

Écologisation de la fiscalité et viabilité écologique urbaine

**Étude de cas du gouvernement de la province de l'Ontario et
des municipalités de la région du grand Toronto**



Août, 2002

Préparée pour

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

Par David Amborski et Steven M. Webber

**Table ronde nationale
sur l'environnement
et l'économie**

344, rue Slater, bureau 200, Ottawa (Ontario) Canada K1R 7Y3



**National Round Table
on the Environment
and the Economy**

344 Slater Street, Suite 200, Ottawa, Ontario, Canada K1R 7Y3

Tel./Tél.: (613) 992-7189 • Fax/Téloc.: (613) 992-7385 • E-Mail/Courriel : admin@nrtee-trnee.ca • Web: <http://www.nrtee-trnee.ca>

RÉSUMÉ

Ce document est présenté dans le cadre du programme sur la viabilité écologique urbaine de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE). Il constitue une synthèse des travaux de recherches réalisés sur les incidences des politiques budgétaires provinciales et municipales sur la qualité de l'environnement urbain.

Cette étude de cas examine les politiques budgétaires de la province de l'Ontario et celles d'un groupe de municipalités locales et régionales de la région du grand Toronto (RGT). Il s'agit de la ville de Toronto, un centre urbain bien développé; de la ville de Mississauga, une banlieue ancienne et traditionnelle, à faible densité; de la ville de Markham, une banlieue qui connaît une expansion rapide; de la région de York et de la région de Peel. Des entrevues ont aussi été réalisées avec des représentants des gouvernements liés aux villes qui font l'objet de l'étude de cas.

Ce projet repère, en particulier, les outils actuels dont se servent l'Ontario et les administrations municipales, objets de l'étude de cas, qui ont un impact sur la viabilité écologique des villes canadiennes. Une attention toute particulière est portée aux mesures qui sont susceptibles d'être utilisées, conjointement, avec des initiatives du gouvernement fédéral, ou avec celles qui viennent les appuyer. Dans la mesure du possible, ce document repère les mesures potentielles qui peuvent être appliquées et les mesures existantes qui ne sont pas encore mises en œuvre d'une manière complète.

La province de l'Ontario

L'Ontario possède plusieurs programmes, comme le **remboursement des droits de cession immobilière**, qui confère un incitatif économique à l'achat de logements neufs plutôt qu'à celui de constructions existantes. Des programmes comme celui-ci sont susceptibles de stimuler la demande de logements construits sur des terrains vierges, à faible densité, au détriment de celle visant des régions déjà urbanisées et bien desservies. Ils découragent les efforts réalisés à l'échelle locale pour promouvoir l'intensification et une forme urbaine compacte. Toutefois, certaines politiques budgétaires favorisent la réutilisation des terrains urbains. À cet égard, il faut citer la législation provinciale sur les sites urbains contaminés qui donne aux municipalités l'occasion d'utiliser le **financement par de nouvelles taxes foncières** comme outil de promotion du réaménagement urbain. La province a aussi recours à des **réductions de taxes foncières** pour encourager l'intendance des terres écosensibles et la protection des terres agricoles. Elle complète ces initiatives par l'achat de terrains, comme dans la région d'Oak Ridges Moraine, située dans la région de York, pour protéger la terre des pressions liées à l'aménagement. L'investissement dans l'infrastructure, dans le cadre du programme **SuperCroissance** de l'Ontario, n'est pas lié à des critères particuliers de viabilité écologique. Situation qui peut s'avérer problématique pour l'environnement urbain, étant donné l'échelle souvent importante des projets concernés. Toutefois, certains programmes touchant les transports en commun ont été conçus pour améliorer la prestation des services dans les villes ontariennes. Pour encourager les économies d'énergie, la province offre des mesures de dissuasion et des incitatifs destinés à encourager les consommateurs à acheter des véhicules économes en énergie.

Les municipalités

Les villes et les régions sont responsables des nombreuses politiques qui façonnent la viabilité écologique. Ces politiques touchent aux modèles de croissance urbaine, à la protection de terres écosensibles et à la fourniture de l'infrastructure. Toutefois, comme le suggère un rapport de la TRNEE intitulé, « Early Warning: Will Canadian Cities Compete? », les pouvoirs des municipalités sont restreints par les options limitées en termes de revenus. On exige des municipalités qu'elles résolvent des problèmes complexes, sans leur fournir les ressources adéquates.

Un organisme municipal qui est très impliqué dans les questions touchant à la viabilité écologique est le **Toronto Atmospheric Fund** (TAF). Disposant d'un budget considérable, le TAF finance des études, des projets pilotes et des programmes éducatifs qui sont destinés à promouvoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre. La souplesse de cette organisation permet aussi la création de partenariats et la poursuite de programmes qui, autrement, pourraient ne pas être envisagés par une administration municipale.

Les décisions municipales au niveau fiscal viennent souvent compléter les objectifs locaux de viabilité écologique. De l'acquisition par les pouvoirs publics de terres écosensibles à la promotion d'activités privées d'intendance de l'environnement, des initiatives comme la stratégie **Greening of York** font appel à des ressources locales afin de préserver les espaces verts et favoriser le maintien d'écosystèmes sains. Le programme ambitieux touchant la **revitalisation du secteur riverain de Toronto** constitue un effort de coopération intergouvernemental destiné à restaurer la rive du lac local.

L'outil le plus couramment utilisé par les municipalités pour percevoir des revenus est l'**impôt foncier**. Les villes qui font l'objet de l'étude de cas, démontrent une volonté de renverser les effets découlant de l'application de l'impôt foncier qui nuisent à la qualité de l'environnement urbain. En particulier, les propriétés résidentielles situées dans des régions à faible densité de population reçoivent un traitement favorable, souvent au détriment des lotissements à résidences multiples. Cette pratique d'exclusion encourage le mitage. Cependant, la région de York et la ville de Markham tentent de redresser la situation de manière à favoriser une densité plus élevée et des formes compactes d'aménagement urbain.

En outre, les municipalités utilisent des **redevances d'aménagement** afin de financer la croissance. Toutefois, ces redevances ont souvent tendance à être évaluées selon la méthode du coût moyen, sans considérer l'infrastructure existante. Cette situation favorise l'aménagement de faible densité sur des terrains vierges, au détriment d'alternatives plus efficaces et écologiquement viables. Markham fonde sa redevance d'aménagement particulière à une zone sur le coût économique réel de la croissance, en tenant compte de la disponibilité de l'infrastructure existante.

Les investissements dans les transports durables sont de plus en plus populaires, à mesure que les municipalités cherchent à mettre en place un réseau capable de transporter les personnes et les marchandises de manière efficace et d'une façon écologique. Des projets d'envergure comme le **York Region Master Transportation Plan**, établissent un lien entre la rapidité des transports en commun et la densité élevée de l'aménagement urbain pour atteindre des objectifs d'intensification. En outre, la région de York est à la recherche d'un partenaire du secteur privé pour investir dans son système local de transports en commun, une initiative destinée à obtenir le financement nécessaire pour mettre en œuvre le plan.

Les municipalités participent à un large éventail de pratiques en matière de viabilité écologique liées à la collecte des déchets solides, au recyclage, à l'approvisionnement d'eau et au traitement des eaux usées, ainsi qu'à des initiatives en matière d'efficacité énergétique. Dans l'ensemble, les villes qui ont fait l'objet de l'étude de cas démontrent une capacité d'innovation et une volonté de former des partenariats qui prouvent que les administrations municipales sont des acteurs clés en matière de viabilité écologique urbaine.

Synergies

L'étude de cas met en relief l'existence de quelques synergies bénéfiques entre les gouvernements fédéral, provinciaux et les administrations municipales. Les programmes fédéraux appuient les actions au niveau provincial ou local. Un exemple classique est l'effort de revitalisation du secteur riverain de Toronto. Parallèlement, la province et les villes font preuve de synergie en matière de préservation de l'écosystème et de promotion de l'intensification urbaine.

À contre courant

Que ce soit intentionnellement ou de manière involontaire, il arrive parfois que certaines actions des gouvernements fédéral et provinciaux aillent à l'encontre des objectifs de viabilité écologique urbaine. Des pratiques sur le plan fiscal, comme l'application de la TPS à la rénovation de maisons existantes (mais un remboursement partiel de la TPS pour la plupart des constructions neuves), augmentent les coûts nécessaires pour atteindre la viabilité écologique et peuvent décourager la rénovation. De nombreux programmes provinciaux et municipaux agissent à contre courant, en particulier, les programmes ontariens qui confèrent aux promoteurs un incitatif économique à consommer des terrains vierges, alors que les municipalités tentent de promouvoir une forme urbaine plus compacte.

Conclusion

Au Canada, la qualité de l'environnement urbain dépend des efforts de coopération entre tous les ordres de gouvernement. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent travailler à repérer les débouchés en matière de revenus et de dépenses qui appuient la viabilité écologique. Une fois les synergies trouvées, des efforts doivent être entrepris afin de s'assurer de l'existence d'un financement approprié, et lorsque l'occasion se présente, des mesures doivent être prises afin d'établir un lien. Toutefois, le financement doit aussi être cohérent, parce que les programmes fédéraux ciblant un projet unique ne créent pas la certitude dont les municipalités ont besoin pour financer leurs programmes de viabilité écologique. Lorsque les programmes agissent à contre courant, tous les gouvernements doivent travailler à éliminer ces conflits.