bedford en Nouvelle-Écosse espère pouvoir compter davantage sur les redevances d'exploitation à mesure que les autres sources de revenus diminuent en importance.

Quelles autres mesures ou dispositions (à l'exception des redevances d'exploitation) la municipalité a-t-elle prises avec les promoteurs en vue de financer ou de fournir des équipements et infrastructures (p. ex. cession de terrains pour l'aménagement de parcs, impôts sur les aménagements locaux, droits de raccordement, primes à la densité, etc.)?

Le tableau 3 résume les autres impôts exigés par les municipalités qui prélèvent des redevances d'exploitation. À l'exception de Lethbridge et de Nepean⁹, toutes les municipalités interrogées qui imposent des redevances d'exploitation prélèvent aussi d'autres impôts. La plupart du temps, il s'agit de cessions de terrains pour l'aménagement de parcs. Les impôts sur les aménagements locaux constituent un autre type d'impôt. Dans de nombreuses municipalités, les promoteurs doivent aussi construire d'autres infrastructures. Calgary est la seule ville qui ait dit recourir à des primes de densité.

D'après vous, quels sont les avantages des redevances d'exploitation pour votre municipalité?

Les avantages énumérés par les diverses municipalités sont les suivants :

- La croissance s'autofinance et ne crée pas de fardeau financier pour la municipalité et les contribuables.
- Les redevances d'exploitation accélèrent la croissance, car les fonds destinés à la construction des infrastructures nécessaires sont disponibles.
- Les redevances d'exploitation constituent une méthode équitable de financer la croissance, car les coûts sont payés par ceux qui en profitent.
- Les redevances d'exploitation offrent une certitude tant aux promoteurs qu'aux municipalités et éliminent la nécessité de négocier les redevances projet par projet.
- Les redevances d'exploitation assurent un niveau d'équipements et d'infrastructures uniforme partout dans la municipalité.

D'après vous, quels sont les désavantages des redevances d'exploitation pour votre municipalité?

Les désavantages énumérés par les diverses municipalités sont les suivants :

- Les redevances d'exploitation sont impopulaires et elles découragent la croissance.
- Les redevances d'exploitation ne tiennent pas compte des changements démographiques et de l'évolution des désirs et des besoins. Une fois qu'un règlement municipal est adopté, il est difficile de modifier la nature ou l'importance des redevances pour tenir compte des nouveaux besoins de la collectivité.
- Il est difficile de répartir les avantages entre les anciens et les nouveaux résidents. Par exemple, il est difficile de savoir comment répartir les coûts de l'amélioration d'une intersection qui ne se trouve pas immédiatement à côté d'un nouveau

⁹ La municipalité de Nepean a signalé qu'elle utilise des mesures de financement anticipé, mais ces mesures ne sont pas considérées comme des impôts en plus des redevances d'exploitation. Elles sont plutôt simplement une façon de récupérer les redevances d'exploitation des propriétaires avantagés subséquents.

lotissement, mais qui est nécessaire, du moins dans une certaine mesure, au nouveau lotissement.

Toutefois, de nombreuses municipalités ont souligné que le prélèvement des redevances d'exploitation ne comportait aucun désavantage. Certaines ont même déclaré qu'on «pense» seulement que les redevances découragent la croissance.

Quelles seraient vos recommandations en vue d'améliorer le système de redevances d'exploitation des municipalités?

Les réponses à cette question variaient en fonction du type de mesures législatives en matière de redevances d'exploitation. Les municipalités des provinces qui n'ont pas adopté de mesures législatives détaillées (en Nouvelle-Écosse, par exemple) ont formulé les recommandations suivantes :

- Le gouvernement provincial devrait adopter des lignes directrices de manière à assurer l'uniformité d'une municipalité à une autre, tout en permettant une certaine flexibilité.
- Les redevances devraient constituer un montant fixe et non négociable.
- Les fonds devraient obligatoirement servir aux fins pour lesquels ils sont recueillis et les municipalités devraient être tenues de prouver à la collectivité que tel est bien le cas.

Les municipalités de l'Ontario, province qui possède la loi la plus détaillée en matière de redevances d'exploitation, ont fait les recommandations suivantes :

- Les mesures de financement anticipé devraient être simplifiées.
- La loi dans son ensemble devrait être clarifiée (pour éviter des procédures administratives coûteuses et des différends).
- La loi devrait être plus souple pour répondre aux demandes de la collectivité.

Pour ce qui est des municipalités de la Colombie-Britannique, voici leurs recommandations :

- Les équipements et infrastructures pour lesquels les municipalités peuvent prélever des redevances devraient être plus variés, surtout pour inclure les centres de loisirs, les postes de pompiers et de police, et l'aménagement de terrains en tant que parcs.
- Les coûts d'emprunt engagés préalablement à l'aménagement devraient être couverts par les redevances d'exploitation.

2.2 Réponses des municipalités qui ne prélèvent pas de redevances d'exploitation

Nous avons demandé aux municipalités qui ne prélèvent pas de redevances d'exploitation de nous décrire les autres formes d'impôt qu'elles utilisent et d'évaluer la possibilité d'imposer des redevances d'exploitation. En général, les municipalités qui ne recourent pas aux redevances d'exploitation ont défini des normes à l'égard des équipements et infrastructures sur place que doivent fournir les promoteurs. Dans certaines, le coût des équipements et infrastructures sur place est partagé entre la municipalité et le promoteur. Toutefois, le plus souvent, le promoteur les installe lui-même ou paie pour leur installation.

La majorité des municipalités (12 sur 15) qui ne prélèvent pas actuellement de redevances d'exploitation imposent aux promoteurs d'autres impôts. La plupart du temps, il s'agit de cessions de terrains pour l'aménagement de parcs représentant entre 2 et 10 p. 100 du terrain devant être aménagé ou d'un paiement équivalent.

En plus des cessions de terrains pour l'aménagement de parcs, d'autres impôts sont parfois exigés. En voici des exemples :

- À Charlottetown, avec l'approbation du conseil municipal, des paiements équivalents peuvent être versés pour des espaces de stationnement dans le centre-ville.
- À Bathurst, des frais de 1 200 \$ au titre du raccordement aux réseaux d'aqueduc et d'égout sont prélevés sur chaque propriété résidentielle.
- À Aylmer, on ne prélève pas de redevances d'exploitation pour les équipements et infrastructures hors terrain, mais le promoteur peut être tenu d'aménager une intersection adjacente au lotissement. Les conventions d'aménagement peuvent aussi comprendre des dispositions à l'égard du surdimensionnement.
- À Brandon, la ville peut assumer une partie des coûts du surdimensionnement qui seront recouverts plus tard. Elle peut aussi conclure une entente pour recouvrer une partie des coûts au nom du promoteur.
- À Winnipeg, des redevances sont prélevées en vertu de la *City of Winnipeg Act* pour payer la construction des rues, les travaux de drainage et l'acquisition de rives.
- Dans la municipalité rurale de West St. Paul, un impôt sur les immobilisations est prélevé pour les loisirs. Cet impôt est fixé par le conseil municipal et, pour les propriétés résidentielles multifamiliales, commerciales et industrielles, il correspond à 10 p. 100 de la valeur marchande de la propriété. La municipalité prélève aussi un impôt pour l'aménagement d'espaces verts.

- À Saskatoon, les promoteurs doivent payer des «tarifs préalables pour les équipements et infrastructures» par mètre-façade à l'égard des équipements directs ainsi que pour les équipements et infrastructures hors terrain.¹⁰

Enfin, dans la plupart des municipalités, des redevances sont prélevées pour les permis de construire et il y a habituellement des droits à payer pour l'approbation d'un lotissement pour couvrir les coûts des services d'administration de la municipalité. Bien que toutes ces formes d'impôt représentent des frais pour les promoteurs, elles ne constituent pas des redevances d'exploitation au sens de la présente étude.

Winnipeg et Saskatoon étudient actuellement la possibilité d'instaurer un système de redevances d'exploitation. La municipalité du comté de Kings (Nouvelle-Écosse) envisage d'imposer une surtaxe par acre susceptible d'aménagement pour payer les infrastructures. Dans certaines municipalités où aucune loi provinciale ne régit les redevances d'exploitation, on croit qu'une telle loi qui s'appliquerait à toutes les municipalités de la province éviterait de décourager la croissance dans les municipalités qui choisissent d'imposer des redevances.



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

¹⁰ Il n'est pas certain que ces tarifs ne soient pas une forme de redevances d'exploitation. Toutefois, la ville de Saskatoon a souligné dans son questionnaire qu'elle ne prélève pas de redevances d'exploitation, mais qu'elle y songe.



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research

Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRUR

CHAPITRE 3

QUESTIONS RELATIVES À L'IMPOSITION DES REDEVANCES D'EXPLOITATION

Plusieurs questions relatives à l'imposition des redevances d'exploitation ont été soulevées dans le cadre du sondage effectué auprès des municipalités et au cours des discussions avec les représentants municipaux et provinciaux. Ces préoccupations englobent les questions administratives, la définition des coûts des équipements et infrastructures hors terrain, les services à inclure dans les redevances d'exploitation et les mesures législatives régissant les redevances d'exploitation. Le présent chapitre porte sur l'ensemble de ces questions et traite également des questions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs.

3.1 Questions administratives

Dans les provinces qui posent des exigences précises pour le calcul des redevances d'exploitation, le fardeau administratif peut être lourd pour les municipalités et les promoteurs. Les municipalités peuvent être tenues de fournir, notamment, des prévisions s'étendant sur 10 à 20 ans relativement à la croissance démographique, au nombre prévu de nouvelles unités de logement, à la superficie en pieds carrés prévue à des fins commerciales et industrielles, et aux besoins futurs des entreprises et des résidents actuels en matière de capital. De tels renseignements sont compris dans les prévisions sur dix ans en matière de capital.

La municipalité doit également déterminer les dépenses en capital nécessaires à sa croissance. Par exemple, lorsque des dépenses en capital sont prévues pour l'aménagement d'une nouvelle route, il faut déterminer dans quelle proportion les résidents actuels utiliseront cette route par rapport aux nouveaux résidents. Il importe également de répartir les coûts entre les propriétés non résidentielles et les propriétés résidentielles de façon à affecter les coûts à différents types d'aménagement.

En général, on exige également que le niveau d'équipements et d'infrastructures des nouveaux projets d'aménagement n'excède pas le niveau actuellement offert dans la municipalité. En Ontario, par exemple, les règlements exigent que la municipalité prouve que le niveau d'équipements et d'infrastructures prévu ne dépasse pas les niveaux les plus élevés offerts au cours des dix dernières années. Ces exigences en matière de niveau d'équipements et d'infrastructures visent à garantir que les municipalités ne perçoivent pas de redevances pour payer des équipements et infrastructures d'un niveau supérieur à ceux dont les résidents actuels bénéficient. Cette disposition pose toutefois un problème : le niveau le plus élevé d'équipements et d'infrastructures atteint peut inclure une capacité excédentaire considérable (s'il y a eu une croissance importante au cours de l'année en question).

L'avantage de ces exigences précises est que les municipalités sont obligées d'entreprendre une planification du capital à long terme (ce qui souvent n'a pas été fait auparavant) et de justifier l'importance des redevances. Par contre, ce processus est coûteux et requiert beaucoup de temps. Dans de nombreux cas, on a recours aux services d'un consultant.¹¹ En outre, pour que le

¹¹Dans les municipalités de l'Ontario, une étude effectuée par un consultant peut être payée à même les redevances d'exploitation.

contribuable ou le promoteur puisse évaluer cette information, il est souvent nécessaire d'engager des experts.

3.2 Définition des coûts des équipements et infrastructures hors terrain

L'une des questions qui découlait du sondage était la définition des coûts des équipements et infrastructures hors terrain. Comme il a été précisé auparavant, les coûts des équipements et infrastructures sur place liés aux réseaux d'aqueduc et aux égouts, aux routes, etc. sont généralement assumés par le promoteur, qui est tenu de satisfaire aux normes de service établies par la municipalité dans la convention de lotissement ou le règlement municipal. Cette convention (ou le règlement) peut stipuler des exigences détaillées concernant la viabilisation du lotissement, telles que la taille des conduites d'eau, l'emplacement des bornes-fontaines, et des trous d'homme, les emprises routières, le nivelage des routes, la distance entre les réverbères, etc.

Les coûts des équipements et infrastructures hors terrain sont les coûts liés aux installations situées à l'extérieur du lotissement, telles que les conduites principales d'alimentation, les stations d'épuration des eaux usées, les routes principales, etc. Bien que la croissance engendre des dépenses pour ces services, il s'agit d'équipements et d'infrastructures hors terrain.

Il est difficile de déterminer si certains équipements et infrastructures sont des équipements et infrastructures sur place ou hors terrain. C'est le cas, par exemple, des coûts liés au raccordement aux réseaux d'aqueduc et d'égout. Bien que les infrastructures soient hors terrain, les conduites de raccordement sont situées sur le terrain. Il n'est pas clairement établi si l'on considère que les conduites sont sur place ou hors terrain. L'une des municipalités s'est demandé si la cession de terrains pour l'aménagement de parcs est considérée comme un service sur place ou hors terrain. Si l'aménagement d'un bien-fonds englobe un parc, le parc n'est pas nécessairement sur le terrain; il peut y être adjacent. Lorsque le promoteur verse un paiement comptant au lieu de céder du terrain pour l'aménagement d'un parc, il est probable que le parc sera situé hors terrain. Une autre municipalité s'est demandé si une intersection adjacente au lotissement est considérée comme étant sur le terrain ou hors terrain.

and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

3.3 Services compris dans les redevances d'exploitation

À l'exception de la ville de Vancouver et des municipalités de l'Ontario, les redevances d'exploitation sont perçues uniquement pour les équipements et infrastructures desservant les immeubles (voir tableau 3).¹² Certaines municipalités de la Colombie-Britannique ont recommandé, dans leur réponse au sondage, que la loi qui les régit soit modifiée afin de leur permettre de percevoir des redevances d'exploitation à l'égard d'autres infrastructures que les réseaux d'aqueduc, les égouts, les

¹² Une étude des redevances d'exploitation (taxe de dénaturation de l'environnement) aux États-Unis (voir Salkin, 1991) révèle que ces redevances sont perçues pour un large éventail de services, notamment : routes, transports, eau, égouts séparatifs, égouts pluviaux, lutte contre les inondations, parcs, espaces libres, installations de loisirs, déchets solides, stationnement, logements abordables, installations scolaires, équipements collectifs, édifices publics, services publics, protection contre les incendies et autres aménagements fixes.

routes, les parcs et les travaux de drainage. Le Planning Institute of British-Columbia (1991) a également recommandé que les municipalités de la Colombie-Britannique soient autorisées à percevoir des redevances d'exploitation à l'égard des équipements récréatifs, des garderies, des logements et des équipements pour activités culturelles. En revanche, l'Institut canadien d'aménagement urbain s'est prononcé contre l'inclusion des services publics et récréatifs dans les redevances d'exploitation.

Les municipalités offrent un vaste éventail de services : protection contre les incendies, police, routes, transport, aide sociale, aqueduc, égouts, collecte et élimination des ordures ménagères, bibliothèques et services culturels, récréatifs et de planification. Slack (1990) soutient qu'il existe une différence fondamentale entre les équipements et infrastructures desservant les immeubles et ceux qui sont destinés à offrir des services aux citoyens. Alors qu'on peut justifier la perception de redevances d'exploitation pour financer au moins certains coûts des équipements et infrastructures pour lesquels des bénéficiaires directs peuvent être déterminés, on trouve peu de justifications relativement à l'imposition de redevances d'exploitation pour financer la construction d'une école. Bien qu'il y ait des avantages directs pour les particuliers, les externalités avantageant l'ensemble de la société et l'égalité des possibilités, qui sont des éléments fondamentaux de l'éducation, ne seraient pas défendus par un tel financement. C'est pourquoi il est plus approprié de financer l'éducation avec les recettes générales qu'avec des redevances d'exploitation.

Skaburskis (1993) utilise un critère d'efficacité pour déterminer les équipements et infrastructures qui devraient être compris dans les redevances d'exploitation. Lorsque la croissance physique d'une ville augmente le besoin d'équipements et d'infrastructures hors terrain, le coût de ces services peut être inclus dans les redevances d'exploitation afin de promouvoir l'efficacité de l'utilisation du sol. Skaburskis répartit les équipements et infrastructures en trois groupes :

- Le premier groupe comprend les routes, les réseaux d'aqueduc et d'égouts ainsi que les travaux de drainage. Seules les composantes de ces services qui concernent un emplacement précis devraient être incluses dans les redevances d'exploitation. Cela comprend les éléments de distribution des réseaux d'aqueduc et d'égout et l'entretien et l'exploitation du réseau routier.
- Le deuxième groupe englobe les équipements de loisirs, les bibliothèques, les écoles et les installations des services de protection contre les incendies et de police construits pour desservir le secteur aménagé. Skaburskis soutient que ces équipements ne devraient pas être inclus dans les redevances d'exploitation pour des raisons d'efficacité, étant donné qu'ils représentent un impôt sur la croissance. Si on décourage la croissance, toutefois, l'imposition de la totalité des coûts représente une utilisation de deuxième ordre des redevances d'exploitation.
- Le troisième groupe comprend les stations d'épuration des eaux usées, les installations de purification ou de filtration de l'eau potable, les équipements scolaires centralisés, les espaces libres et les parcs situés à l'extérieur du secteur aménagé. Skaburskis soutient que la récupération des coûts de ces installations par le biais des redevances d'exploitation est inefficace parce que le besoin d'étendre ces installations découle de la croissance urbaine et ne peut être attribuable à l'emplacement du nouveau projet d'aménagement.

En résumé, dans la mesure du possible, les coûts inclus dans les redevances d'exploitation doivent être reliés à l'emplacement du projet d'aménagement et non aux besoins existants.

3.4 Dispositions législatives régissant l'imposition de redevances d'exploitation

Avant que les provinces n'adoptent de dispositions législatives en matière de redevances d'exploitation, les frais étaient souvent négociés de façon informelle entre les municipalités et les promoteurs. Dans certaines provinces, l'imposition de frais informels est encore en usage : les promoteurs sont tenus de fournir certains équipements et infrastructures (ou des paiements en espèces) comme condition d'approbation du lotissement. Toutefois, les frais négociés soulèvent des problèmes :

- Ni le promoteur ni la municipalité n'ont de certitude quant au montant des redevances.
- Il n'y a aucune garantie que des projets semblables seront traités de la même façon.
- Des pressions politiques peuvent avoir une incidence sur les frais.
- Il n'y a aucune garantie que les redevances seront utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été perçues.

On considère que les redevances d'exploitation sont préférables aux frais négociés car elles éliminent les problèmes susmentionnés.

Dans les provinces où aucune disposition législative ne régit l'imposition de redevances d'exploitation, peu de municipalités perçoivent ces redevances. Dans le cadre du sondage, les municipalités de ces provinces ont souligné le besoin d'adopter des dispositions législatives provinciales de sorte que toutes les municipalités perçoivent les redevances d'exploitation de manière uniforme. Une municipalité soutient qu'une loi est nécessaire pour assurer l'uniformité du système de redevances d'exploitation, mais qu'elle doit être assez souple pour permettre aux municipalités de répondre aux besoins à l'échelon local.

En Colombie-Britannique, où il existe des dispositions législatives (*Municipal Act*) relatives aux redevances d'exploitation, les municipalités souhaitent que ces dispositions soient élargies afin d'englober d'autres services. En Ontario, où il existe une loi détaillée (*Loi sur les redevances d'exploitation*), les municipalités qui ont participé au sondage ont mentionné qu'il était nécessaire de clarifier davantage certains articles de la Loi. Une révision de la *Loi sur les redevances d'exploitation* est actuellement en cours en Ontario.

Aux États-Unis, environ 20 États autorisent l'assujettissement des aménagements résidentiels et commerciaux aux redevances d'exploitation (appelées «taxe de dénaturation de l'environnement»). Selon une étude des dispositions législatives de ces États réalisée par Salkin (1991), on observe de nombreuses variantes dans l'imposition de ces redevances. Dans leur examen des éléments qui doivent être assujettis à une loi, Salkin (1991) et d'autres auteurs américains font référence au test du «lien rationnel». Pour que la taxe de dénaturation de l'environnement (redevances d'exploitation) réponde aux critères du lien rationnel, elle doit réussir trois tests :

- Est-ce que l'aménagement prévu engendre un besoin d'équipements et d'infrastructures?

- Est-ce que l'aménagement pour lequel la redevance est payée bénéficie de la dépense de l'argent ainsi perçu?
- Est-ce que la redevance payée représente le prorata des coûts des nouvelles installations ou des équipements et infrastructures améliorés qui profitent au lotissement?

Sur le plan fonctionnel, la loi vise à garantir que le promoteur paie une redevance fondée sur le besoin d'équipements et d'infrastructures qu'entraîne le nouvel aménagement plutôt que sur les besoins engendrés par les aménagements existants. Les redevances doivent refléter les avantages dont bénéficie l'aménagement. Il importe de montrer quels coûts en capital ont été nécessaires pour réaliser l'aménagement (les coûts reliés à la croissance). Il faut également prouver que l'aménagement assujéti aux redevances tire un avantage substantiel des nouveaux équipements ou des équipements améliorés.

Des dispositions législatives sont également nécessaires pour garantir que les fonds sont dépensés pour les projets pour lesquels ils ont été perçus. En d'autres termes, si les fonds sont perçus pour la construction d'une station d'épuration des eaux usées, il faut pouvoir compter sur un système qui assure que les fonds ont été dépensés à cette fin. La loi provinciale requiert généralement que les fonds perçus soient placés dans un compte de réserve exclusif aux fins pour lesquelles ils ont été perçus. Les municipalités qui perçoivent des redevances d'exploitation utilisent de tels comptes.

Dans les provinces canadiennes où une loi existe, celle-ci vise à garantir que seuls les coûts reliés à la croissance du nouvel aménagement sont inclus et que les redevances perçues sont utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été prélevées. Cependant, les détails des dispositions législatives varient selon les provinces.

3.5 Cession de terrains pour l'aménagement de parcs

Tel qu'il est indiqué au tableau 1, chaque province et territoire a adopté des dispositions législatives régissant la cession de terrains pour l'aménagement de parcs. Dans la plupart des cas, le propriétaire du terrain est tenu de céder entre 5 et 10 p. 100 du terrain pour l'aménagement de parcs ou de verser un paiement équivalent à la municipalité. En Saskatchewan et en Ontario, le pourcentage de terrains cédés est moins important pour les propriétés non résidentielles que pour les propriétés résidentielles. Au Manitoba et à Terre-Neuve, la cession de terrains pour l'aménagement de parcs ne s'applique qu'aux propriétés résidentielles. Pour ce qui est des paiements équivalents, plusieurs provinces ont précisé dans leur loi le mode de calcul du paiement en espèces.

Il vaut la peine de signaler que ce sont l'Ontario et la Colombie-Britannique qui ont les exigences les moins élevées en matière de cession de terrains pour l'aménagement de parcs (5 p. 100). Ces deux provinces comptent d'ailleurs certaines des villes les plus densément peuplées au Canada.

Une étude sur l'imposition de redevances d'exploitation en Ontario (voir Lehman et Associates, 1991) révèle que les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs varient selon les municipalités en fonction de leur importance, de leur degré d'expansion et de leurs besoins en matière de parcs. Par exemple, les municipalités en pleine croissance préfèrent la cession de terrains, alors que les municipalités plus anciennes acceptent des paiements équivalents afin

d'améliorer les équipements de loisirs et les parcs existants ou d'acquérir des terrains pour aménager des parcs ailleurs dans la municipalité.

Bien que la présente étude n'ait pas pour but d'évaluer les dispositions relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs qu'ont adoptées les municipalités du Canada, il ressort de cette brève analyse qu'il existe des différences à ce chapitre entre les provinces et entre les municipalités d'une même province. Comme la demande d'espaces libres et de terrains affectés à des parcs évolue, il faudra revoir les politiques relatives à la cession de terrains pour l'aménagement de parcs partout au Canada. Voici certaines des questions dont il faudra tenir compte dans une telle étude :

- Quel pourcentage de terrain doit être cédé pour l'aménagement de parcs (5 p. 100, 10 p. 100 ou plus)?
- Quel doit être le mode de calcul du montant du paiement équivalent?
- À quelles fins les fonds doivent-ils être utilisés (acquisition de parcs, aménagement de parcs, installations communautaires)?
- Est-ce que les exigences relatives aux parcs devraient être différentes pour les projets résidentiels et les projets non résidentiels?
- Est-ce que les exigences relatives aux parcs devraient varier selon l'envergure ou la densité du projet?
- Est-ce que les exigences relatives aux parcs devraient varier selon l'emplacement du projet?

CHAPITRE 4

INCIDENCE DES REDEVANCES D'EXPLOITATION

Dans le cadre de la présente étude, nous avons effectué un sondage auprès des municipalités et des gouvernements provinciaux et territoriaux sur l'imposition de redevances d'exploitation partout au Canada. Dans une certaine mesure, les municipalités qui ont participé au sondage ont cerné les répercussions des redevances d'exploitation. Comme complément aux renseignements recueillis lors du sondage, le présent chapitre donne un aperçu de la documentation qui existe sur l'incidence des redevances d'exploitation.

L'évaluation de l'incidence des redevances d'exploitation dépend des fins pour lesquelles les redevances sont perçues. Selon Skaburskis (1990), des redevances d'exploitation sont perçues pour l'une ou l'autre des raisons suivantes :

- répartir les responsabilités du secteur public et du secteur privé en matière de prestation de services (évaluation de l'efficacité de la privatisation);
- servir d'outil de planification (évaluation de l'incidence sur l'utilisation du sol);
- faciliter l'aménagement (évaluation des moyens de réduire l'opposition du public à la croissance);
- percevoir des recettes (évaluation d'après les critères relatifs aux finances publiques, par exemple, déterminer à qui incombe la charge des redevances).

Le présent chapitre met l'accent sur l'incidence des redevances d'exploitation lorsqu'elles constituent une source de recettes financières et un outil de planification. Dans le cadre de l'analyse des redevances comme source de recettes, on cherche à déterminer à qui incombe la charge des redevances d'exploitation et à cerner l'incidence des redevances sur les résidents actuels par rapport aux nouveaux résidents, sur le pouvoir d'opposition des citoyens et sur les coûts d'emprunt. L'étude des redevances comme outil de planification tient compte de l'incidence des redevances d'exploitation sur l'utilisation du sol et sur le calendrier d'aménagement. Enfin, on passe en revue l'utilisation des redevances d'exploitation comme outil de financement et outil de planification.

Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRUR

4.1 Qui assume la charge des redevances d'exploitation?

Certaines études tentent de déterminer à qui incombe la charge des redevances d'exploitation (voir, par exemple, Slack, 1990 et Snyder et Stegman, 1986). Comme les résultats du sondage le révèlent, le promoteur paie généralement les redevances lors de l'approbation du lotissement ou de la délivrance du permis de construire ou lors de la réalisation du projet. Cependant, ce n'est généralement pas le promoteur qui supporte en définitive la charge des redevances. Celles-ci peuvent être assumées par les gens qui achètent une résidence, le propriétaire foncier qui vend un terrain pour un projet d'aménagement, le promoteur ou le constructeur, ou une combinaison de tous ces intervenants.

La détermination du responsable des redevances d'exploitation suppose la prise en considération de plusieurs facteurs : l'uniformité des redevances sur les marchés domiciliaires, l'offre et la demande de nouveaux logements et le fait que le promoteur est au courant ou non des redevances et de leur importance avant d'entreprendre l'aménagement.

Les redevances sont considérées comme uniformes lorsqu'elles sont comparables au sein d'un marché domiciliaire particulier : les municipalités qui composent ce marché perçoivent toutes des redevances similaires. Dans un tel contexte, c'est l'offre et la demande qui déterminent dans quelle mesure les redevances seront assumées par les nouveaux acheteurs de résidence ou par les propriétaires fonciers. À long terme, on estime généralement que la demande de logements est inélastique quant au prix alors que l'offre est élastique.

Du point de vue de la demande, les prix ont donc relativement peu d'influence sur les nouveaux acheteurs de résidence. Si les prix augmentent, la demande de logements ne chutera que très légèrement. En revanche, le caractère élastique de l'offre signifie que les projets d'aménagement dépendent fortement de la fluctuation des prix. Dans un tel contexte, la charge que représentent des redevances d'exploitation uniformes risque de retomber sur les épaules des nouveaux acheteurs de résidence.

Si l'état du marché ne permet pas au promoteur de transmettre aux nouveaux acheteurs de résidences la charge des redevances d'exploitation, les terrains ne seront pas aménagés. Leur prix chutera et le fardeau des redevances d'exploitation reviendra au propriétaire du terrain à la date d'imposition des redevances. Le moment où les redevances sont perçues est donc un facteur important. Même si le promoteur assume une partie des redevances à court terme, il est peu probable qu'il en supporte la charge à long terme. L'augmentation de la demande de logements dans l'avenir entraînera une hausse des prix à tel point qu'il sera avantageux de procéder à l'aménagement. À long terme, la charge des redevances incombera aux nouveaux acheteurs de résidence.

La perception de redevances d'exploitation entraînera une hausse du prix des nouvelles unités d'habitation et des unités existantes. Les propriétaires d'habitations bénéficieront donc d'un gain inattendu.

Lorsque les redevances d'exploitation ne sont pas uniformes dans un même marché domiciliaire, il est plus difficile pour le promoteur de faire payer ces redevances par les nouveaux acheteurs étant donné que les concurrents dans le même secteur qui paient des redevances moindres ne hausseront pas d'autant le prix de leurs habitations. Si la charge des redevances ne peut être transmise aux acheteurs, le promoteur exploite moins de terrain et le prix des terrains s'en trouve donc réduit. L'écart est assumé par le propriétaire foncier au moment où les redevances sont escomptées. À long terme, lorsqu'une hausse de la demande se traduit par une hausse du prix des habitations, le promoteur peut transmettre la charge des redevances aux nouveaux acheteurs.

Les municipalités qui ont répondu au sondage se trouvent un peu partout au pays et ne font pas partie de marchés domiciliaires comparables. Par conséquent, il est difficile de déterminer si les redevances sont uniformes entre les divers marchés domiciliaires à partir des données du sondage. Cependant, une étude antérieure sur les redevances d'exploitation en Colombie-Britannique et en Ontario (voir Slack, 1990) semble révéler que les municipalités dans les sous-marchés domiciliaires perçoivent des redevances semblables. En fait, certaines municipalités avaient indiqué à ce moment qu'elles tenaient compte de l'importance des redevances exigées dans les municipalités voisines avant de percevoir leurs propres redevances. Cette étude donne à penser que les redevances sont assez uniformes dans les sous-marchés domiciliaires.

En résumé, il est probable que les redevances d'exploitation sont assumées par les nouveaux acheteurs de résidence, du moins à long terme, sinon à court terme. Pour ce qui est des immeubles locatifs, les redevances sont probablement assumées par les locataires. L'analyse visant à déterminer qui paie les redevances d'exploitation pour les ensembles commerciaux et industriels donne des résultats semblables : ce sont les consommateurs et les producteurs de services offerts à ces endroits qui sont le plus susceptibles d'assumer les redevances.

L'objet de la présente section était de déterminer quel intervenant est le plus susceptible d'assumer les redevances d'exploitation en fonction de divers scénarios. Les conclusions tirées peuvent être utiles au moment d'élaborer un système de redevances d'exploitation. Une fois que l'on a déterminé qui devrait payer les redevances, on peut concevoir un tel système en fonction de ce critère. Nicholas (1987) souligne, par exemple, que si on juge que le propriétaire d'une habitation doit payer les redevances parce qu'il bénéficie des nouvelles infrastructures et de nouveaux équipements à cause de l'augmentation de la valeur de sa propriété, alors les redevances escomptées avant que le promoteur achète le terrain peuvent plus facilement être imposées au propriétaire foncier que si les redevances sont escomptées plus tard. Par ailleurs, si on pense que les redevances devraient refléter l'utilisation des services par les acheteurs de résidence, alors elles devraient être perçues à une étape ultérieure (peut-être lorsque l'habitation sera occupée).

4.2 Incidence des redevances d'exploitation sur les résidents actuels par rapport aux nouveaux résidents

Selon les résultats du sondage réalisé auprès des municipalités, l'un des principaux avantages des redevances d'exploitation est que la croissance s'autofinance et ne constitue pas un fardeau pour les résidents actuels. Dans la section précédente, nous avons vu que les résidents actuels bénéficient d'un gain inattendu étant donné que la valeur de leur propriété augmente. La comparaison de la situation des nouveaux résidents avec celle des résidents actuels nécessite l'analyse de deux points supplémentaires.

Premièrement, dans la mesure où les impôts fonciers et les frais d'utilisation des services payés par les nouveaux résidents servent à payer la dette découlant des infrastructures existantes ou les dépenses en capital actuelles ou futures (par exemple, lorsque les coûts de remplacement des infrastructures existantes doivent être assumés par les résidents actuels par le biais des impôts fonciers ou des frais d'utilisation), les nouveaux résidents paient non seulement pour leurs propres équipements et infrastructures, mais aussi pour ceux des générations précédentes et futures. Bien qu'aucune loi provinciale n'existe pour contrer le problème du «double prélèvement», certaines municipalités de l'Ontario réduisent les redevances d'exploitation de 5 à 10 p. 100 étant donné que les nouveaux acheteurs de résidence peuvent devoir payer en double.

Deuxièmement, dans la mesure où l'infrastructure dont bénéficient les résidents actuels a été financée en grande partie par les générations précédentes de contribuables, le remplacement des recettes fiscales par des redevances d'exploitation imposées aux nouveaux résidents signifie que les résidents actuels bénéficient d'un gain inattendu. Les services dont ils profitent ont été payés, en partie, par les générations précédentes et ils n'ont pas à payer pour les générations à venir.

4.3 Redevances d'exploitation et pouvoir d'opposition des citoyens

Lorsque les redevances d'exploitation sont imposées aux nouveaux acheteurs de résidence, la question du pouvoir d'opposition des citoyens entre en ligne de compte. Les nouveaux acheteurs paient les redevances avant d'emménager dans leur nouveau logement, c'est-à-dire avant de devenir des électeurs. Dans le cas de l'impôt foncier, les contribuables peuvent s'opposer, au moment des élections, à des impôts élevés. Par contre, dans le cas des redevances d'exploitation, ceux qui les paient n'ont pas le droit de voter au moment où ils sont imposés et ne peuvent donc pas s'opposer à ces redevances. Comme le soulignent Altshuler et Gomez-Ibanez (1993), les promoteurs sont rarement en mesure de faire des déclarations publiques concernant les redevances d'exploitation et les acheteurs éventuels ne sont ni organisés ni même connus à l'avance.

4.4 Incidence des redevances d'exploitation sur les coûts d'emprunt

L'analyse du sondage révèle que, avant de prélever des redevances d'exploitation, les municipalités empruntaient généralement pour payer les infrastructures et équipements et recouvraient ensuite les coûts engagés (plus les coûts d'emprunt) par le biais des impôts fonciers. Dans le cas des redevances d'exploitation, le promoteur paie les coûts au moyen d'emprunts (ou de capitaux propres) et impose ensuite ces coûts aux résidents. Théoriquement, en l'absence d'écart des taux d'intérêt, les redevances d'exploitation dont le paiement est étalé sur la période d'hypothèque ou les impôts fonciers payés annuellement ne devraient pas faire de différence pour un nouvel acheteur de résidence. Dans les faits, cependant, les acheteurs font face à des contraintes en matière d'emprunt. Une charge qui ajoute au prix d'achat d'une résidence (découlant des redevances d'exploitation, par exemple) peut entraîner des contraintes en matière d'emprunt, auquel cas l'acheteur n'est plus en mesure d'acquérir la résidence.

Lorsqu'on établit les différences entre le prélèvement de redevances d'exploitation et la perception des impôts fonciers pour payer les coûts en capital, il faut se demander, entre autres questions, qui effectue l'emprunt. Dans le cas des impôts fonciers, c'est la municipalité qui emprunte, alors que pour les redevances d'exploitation, ce sont les promoteurs et les acheteurs de résidence qui doivent emprunter. Il est sans doute vrai que les municipalités peuvent emprunter à moindres frais que les nouveaux acheteurs de résidence ou même les promoteurs. En ce qui a trait aux questions d'emprunt, les redevances d'exploitation sont moins efficaces que les emprunts municipaux pour financer les infrastructures.¹³

¹³ Bien qu'il puisse être plus efficace pour les municipalités d'emprunter, la tendance partout au Canada est de réduire la dette active à long terme à l'échelon municipal. Les municipalités hésitent à augmenter la charge de leur dette et se tournent plutôt vers le secteur privé pour les emprunts.

4.5 Incidence des redevances d'exploitation sur l'utilisation du sol¹⁴

Dans la mesure où les redevances d'exploitation reflètent les avantages découlant des services municipaux, elles sont efficaces et n'ont aucun effet sur les projets d'aménagement. Les redevances d'exploitation sont efficaces si elles reflètent le coût marginal réel des services requis par les projets d'aménagement.

Si les redevances reflètent la totalité des coûts et des avantages (privés et sociaux) découlant de l'aménagement, les promoteurs font des choix efficaces quant à l'emplacement des projets. Les redevances sont semblables au prix payé pour des services reçus. En l'absence de redevances d'exploitation, le promoteur ne tient compte que des coûts et des avantages sur le plan privé que représentent des solutions de rechange en matière d'emplacement; l'incidence sur les coûts que la municipalité devra assumer pour offrir les services n'entre pas en ligne de compte. Comme le souligne Skaburskis (1993), si aucune redevance d'exploitation n'était imposée, il y aurait surconsommation du sol de la part du promoteur, ce qui contribuerait à l'étalement urbain. Si elles sont appliquées adéquatement, les redevances d'exploitation obligent le promoteur à tenir compte du coût des services.

Étant donné que le coût des équipements et infrastructures varie selon le type et l'emplacement des projets, les redevances d'exploitation, pour être efficaces, doivent varier en fonction de ces critères. Il est prouvé que l'implantation de certaines infrastructures desservant les immeubles (comme les réseaux d'aqueduc) coûte plus cher dans les quartiers à faible densité que dans ceux à densité élevée (pour un sommaire des études sur les coûts et la densité, voir Slack, 1993).¹⁵ Afin d'être efficaces, les redevances d'exploitation devraient être plus élevées par unité pour les projets à faible densité que pour ceux à densité élevée. De même, les projets situés près des réseaux existants devraient être assujettis à moins de redevances que les aménagements situés dans les zones périphériques. Des redevances plus élevées pour la mise en valeur des terrains en périphérie auraient pour effet de stimuler l'aménagement des zones centrales et de réduire l'étalement urbain (voir Hoxworth, 1991).

Par contre, si on se fonde sur les coûts moyens, on aboutit à un prix trop faible des équipements et infrastructures desservant les immeubles dans les quartiers à faible densité et à un prix trop élevé dans les quartiers à forte densité. Il en résulte une surexploitation du logement à faible densité et une sous-exploitation du logement à densité élevée. L'imposition d'un même barème de redevances d'exploitation par unité peu importe l'emplacement de l'aménagement ne reflète pas les coûts réels de la croissance d'une municipalité et n'est pas propice à des décisions efficaces en matière d'aménagement.

¹⁴ Cette section renvoie au texte de Slack (1993) qui passe en revue la documentation existante sur l'incidence d'outils de financement de rechange (y compris les redevances d'exploitation) sur l'utilisation du sol.

¹⁵ Bien que plusieurs études démontrent que le coût des services des équipements augmente à mesure que la densité diminue, aucune étude semblable n'a porté sur les coûts des services publics et récréatifs en fonction de la densité. Étant donné que de nombreuses municipalités (surtout en Ontario) utilisent les redevances d'exploitation pour couvrir les coûts des services publics et récréatifs, une telle étude serait utile.

Tel qu'il est indiqué dans le tableau 3, certaines municipalités, notamment en Colombie-Britannique, imposent des redevances différentes selon le type et l'emplacement des projets d'aménagement. Cependant, Skaburskis (1993) soutient que les municipalités en Colombie-Britannique sont incapables d'utiliser les redevances pour promouvoir des objectifs d'efficience étant donné qu'elles n'alignent pas les redevances sur les coûts marginaux liés à l'implantation d'équipements importants dans des emplacements précis. D'autres auteurs, comme Altshuler et Gomez-Ibanez (1993), soutiennent que l'utilisation du sol et des infrastructures serait probablement plus efficiente si on avait recours à des frais d'utilisation plutôt qu'à des redevances d'exploitation pour récupérer les coûts des infrastructures.

4.6 Incidence des redevances d'exploitation sur le calendrier d'aménagement

À la lumière des résultats du sondage auprès des municipalités, les opinions sont variées sur l'incidence des redevances d'exploitation sur la mise en valeur du territoire.

D'une part, on soutient que les redevances d'exploitation augmentent le prix du logement (et de l'aménagement non résidentiel) et découragent la mise en valeur ou, à tout le moins, la ralentissent.

D'autre part, certains sont d'avis que les redevances d'exploitation accélèrent la croissance parce que les promoteurs fournissent les fonds nécessaires à la construction des infrastructures. Puisque les municipalités n'ont pas les fonds suffisants pour construire les infrastructures, il faut attendre pour poursuivre le développement. Par conséquent, on soutient que les redevances d'exploitation accélèrent la croissance. Par ailleurs, certains font valoir que, lorsque l'opposition aux projets d'aménagement repose sur le fait que les résidents actuels ne veulent pas en assumer la charge, les redevances d'exploitation atténuent l'opposition étant donné que la croissance s'autofinance.

En revanche, la croissance risque d'être ralentie lorsqu'une municipalité détermine le prix à partir du coût moyen. Lorsque le promoteur paie le prix associé à un projet, la municipalité perçoit les fonds au début du projet et elle les utilise pour offrir les équipements et infrastructures nécessaires. Puisque le coût des équipements et infrastructures est égal aux fonds perçus, la municipalité dispose de recettes suffisantes pour aller de l'avant. Si le prix est déterminé à partir du coût moyen, cependant, les fonds perçus par la municipalité pour un projet particulier peuvent être inférieurs au coût de la prestation des services associés à ce projet. Cela veut dire que la municipalité devra emprunter des fonds ou reporter la construction des équipements et infrastructures jusqu'à ce que d'autres projets d'aménagement soient prêts à commencer (fournissant ainsi un apport de nouvelles redevances).

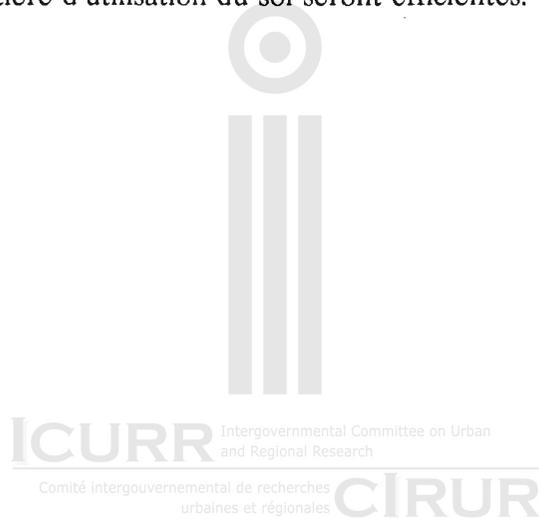
4.7 Outils de planification ou outils de financement

La présente section porte sur certains aspects relatifs aux recettes et à la planification. En tant que source de recettes pour les administrations locales, les redevances d'exploitation fournissent des fonds pour la construction des infrastructures rendues nécessaires par la croissance. La charge des redevances incombe probablement aux nouveaux acheteurs de résidence (et aux locataires), ce qui se traduit par un gain inattendu pour les résidents actuels. La question du pouvoir d'opposition des citoyens et celle de l'inefficience en matière de coûts d'emprunt entrent également en ligne de compte. En tant qu'outil de planification, les redevances d'exploitation qui reflètent les coûts

marginaux réels (aux plans social et privé) découlant de solutions de rechange en matière d'aménagement pourraient se traduire par une utilisation efficiente du sol, mais il n'est pas établi clairement que le système actuel de redevances d'exploitation soit efficient.

Bien que les redevances d'exploitation aient une incidence sur l'utilisation du sol, il n'est pas certain si elles devraient être utilisées pour atteindre des objectifs de ce genre (voir Slack, 1993). Les politiques fiscales sont généralement un instrument peu adéquat pour atteindre des objectifs de ce genre. Déterminer adéquatement les redevances d'exploitation en fonction d'un modèle d'utilisation du sol précis peut s'avérer extrêmement difficile. De plus, ce sont les municipalités qui sont responsables de la perception des redevances d'exploitation, mais certains problèmes d'utilisation du sol ont une portée plus régionale ou provinciale.¹⁶

Bien qu'il soit sans doute difficile d'utiliser les redevances d'exploitation pour encourager des densités plus fortes et décourager l'étalement urbain, l'important est de s'assurer que l'imposition de redevances n'entraîne pas l'effet contraire. Les redevances d'exploitation devraient être déterminées de façon à n'avoir aucun effet sur les décisions en matière d'utilisation du sol. Elles devraient refléter les coûts réels de types précis d'aménagements et d'emplacements. De cette manière, les décisions en matière d'utilisation du sol seront efficientes.



¹⁶ On peut soutenir, par exemple, que lorsque les objectifs régionaux en matière d'utilisation du sol sont importants, des redevances d'exploitation devraient être perçues à l'échelon régional. Cette question n'a pas été traitée dans les études répertoriées.

CHAPITRE 5 AVANTAGES ET DÉSAVANTAGES DES REDEVANCES D'EXPLOITATION

Le sondage effectué auprès des municipalités a fait ressortir certains des avantages et des désavantages des redevances d'exploitation pour financer les coûts reliés à la croissance. Les études sur les redevances d'exploitation analysent également le pour et le contre d'un tel mode de financement. Le présent chapitre résume les avantages et les désavantages liés aux redevances d'exploitation dont il est question dans le présent document :

Avantages des redevances d'exploitation :

- La croissance s'autofinance et n'impose pas de charge aux contribuables actuels.
- Les redevances d'exploitation accélèrent la croissance en finançant la construction des équipements et infrastructures hors terrain.
- Les redevances d'exploitation qui sont régies par une loi sont préférables aux frais négociés car elles permettent aux promoteurs et aux municipalités de faire des prévisions plus éclairées.
- En vertu des dispositions législatives régissant les redevances d'exploitation, les municipalités sont tenues de faire des prévisions d'au moins dix ans en matière de capital, à des fins de planification financière.
- Si elles sont établies de façon à refléter le coût marginal lié à l'expansion, les redevances d'exploitation peuvent servir les objectifs d'utilisation du sol.

Désavantages des redevances d'exploitation :

- Les redevances d'exploitation augmentent le prix des nouveaux logements.
- Elles doublent la charge d'imposition des nouveaux résidents.
- Elles sont un obstacle à la croissance.
- Si elles ne sont pas mises en oeuvre adéquatement, elles peuvent favoriser l'étalement urbain.
- Les exigences liées aux redevances d'exploitation représentent une lourde charge administrative pour les municipalités.

Certaines municipalités au Canada ont un système de redevances d'exploitation depuis plus de 30 ans. Le recours aux redevances d'exploitation n'a rien d'étonnant si on considère les choix qui s'offrent aux municipalités :

- refuser tous les nouveaux projets d'aménagement, une solution improbable;
- chercher de l'aide auprès des autres paliers de gouvernement, ce qui est de plus en plus difficile;
- prélever des impôts locaux et des frais d'utilisation, une option de plus en plus difficile à cause de l'opposition organisée des contribuables;
- laisser les équipements et infrastructures se détériorer, une solution également difficile étant donné l'augmentation de la demande des résidents.

À la lumière de ces choix, il est peu probable que l'imposition de redevances d'exploitation diminue dans l'avenir.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Altshuler, Alan A. et Jose A. Gomez-Ibanez (1993) *Regulation for Revenue: The Political Economy of Land Use Exactions*. (Washington, D.C. et Cambridge, Mass. : The Brookings Institution et Lincoln Institute of Land Policy)
- Apogee Research Inc. (1987) *Financing Infrastructure: Innovations at the Local Level* (Washington, D.C. : National League of Cities)
- Bird, Richard M. et N. Enid Slack (1993) *Urban Public Finance in Canada*. 2^e édition (Toronto : John Wiley and Sons Canada Limited)
- Bland, Robert (1989) *A Revenue Guide for Local Government*. (Washington, D.C. : International City Management Association)
- Bright, Elise M. (1990) *Tactics for Preserving Open Space: A Survey and Analysis of Parkland Acquisition Techniques*. Institute of Urban Studies, University of Texas à Arlington
- Burby, Raymond, J., David H. Moreau et Edward J. Kaiser (1987) *Financing Water and Sewer Extensions in Urban Growth Areas: Current Practices and Policy Alternatives*. Center for Urban and Regional Studies, University of North Carolina à Chapel Hill
- Coopers et Lybrand (1990) *Economic Impact of Proposed City-Wide Impact Fees for the City of San Diego*. Étude menée par la ville de San Diego
- Département d'urbanisme et de développement de Toronto (1989) «Use of 'Parks Requirement' authorized by Section 41 of the *Planning Act*» (note de service interne)
- Frank, James E. et Robert M. Rhodes (1987) *Development Exactions*. (Washington, D.C. : Planners Press, American Planning Association)
- Hoxworth, Dan (1991) «Impact Fees: Issues and Case Studies» dans *MIS Report*, ICMA, vol. 23, n° 12
- Kaiser, Ronald A. et James D. Mertes (1986) *Acquiring Parks and Recreation Facilities through Mandatory Dedication: A Comprehensive Guide*. (Pennsylvania : Venture Publishing Inc.)
- Kasoff, Eric (1991) «Alternative Infrastructure Financing: Development Districts Pave the Way» dans *Land Use Law and Zoning Digest*, vol. 43, n° 1
- Lehman and Associates (1991) *Outdoor Resources for Active Living*. Document rédigé par le ministère du Tourisme et des Loisirs de l'Ontario
- Leitner, Martin L. et Eric J. Strauss (1988) «Elements of a Municipal Impact Fee Ordinance, with Commentary» *Journal of the American Planning Association*, vol. 54, n° 2

- Listokin, David (1990) «Impact Fees: A Fair Share Framework» dans Robinson, Susan (ed.) *Financing Growth: Who Benefits? Who Pays? and How Much?* (Chicago, Ill. : Government Finance Officers Association)
- Mars, J., D. Amborski, R. Crow et J. Springer (1990) *Housing-Employment Linkage Study*. Étude menée par le Département de l'urbanisme et du développement de Toronto
- National Council for Urban Economic Development (1988) *Development Fees: Sharing the Costs of Growth*. (Washington, D.C.)
- Nicholas Applied Management (1984) *Review and Evaluation of Development Levies and Charges*. Document préparé pour le ministère des Affaires municipales de l'Alberta
- Nicholas, James (ed.) (1985) *The Changing Structure of Infrastructure Finance*. (Washington, D.C. : Lincoln Institute of Land Policy)
- Nicholas, James C. (1988) *The Calculation of Proportionate-Share Impact Fees*. (Chicago, Ill. : American Planning Association)
- Planning Institute of British Columbia (1990) *PIBC Position Paper on Development Cost Charges*.
- Porter, Douglas R. et Richard B. Peiser (1984) *Financing Infrastructure to Support Community Growth*. (Washington, D.C. : Urban Land Institute)
- Report of the Advisory Committee on Development Charges and Off-Site Levies* (1986) Alberta
- Salkin, Patricia (1991) *Impact Fees for New York Municipalities: Time for Legislative Action?* (Albany, N.Y. : Government Law Center of Albany Law School)
- Sedley Associates Inc. (1986) *The Impact of Differing Lot Levies on Lower Priced Housing Distribution*. (Toronto)
- Skaburskis, Andrejs (1993) *An Assessment of Development Cost Levies*. Document préparé pour le ministère des Affaires municipales, des Loisirs et de l'Habitation de la Colombie-Britannique
- Skaburskis, Andrejs et Mohammad Qadeer (1992) «An Empirical Estimation of the Price Effects of Development Impact Fees» *Urban Studies*, vol. 29, n° 5
- Slack, Enid (1990) *An Economic Analysis of Development Charges in B.C. and Ontario*. Document préparé pour le Laurier Institute, Vancouver
- Slack, Enid (1993) *Les répercussions de l'utilisation de divers outils de financement sur l'aménagement urbain : document de réflexion*. Document préparé pour le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales
- Slack, Enid et Richard M. Bird (1991) «Financing Urban Growth through Development Charges» *Canadian Tax Journal*, vol. 39

- Snyder, Thomas P. et Michael A. Stegman (1986) *Paying for Growth Using Development Fees to Finance Infrastructure*. (Washington, D.C. : Urban Land Institute)
- South Peace Regional Planning Commission (1986) *Off-Site Levies and Development Charges, A Review of Practice and Opinions in the South Peace Regional Planning Commission Area*. (Alberta)
- Steckler, Steven A. (1992) «Privatization of Transportation Infrastructure: Models and Center Financing Local Transportation Infrastructure (Albany, N.Y. : Albany Law School) Opportunities» dans *Government Law*
- Stephen Chait Consultants Ltd. et Cumming Cockburn Limited (1992) *Cityplan '91 Economic Impact Study*. Rapport rédigé pour le département de l'urbanisme et du développement de la ville de Toronto
- Sweeney, James G. (1988) «The 'Impact Fee', An Exciting and Troublesome Concept» dans *New York State Bar Journal* (October)
- Institut canadien d'aménagement urbain, Région du pacifique (1990) *Discussion Paper on Development Cost Charges and Levies: Alternative Financing Mechanisms for Infrastructure*.
- Watson, C.N. and Associates (1992) *1992 Survey of Ontario Municipal, Utility and School Board Development Charges*. (Toronto)
- Wright Mansell Research Ltd. (1993) *Off-Site Development Charges and Taxation Principles*. Document préparé par l'Institut canadien d'aménagement urbain (Calgary)

ANNEXE

QUESTIONNAIRE



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research

Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

REDEVANCES D'EXPLOITATION

1. Nom de la municipalité _____

Personne-ressource (nom et numéro de téléphone) _____

2. On entend par redevance d'exploitation une redevance par lot ou par hectare (ou par pied carré) perçue sur les promoteurs afin de couvrir les dépenses hors série liées à l'aménagement ou au réaménagement d'un bien-fonds. On parle aussi de redevances relatives à l'aménagement de bien-fonds, d'impôt pour le lotissement, etc.

Votre municipalité perçoit-elle une redevance d'exploitation?

Oui _____ Non _____

Si la réponse est négative, passez à la question numéro 15. Dans l'affirmative, passez à la question numéro 3.

3. Un texte législatif ou réglementaire autorise-t-il la perception, par votre municipalité, de redevance d'exploitation?

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

4. Depuis combien de temps votre municipalité perçoit-elle des redevances d'exploitation?

5. Avant de percevoir des redevances d'exploitation, de quelle façon les dépenses hors site liées à l'aménagement ou au réaménagement d'un bien-fonds étaient-elles financées?

6. Votre municipalité a-t-elle adopté un barème de redevances par règlement municipal?

Oui _____ Non _____

7. Quels genres de projets sont visés par une redevance d'exploitation et quelle est l'importance de la redevance?

Projets résidentiels	_____
Projets commerciaux	_____
Projets industriels	_____
Autre	_____

SI LE BARÈME DE REDEVANCE EST DISPONIBLE PAR ÉCRIT, PRIÈRE D'EN ANNEXER UNE COPIE.

8. Comment le montant de la redevance est-il fixé? Quelle méthode est utilisée aux fins du calcul?

9. Quels équipements, infrastructures et services particuliers sont financés à même les redevances d'exploitation?

10. Les redevances perçues sont-elles versées au fonds général ou à des fonds particuliers? Prière de préciser.

11. À quelle étape du processus d'aménagement les redevances sont-elles imposées?

12. À quelle étape du processus d'aménagement les redevances sont-elles effectivement percues?

13. Un mécanisme d'appel existe-t-il relativement à l'application ou à l'importance des redevances d'exploitation?

14. Votre recours aux redevances d'exploitation en tant que source de revenu a-t-elle changé au cours des dix dernières années? La récession économique a-t-elle eu des incidences sur les redevances d'exploitation?

15. Quelles autres mesures ou dispositions (à l'exception des redevances d'exploitation) la municipalité a-t-elle prises avec les promoteurs en vue de financer ou de fournir des services (p. ex. affectation de terrain à des parcs, impôts sur aménagements locaux, droits de raccordement, primes à la densité, etc.)?



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

PRIÈRE D'ANNEXER TOUT RENSEIGNEMENT PERTINENT SUR CES AUTRES FORMES DE REDEVANCES.

16. D'après vous, quels sont les avantages des redevances d'exploitation pour votre municipalité?

17. D'après vous, quels sont les désavantages des redevances d'exploitation pour votre municipalité?

18. Quelles seraient vos recommandations en vue d'améliorer le système de redevances d'exploitation des municipalités?



NOUS VOUS REMERCIONS DE NOUS COMMUNIQUER DES EXEMPLAIRES DE RÈGLEMENTS MUNICIPAUX, DE BARÈMES DE REDEVANCES OU DE TOUTE AUTRE DOCUMENTATION PERTINENTE.

Merci de votre collaboration.

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.

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



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.

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