

La rénovation urbaine et la stratégie fiscale des municipalités

Urban Renewal and the Fiscal Strategy of Municipalities

La renovación urbana y la estrategia fiscal de las municipalidades

Lionel ROBERT

Volume 4, numéro 1, mai 1972

Le phénomène urbain

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/001643ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/001643ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Presses de l'Université de Montréal

ISSN

0038-030X (imprimé)

1492-1375 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

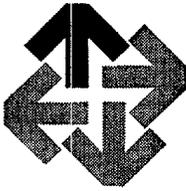
ROBERT, L. (1972). La rénovation urbaine et la stratégie fiscale des municipalités. *Sociologie et sociétés*, 4(1), 55–82.

<https://doi.org/10.7202/001643ar>

Résumé de l'article

Cet article constitue un chapitre d'un rapport de recherche intitulé l'État capitaliste et les problèmes urbains et qui traite du rapport entre l'État, ses politiques urbaines et les intérêts des classes dominantes dans le réaménagement de la ville (en l'occurrence la ville de Québec). Dans cette étude nous nous attachons à démontrer comment la position d'infériorité politique des municipalités, par rapport aux autres niveaux de gouvernement, détermine ses pratiques de réaménagement urbain. Le système fiscal, qui dévoile bien le statut politico-juridique; inférieur des municipalités, contraint celles-ci à adopter une stratégie fiscale, à l'intérieur de laquelle la rénovation urbaine occupe une place importante, dont certains effets favorisent les intérêts économiques et politiques des classes dominantes au détriment d'autres couches de la population urbaine concernée.

La rénovation urbaine et la stratégie fiscale des municipalités



LIONEL ROBERT

« Toute science serait superflue si la
forme d'apparence et l'essence des choses
se confondaient. »

K. MARX (*le Capital*, livre III, chap. 48)

CET ARTICLE constitue un chapitre d'un rapport de recherche intitulé *l'État capitaliste et les problèmes urbains* et qui traite du *niveau politique*¹ du rapport entre l'État, ses politiques urbaines et les intérêts des classes dominantes dans le réaménagement d'une ville.

Cette analyse du rapport de l'État avec les intérêts en jeu dans le réaménagement de la ville de Québec nous a amené, dans un premier temps, à faire une

1. Ce rapport de recherche comprend une étude critique de la S.C.H.L. et de la S.H.Q. (chap. I); le présent article sur la place de la rénovation urbaine dans la stratégie fiscale des municipalités (chap. II); une analyse de la pratique d'aménagement de la ville de Québec dans l'aire 3 et dans l'aire 10 (chap. III); et, enfin, une interprétation de l'action du Comité de citoyens de l'aire 10 en rapport avec les institutions politiques dominantes (chap. IV). Les chapitres III et IV ont été rédigés par Pierre Racicot, sans lequel le cahier politique n'aurait pas vu le jour; une partie du chapitre III a pu être rédigé grâce à une cueillette de données faite par Jean Dandurand. Je les remercie pour leur aide précieuse ainsi que les autres membres de l'équipe, Robert Couillard, Gérald Doré, François Lamarche et Robert Mayer, qui, par leur soutien intellectuel et moral, m'ont permis de mener ce travail à terme.

étude critique des organismes étatiques qui, aux trois niveaux de gouvernement, ont une fonction urbaine explicite, soit : la Société centrale d'hypothèques et de logement (au niveau fédéral), la Société d'habitation du Québec (au niveau provincial) et le Service d'urbanisme de la ville de Québec (au niveau municipal). Toutefois, outre l'éclairage qu'apporte l'élucidation des fonctions économiques et politico-idéologiques² de chacune de ces institutions dans la connaissance du rapport de l'État avec les intérêts des classes dominantes dans le réaménagement de la ville de Québec, il nous est apparu nécessaire de voir l'effet de la *position d'infériorité politique* des municipalités par rapport aux autres niveaux de gouvernement. Nous nous attachons à démontrer comment le système fiscal, qui manifeste bien le statut juridico-politique inférieur des municipalités, contraint celles-ci à adopter une politique fiscale à l'intérieur de laquelle la rénovation urbaine occupe une place importante. En faisant ceci, nous allons pouvoir démontrer le fonctionnement interne d'un mécanisme juridico-politique dont certains effets (non évidents) favorisent les intérêts économiques et politiques des classes dominantes au détriment des larges couches de la population urbaine concernée.

D'une part, le statut juridico-politique des municipalités est caractérisé par une absence de pouvoir sur les politiques économiques générales des niveaux de gouvernement supérieurs et donc sur les décisions d'investissement du capital financier et industriel. D'autre part, la situation financière des municipalités est souvent mal en point et dépend d'une assiette fiscale saturée et très onéreuse puisque essentiellement régressive. Une telle situation force les municipalités à adopter un modèle de gestion copié sur celui de l'entreprise privée, c'est-à-dire fondé sur l'expansion et les capacités d'autofinancement, ou bien à s'endetter davantage, ce qui a pour effet de favoriser les banques et les grandes compagnies financières. Dans cette perspective, la « rénovation urbaine » devient un élément important de la pratique économique de la ville, en même temps qu'une opération d'appui à la pratique économique des capitalistes immobiliers et autres agents de cette espèce.

Dans la première partie de cet article, nous allons développer l'hypothèse présentée ci-haut pour voir ensuite comment elle se vérifie dans le cas de Québec.

I. POSITION DES MUNICIPALITÉS DANS UN ÉTAT CAPITALISTE DE RÉGIME FÉDÉRAL

1. *Statut juridico-politique des municipalités*

1.1. Le sens commun des élus municipaux

Dans un *Mémoire au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada*, le Comité municipal conjoint sur les relations intergouvernementales analysait la situation des villes en rapport avec

2. Dans son étude sur le *Pouvoir politique et classes sociales de l'État capitaliste* (Paris, F. Maspero, 1970), N. Poulantzas observe que la fonction générale de l'État est la fonction d'ordre, « de cohésion de l'unité d'une formation » et donc, une fonction éminemment *politique* qui toutefois « présente diverses *modalités* [selon les] niveaux sur lesquels

les niveaux de gouvernement supérieurs dans les termes d'un « asservissement constitutionnel » et d'une absence de pouvoir de négociation :

Dans une situation constitutionnelle d'asservissement, elles peuvent prendre très peu d'initiatives pour pourvoir aux demandes qui leur sont faites. Sous certains rapports, la situation actuelle des municipalités peut être comparée à celle des provinces lors de la dépression, pendant la guerre et au cours des années qui ont suivi la guerre, c'est-à-dire qu'elles dépendaient alors d'un autre gouvernement pour obtenir une partie importante de leurs ressources financières. Mais même cette comparaison n'explique pas complètement la situation inférieure des municipalités ; en effet, alors que les provinces ont été poussées par les événements et les demandes de leur propre intérêt, elles ont négocié à partir d'une position assez forte étant donné qu'elles possédaient en vertu de la Constitution des pouvoirs d'imposition, même si elles ne les avaient pas toujours utilisés tout à fait ou de façon efficace.

Les municipalités dans leurs rapports avec la province ne jouissent pas d'un tel pouvoir de négociation. Leurs revendications s'appuient seulement sur les mérites de leur position (lesquels ne semblent pas toujours aussi évidents pour les provinces qu'ils le sont pour nous) et sur l'influence politique qu'elles sont en mesure d'exercer à l'occasion dans des domaines plus vastes. Elles sont, pour employer une expression éculée mais très appropriée, des « citoyens de second ordre » lorsque vient le moment de faire valoir leur position au sein de la structure gouvernementale, étant donné qu'elles n'ont pas d'autres droits que ceux que la province veut bien leur accorder. Elles doivent inévitablement diriger à partir d'une position de faiblesse³.

Les représentants des municipalités ont raison de parler d'asservissement constitutionnel. Selon les termes mêmes de la loi, les corporations municipales n'existent que « par délégation de pouvoir » consentie par les provinces.

Le *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme* (rapport LaHaye), souligne ce qu'il appelle le « caractère intrinsèquement régalien des droits » des municipalités, caractère qui « doit servir de base à toutes les réformes d'urbanisme » :

Le caractère intrinsèquement régalien des droits dont elles ont l'usage, notamment en matière de planification urbaine et d'urbanisme, est à souligner au moment de proposer une loi cadre d'urbanisme qui ne peut que favoriser le renforcement du rôle dirigeant de l'État dans ces matières. Car le caractère régalien, qui est inscrit dans la structure profonde du droit municipal en vigueur, traduit l'importance des prérogatives de l'État. Ce caractère doit servir de base à toutes les réformes d'urbanisme, pour y prendre appui. D'autant que l'évolution récente a amené l'État à instituer des contrôles nombreux, ravivant ainsi l'origine régaliennne du droit municipal⁴.

Si l'on accepte cette argumentation, c'est l'infériorité juridique des municipalités qui justifie une législation centralisatrice en matière d'urbanisme !

elle s'exerce en particulier » (p. 50). Poulantzas distingue ensuite : la *fonction technico-économique* de l'État : elle désigne le rôle d'organisation — surveillance du procès de travail, d'accroissement de la productivité exercée par l'État ; la *fonction idéologique* qui concerne le rôle de l'État dans la culture, l'enseignement, et qui vise à créer l'unité de la société en proposant l'État comme l'incarnation de la volonté générale, l'arbitre des conflits, le lieu de la participation démocratique au pouvoir, etc.; la *fonction proprement politique* de l'État qui réside dans le maintien de l'ordre politique dans les conflits politiques de l'État. C'est le contenu de ces trois fonctions de l'État, en rapport avec les intérêts des classes dominantes dans l'aménagement urbain, que nous avons essayé de retrouver dans l'étude des organismes publics identifiés dans le texte.

3. Comité municipal conjoint sur les relations intergouvernementales, *Mémoire au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada*.

4. Rapport LaHaye, *Commission provinciale d'urbanisme*, 1968, chap. 2, p. 13.

1.2. La ville industrielle : entité politique dominée par l'État national

Ce qu'il faut reconnaître toutefois, c'est que le caractère dit régalien des municipalités, c'est-à-dire subordonné comme l'est un simple citoyen à son roi, correspond à un phénomène économique et politique réel. Comme le montre bien Michel Freitag, dans un article récent de *Sociologie et Sociétés*⁵, le développement du mode de production capitaliste a entraîné la dissolution de l'hégémonie des villes préindustrielles. La commune médiévale bourgeoise constituait une véritable ville sociétale, un cadre d'intégration dominant sur l'ensemble de la société. Mais rapidement, à cause même des exigences économiques et institutionnelles qu'elle a aidé à produire, la ville sociétale a perdu sa position hégémonique au profit de l'État territoire national, réalité politico-culturelle plus abstraite, compatible avec le système de production capitaliste :

En effet, le cadre économique, institutionnel et culturel de la ville était incompatible avec l'extension et la généralisation des exigences qu'elle avait elle-même produites, et celles-ci sont peu à peu entrées en conflit avec les caractéristiques les plus spécifiques du système urbain proprement dit, échappant progressivement à sa capacité de contrôle et d'intégration (système des guildes et des corporations, institutions politiques de la commune, système des statuts socioprofessionnels fortement institutionnalisés, etc.). En exerçant une pression continue en faveur d'un cadre sociétal non seulement plus large, mais plus homogène et moins communautaire, cadre qui fut réalisé sous la forme de l'universalisation de la propriété privée et du marché et de la création de l'État nation, c'est surtout le développement de l'économie industrielle qui a finalement abouti à la destruction des institutions urbaines ou du moins à leur complète marginalisation par rapport aux nouveaux modes d'institutionnalisation à travers lesquels s'est formée la société moderne.

[...] le processus nouveau d'urbanisation n'a plus grand-chose à voir avec les formes traditionnelles de la ville, dont il ne représente en aucun cas une simple généralisation quantitative. Les principes moteurs du développement, les systèmes régulateurs de l'activité économique et sociale ne sont plus désormais centrés sur le système urbain en tant que tel, mais directement sur le système industriel supra-urbain, et sur le système étatique qui représente d'une manière de plus en plus typique le cadre spécifique d'intégration de la société en voie d'industrialisation, notamment dans la mesure où c'est au niveau de l'État que s'expriment et se cristallisent les nouveaux rapports des classes, et que sont assurées les régulations fondamentales sur lesquelles repose d'une manière de plus en plus formelle et systématique son fonctionnement (institution de la propriété mobilière privée et du contrat comme principes essentiels du droit privé, institution du sujet politique abstrait sous la forme du « citoyen », développement d'un système de légitimation universaliste qui rompt avec le communautarisme des institutions communales, etc.). Sur tout cela, la ville en tant que telle n'a plus prise, et elle est condamnée à devenir de plus en plus un cadre social particulier dont l'autonomie propre se résume à traiter d'un certain nombre de conséquences locales, partielles, secondaires, du processus de développement et du système de fonctionnement sociétal qui se situe désormais au-dessus d'elle. C'est donc sa consistance sociétale qui, radicalement, s'est trouvée transformée⁶.

Ce que montre un tel raisonnement, c'est que la ville industrielle, dans la mesure où elle veut établir la domination du mode de production qui la caractérise, doit abandonner, au profit d'un système plus large de contrôle, sa capacité propre de contrôle, pour ne plus exercer celui-ci que sur des aspects relativement secondaires. Il s'ensuit donc que, si la ville est une sous-entité juridico-politique, c'est que sa

5. Michel Freitag, « De la ville-société à la ville-milieu », *Sociologie et Sociétés*, vol. 13, n° 1, mai 1971, p. 25-59.

6. Michel Freitag, « De la ville-société à la ville-milieu », p. 46-47.

mise en tutelle sert directement les intérêts économiques et politiques des classes dominantes que défend l'État national (représenté ici par le gouvernement fédéral)⁷.

2. *Quelques effets de cette position politique des municipalités comme lieu de traitement des contradictions-conséquences du développement industriel*

2.1. Situation financière des municipalités

L'étude des statistiques financières des municipalités, à l'échelle nationale comme à celle de la province, nous révèle plusieurs indices de l'infériorité politique et économique des municipalités par rapport aux autres niveaux de l'appareil d'État.

2.1.1. Dans une monographie réalisée dans le cadre de la recherche de N. H. Lithwick sur *le Canada Urbain, ses problèmes et ses perspectives*, W. I. Gillipsie⁸ étudie le problème du *fiscal imbalance* des municipalités, c'est-à-dire du déséquilibre entre les dépenses et les revenus des municipalités. Le tableau 1 montre l'évolution des dépenses, des revenus et du déséquilibre fiscal pour toutes les provinces du Canada, excepté le Québec, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, pour la période 1952-1968⁹. Les dépenses (ligne 4) sont passées de \$721 à \$3 599 millions, alors que les revenus (ligne 3) ont augmenté de \$614 à \$3 329 millions. Le taux de dépenses par tête (ligne 9) était de \$70 en 1952 et de \$244 en 1968, alors que le taux de revenus (ligne 8) passait de \$60 à \$225 durant la même période. En ce qui concerne les revenus, on observe que le revenu autonome par tête des municipalités a triplé (ligne 6), alors que les revenus de transferts (ligne 7) venant des niveaux de gouvernement supérieurs ont été multipliés par 8 (la moitié de cette augmentation se situe en 1967 et en 1968).

Ce qu'il est important de noter, c'est que le déséquilibre fiscal (ligne 10) a augmenté de 1952 à 1966, et n'a diminué en 1967-1968 qu'à la suite d'une augmentation des paiements de transferts. Parallèlement, on remarque une diminution de la proportion des revenus autonomes des municipalités (ligne 11) par rapport à leurs revenus généraux : de 74,5% (1952) à 66,1% (1968). Toutefois, malgré l'augmentation des revenus de transferts, on observe une augmentation considérable du service de la dette au chapitre des dépenses municipales. De 1952 à 1968, le service de la dette est l'item qui a connu l'augmentation qui est proportionnellement la plus considérable : il s'est multiplié par 6 (l'item le plus proche est le loisir qui a été augmenté par 5 fois, tandis que le service de protection a exigé des dépenses trois fois plus considérables)¹⁰.

7. Au Canada, l'établissement de l'Etat politique national en 1867, par la Confédération, a permis l'articulation d'une économie spécifiquement canadienne, mise en danger par l'abolition des mesures protectionnistes de l'Angleterre envers ses colonies et du même coup, la consolidation du pouvoir de la bourgeoisie anglo-canadienne, dominante depuis la conquête. Cf. G. Bourque et N. Frenette, « La structure nationale québécoise », dans *Québec 1970. La réaction tranquille*, numéro spécial du *Socialisme québécois*, nos 21-22, avril 1970, p. 127-129.

8. W. I. Gillipsie, *l'Economie urbaine publique. Le Canada urbain, ses problèmes et ses perspectives*, recherche monographique n° 4, Ottawa, 1971, 167 p.

9. W. I. Gillipsie, *l'Economie urbaine publique...*, p. 108.

10. W. I. Gillipsie, *l'Economie urbaine publique...*, p. 111, tableau A-5 : Dépenses municipales brutes, par poste « Canada » 1952-1968, en dollars par habitant.

TABLEAU 1
Recettes et dépenses municipales brutes et déséquilibre fiscal :
« Canada » 1952-1968
En millions de dollars par habitant et pourcentage des dépenses

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
<i>Millions de dollars</i>																	
1. Recettes brutes — source municipale	537	586	636	690	775	872	950	1 050	1 178	1 290	1 393	1 495	1 610	1 757	1 942	2 185	2 379
2. Transferts	77	84	103	112	125	152	179	203	232	292	403	427	364	403	550	827	950
3. Recettes générales brutes	614	670	739	802	900	1 023	1 129	1 252	1 410	1 582	1 796	1 922	1 974	2 160	2 493	3 012	3 329
4. Dépenses générales brutes	721	816	986	1 039	1 160	1 328	1 405	1 591	1 782	1 930	2 193	2 289	2 333	2 619	3 010	3 381	3 599
5. Dépenses moins recettes	107	145	247	237	260	305	276	339	371	348	396	367	359	459	517	369	269
<i>Dollars par habitant</i>																	
6. Recettes brutes — source municipale	52	56	58	62	68	74	78	84	93	100	106	112	118	127	137	151	161
7. Transferts	8	8	9	10	11	13	15	16	18	23	31	32	27	29	39	57	64
8. Recettes générales brutes	60	64	68	72	79	87	93	101	111	122	136	144	145	156	176	208	225
9. Dépenses générales brutes	70	77	91	93	102	112	116	128	140	149	167	171	171	189	212	233	244
10. Dépenses moins recettes	10	14	23	21	23	26	23	27	29	27	30	27	26	33	36	25	18
<i>Pourcentage des dépenses</i>																	
11. Recettes brutes — source municipale	74,5	71,8	64,5	66,4	66,8	65,6	67,6	66,0	66,1	66,8	63,5	65,3	69,0	67,1	64,5	64,6	66,1
12. Transferts	10,7	10,4	10,5	10,8	10,8	11,4	12,7	12,7	13,0	15,1	18,4	18,6	15,6	15,4	18,3	24,5	26,4
13. Recettes générales brutes	85,2	82,2	75,0	77,2	77,6	77,0	80,4	78,7	79,2	82,0	81,9	84,0	84,6	82,5	82,8	89,1	92,5
14. Dépenses générales brutes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
15. Dépenses moins recettes	14,8	17,8	25,0	22,8	22,4	23,0	19,6	21,3	20,8	18,0	18,1	16,0	15,4	17,5	17,2	10,9	7,5

Il ressort de ceci que l'importance relative du *fiscal imbalance* diminue dans la mesure où elle est compensée par une importance croissante des paiements de transferts et par une augmentation de la dette municipale en emprunts et en obligations. Cette évolution de la situation financière des municipalités signifie en termes clairs que la dépendance financière croissante des municipalités vis-à-vis des banques et du marché des obligations se double d'une dépendance croissante vis-à-vis des niveaux de gouvernement supérieurs. Ceci est d'autant plus vrai, si on tient compte du fait que les paiements de transferts conditionnels (c'est-à-dire liés à des projets précis dont la réalisation est contrôlée par les niveaux de gouvernement supérieurs) n'ont cessé d'augmenter comparativement aux paiements de transferts inconditionnels qui sont demeurés stables : les transferts conditionnels, par rapport au revenu municipal brut, sont passés de 8,3% en 1952 à 24,2% en 1968, alors que la proportion des transferts inconditionnels n'a varié que très légèrement autour du taux de 4,3% ¹¹.

Pour être plus nuancé ici, il faut noter que les villes métropolitaines sont dans une situation différente des autres villes du « Canada » : « tandis que la part des dépenses que l'ensemble de tous les districts métropolitains de recensement au « Canada » peuvent combler à même leurs propres ressources de financement est la même que pour l'ensemble des municipalités, la part des dépenses couverte au moyen de transferts dans le cas de l'ensemble des districts métropolitains est beaucoup plus faible que celle qui est couverte par des transferts dans le cas de l'ensemble des municipalités ¹² ». Conséquemment, les villes non métropolitaines dépendent plus étroitement des subventions des gouvernements supérieurs, tandis que les villes métropolitaines doivent emprunter davantage et/ou développer plus rapidement leur capacité d'autofinancement.

Une dernière dimension du déséquilibre fiscal des municipalités « canadiennes » peut être retrouvée dans le fait que le taux de croissance de leurs dépenses diminue au cours des années, dans la même mesure que diminue le taux de croissance des revenus municipaux. Ainsi, pour le « Canada » (Québec excepté), le taux de croissance des dépenses municipales est passé de 7,6 % par année durant la période 1954-1960, à 7,1 % annuellement pour la période 1960-1966. Du côté des revenus autonomes des municipalités, le taux annuel de croissance de 1954-1960 à 1960-1966 est passé de 8,0 % à 6,7 % ¹³.

2.1.2. Situation financière des municipalités du Québec. — Avec des nuances particulières, on observe les mêmes phénomènes pour les municipalités du Québec que pour les autres municipalités du Canada.

La comparaison de l'évolution des dépenses du niveau provincial par rapport à celles du niveau municipal établit clairement que la croissance du premier est plus rapide que celle du second : de 1952 à 1968, les dépenses brutes du gouvernement provincial sont passées de \$271,2 à \$2 725,2 millions de dollars (augmentation de 905 %), tandis que les dépenses brutes des municipalités

11. Cf. W. I. Gillipsie, *l'Economie urbaine publique...*, p. 110, tableau A-3 : Recettes municipales brutes, par source « Canada » 1952-1968.

12. W. I. Gillipsie, *l'Economie urbaine publique...*, p. 44.

13. Cf. W. I. Gillipsie, *l'Economie urbaine publique...*, p. 29 : Augmentation des dépenses municipales, des recettes de sources municipales et des transferts par province, 1954-1966.

québécoises sont passées de \$244,4 à \$1 252,9 millions (augmentation de 413 %) ¹⁴.

À cette différence du rythme de croissance des deux niveaux de gouvernement, il faut ajouter l'observation suivante très significative de la dépendance fiscale et politique des municipalités : de 1952 à 1962, le déséquilibre fiscal des municipalités du Québec s'est accru constamment (il est passé de \$9 à \$29 dollars par tête), mais ce mouvement a été interrompu en 1964 par une augmentation subite des paiements de transferts 4,2 fois plus considérable par rapport au montant de l'année précédente. De 1963 à 1968, les paiements de transferts aux municipalités sont passés de \$5 à \$53 dollars par tête ¹⁵.

Conséquence logique de ce mouvement d'inféodation économique et politique des municipalités : le service de la dette et la dette obligataire n'ont cessé de croître. De 1952 à 1968, le service de la dette des municipalités du Québec est passé de \$13,4 à \$142,6 millions, ce qui représente l'augmentation la plus considérable de tous les items budgétaires (10,6 fois contre 5,1 fois pour l'ensemble des dépenses brutes) ¹⁶. Une publication du B.S.Q. sur les *Émissions d'obligations municipales et scolaires* du Québec signale que « l'analyse de la structure des émissions du secteur public depuis 1968 montre une augmentation de l'importance de la valeur des emprunts municipaux par rapport à ceux d'autres organismes du secteur. En 1968, les emprunts municipaux constituaient 19,4 % de la valeur des émissions du service public tandis qu'en 1970 ce pourcentage était de 22,7 %. D'autre part, ces émissions étaient en 1970 de 33,5 % plus élevées que l'année précédente ¹⁷. »

Ainsi, durant les cinq dernières années (1965-1970), les municipalités se sont endettées de \$1 486,3 millions, soit seulement 20 % de moins que le gouvernement du Québec ¹⁸. On note aussi que les municipalités vont chercher 37 %

14. Cf. rapport Bélanger, *Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, 1965, p. 50 et Gillipsie, *l'Economie urbaine publique...*, annexe 1, tableau A-15 (x), p. 128. (Il est à noter que les statistiques utilisées par Gillipsie comprennent les dépenses des commissions scolaires.) Dans le *Document de travail sur le financement municipal*, préparé par le ministère des Finances pour la première Conférence provinciale-municipale de mai 1971, on trouve un tableau portant sur l'évolution des dépenses des municipalités et de celles du gouvernement du Québec pour la période 1960-1969. L'indice étant de 100 en 1960 pour les deux niveaux de gouvernement, il passe en 1969 à 236,7 pour le municipal et à 502,0 pour le provincial.

15. Cf. Gillipsie, *l'Economie urbaine publique...*, p. 121 et *passim*, dont on peut tirer le tableau suivant :

<i>Déséquilibre fiscal pour le Québec, 1952-1968, en dollars par habitant</i>																	
	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Revenus bruts	49	54	54	57	62	66	73	83	86	83	88	92	111	79	153	175	200
Revenus autonomes	48	53	54	56	61	64	71	81	83	79	84	87	91	54	116	130	147
Transferts	1	1	0	1	1	2	2	2	3	4	4	5	20	25	37	45	53
Dépenses brutes	59	60	69	74	79	84	85	102	109	108	117	109	123	87	161	174	211
Déséquilibre fiscal	9	6	15	17	17	19	13	20	23	25	29	17	12	9	8	-1	11

16. Cf. Gillipsie, *l'Economie urbaine publique...*, p. 128, tableau A-15 (x), Dépenses municipales par poste, Québec, 1952-1968. Dans le *Document de travail sur le financement municipal* déjà cité, on remarque de même que la « dépense (du service de la dette) est la plus importante des dépenses des municipalités ; viennent ensuite la protection publique et l'administration générale qui rendent compte respectivement d'environ 15 et 14 % des dépenses totales » (p. 25).

17. M. I. C., B. S. Q., Division des finances, *Emissions d'obligations municipales et scolaires du Québec 1970*, Québec, 1971, p. iv.

18. M. I. C., *Emissions d'obligations municipales...*, p. 2.

de leurs obligations sur le marché américain, comparativement à 12 % seulement de la part du gouvernement du Québec (qui doit être plus discret)¹⁹. Ainsi, les municipalités supportent une part de plus en plus grande de l'endettement public (au plus grand profit du capitalisme financier américain), et servent en même temps de couverture au gouvernement du Québec qui peut alors se permettre de réduire la part de ses emprunts par rapport à l'ensemble du secteur public (de 42,4 % en 1968 à 29,7 % en 1970)²⁰.

2.2. Les municipalités sont aux prises avec un impôt régressif

L'étude de la situation financière des municipalités nous a montré comment leur statut d'infériorité juridico-politique conduisait à une alternative de cul-de-sac : ou bien elles s'enlisent dans un déséquilibre fiscal de plus en plus considérable (sur la scène politique locale, une telle voie n'est pas du tout rentable), ou bien elles font des pressions sur les niveaux de gouvernement supérieurs pour avoir plus de subventions (ce qui a pour effet de les inféoder davantage aux niveaux fédéral et provincial).

Ce sont là des voies sans issue pour les municipalités, d'autant plus que leurs ressources autonomes se fondent sur des taxes *régressives*, c'est-à-dire grevant les gens à faible revenu plus que les riches. Dans son étude sur *l'Économie urbaine publique*, Gillipsie établit que les « taux effectifs de taxe au niveau municipal sont régressifs sur l'ensemble de la gamme des revenus, diminuant à partir de 17,4 % pour la classe des revenus au-dessous de \$2 000 jusqu'à 4 % pour celle des revenus au-dessus de \$10 000. La cause principale de cette tendance, explique Gillipsie, est la distribution de l'impôt foncier (lequel est légalement régressif pour les sept classes de revenus)²¹. » La taxe de vente et les autres taxes suivent aussi le même mouvement régressif. On remarque de même que les taxes fédérales et provinciales sont régressives pour les quatre catégories inférieures et qu'elles commencent à être progressives à partir d'un revenu de \$5 000.

Les tableaux 2²² et 3²³, extraits de l'étude de Gillipsie, montrent clairement le caractère régressif des taxes municipales et particulièrement de l'impôt foncier.

Une des raisons qui expliquent le caractère régressif de la taxe foncière, c'est sans doute le fait que le coût du logement prend une part plus grande du revenu des familles pauvres que de celui des familles riches. De plus, une grande partie de la taxe foncière et de la taxe d'affaires des édifices de commerce est chargée au consommateur. À l'instar de toutes les taxes sur la consommation, un tel type de taxes grève les pauvres plus que les riches.

19. M. I. C., *Emissions d'obligations municipales...*, p. 2.

20. M. I. C., *Emissions d'obligations municipales...*, p. 2.

20. M. I. C., *Emissions d'obligations municipales...*, p. 2. A noter que l'Hydro-Québec joue le même rôle que les municipalités : la proportion des obligations de l'Hydro par rapport à celles émises par tout le secteur public, était en 1968 de 19,4 % et en 1970, de 25,7 %.

21. Gillipsie, *l'Économie urbaine publique...*, p. 56. Des études similaires ont été faites aux États-Unis. Dans le *Report of the National Commission on Urban Problems. Building the American City*, on trouve des statistiques à ce sujet : si le taux moyen des taxes *state-local* est de 9,6 % du revenu familial (1965) pour toutes les classes, ce taux est de 8,4 % pour les \$ 15 000 et plus, et de 13,6 % pour les \$2 000 et moins (cf. *op. cit.*, p. 416, *Table 15 : Federal and State-Local Taxes in Relation to Family Income, 1965*).

22. Gillipsie, *l'Économie urbaine publique...*, p. 55.

23. Gillipsie, *l'Économie urbaine publique...*, p. 148.

TABLEAU 2

Total des taux fiscaux effectifs, Canada 1961
Classes de revenu familial

paliers de gouvernement	moins de \$2 000	\$2 000 \$2 999	\$3 000 \$3 999	\$4 000 \$4 999	\$5 000 \$6 999	\$7 000 \$9 999	plus de \$10 000	total
fédéral	27,3	16,9	18,0	17,3	19,3	20,7	23,8	20,2
provincial	15,3	8,6	8,3	7,9	8,7	9,0	10,6	9,2
municipal	17,4	7,4	5,9	5,2	4,8	4,5	4,0	5,3
total	60,0	32,9	32,2	30,5	32,8	34,2	38,4	34,7

TABLEAU 3

Taux réels de la structure fiscale locale, Canada, 1961
Classes de revenu familial

taxes locales	moins de \$2 000	\$2 000 \$2 999	\$3 000 \$3 999	\$4 000 \$4 999	\$5 000 \$6 999	\$7 000 \$9 999	plus de \$10 000	total
taxes de vente et d'accise	,74	,37	,35	,30	,32	,32	,20	,31
impôt foncier	16,25	6,84	5,32	4,72	4,23	3,96	3,72	4,78
autres taxes	,33	,16	,15	,13	,14	,14	,09	,14
cotisations de sécurité sociale	,04	,04	,05	,05	,06	,05	,03	,05
total des taxes locales	17,36	7,41	5,87	5,20	4,75	4,47	4,04	5,28

NOTE : Les chiffres détaillés ayant été arrondis, les totaux ne correspondent peut-être pas.

Au passif de la taxe foncière (qui constitue l'essentiel de la taxe municipale)²⁴, il faut ajouter le fait que c'est une taxe qui est attachée à un bien dit de consommation privée qui est... essentiel. De plus, l'effet d'une telle taxe est d'accélérer le processus de détérioration des logements, dans la mesure où une amélioration du logement se traduit par une augmentation de l'évaluation foncière.

2.3. Comment se manifestent, dans la politique de rénovation urbaine, les effets du rapport de subordination des municipalités aux autres niveaux de gouvernement ?

Nous avons montré plus haut comment le *fiscal imbalance* des municipalités, c'est-à-dire leur situation de déséquilibre fiscal cumulatif, constituait l'aspect

24. Voir *Document de travail sur le financement municipal*, déjà cité, p. 3-4 : « Les taxes municipales prennent diverses formes : la taxe foncière générale et spéciale, les taxes d'améliorations locales, les taxes d'aqueduc et d'égouts, les taxes d'enlèvement des déchets et ordures ménagères, les taxes de déneigement, les taxes d'affaires, licences et permis, les taxes d'amusement, etc. La simple nomenclature ci-dessus semble indiquer qu'en plus de la taxe foncière, les municipalités imposent une multitude d'autres taxes. Il se trouve que ces autres taxes sont, en fait, des taxes foncières déguisées : les critères qui servent à les établir sont reliés à des indices qui sont souvent eux-mêmes fonction de l'évaluation foncière. Par exemple, la taxe d'eau ou d'égouts est imposée sur l'évaluation foncière ou selon la valeur locative ou encore selon le pied de front de la propriété desservie. Il en va de même en certains cas pour la taxe de déneigement. »

économique de la dépendance politique des municipalités vis-à-vis des niveaux de gouvernement supérieurs. Nous avons vu aussi comment les municipalités, à partir de leurs ressources autonomes traditionnelles, ne pouvaient que perpétuer cet état de déséquilibre fiscal. La seule façon d'éviter que les municipalités ne fassent faillite, c'est que les gouvernements supérieurs augmentent leurs subventions, ce qui a pour effet d'institutionnaliser davantage le statut politique minoritaire des municipalités.

En effet, nous avons vu plus haut comment les paiements de transferts, par rapport aux revenus *per capita* des municipalités « canadiennes » (Québec excepté), avaient augmenté de 8 fois leur volume initial durant la période 1952-1968, augmentation qui s'est faite surtout sentir en 1967-1968. Au Québec, cette part des paiements de transferts s'est décuplée durant les années 1963-1968. En 1971, selon le rapport Boulet²⁵, « quatorze ministères québécois administrent sans aucune coordination environ trente régimes différents de subventions aux municipalités. À ce nombre, il faut ajouter les cinq programmes fédéraux-provinciaux et les régimes fédéraux de subventions²⁶. »

Ce qu'il faut saisir, ce n'est pas tant l'importance croissante de la tutelle financière des municipalités par les subventions des niveaux de gouvernement supérieurs, ni l'incohérence de ces interventions, mais l'*effet politique*, et l'*effet économique qui lui est subordonné, de ces interventions*. Ce qu'il importe de voir, c'est le rapport politique qu'instaurent ces interventions et les fonctions inhérentes à ce rapport. Nous allons tenter de capter ce rapport politique à travers l'institutionnalisation d'une politique qui nous intéresse tout particulièrement, la politique de rénovation urbaine et de logement social, mettant en cause les trois niveaux de gouvernement. Nous considérerons de façon privilégiée l'effet de ce rapport sur le niveau municipal.

Nous avons montré déjà²⁷ comment la politique de rénovation urbaine et de logement social de la S.C.H.L. constituait une part minime de son activité qui n'a d'ailleurs été assumée que très récemment. Depuis son existence, la fonction dominante de la S.C.H.L. a été une fonction économique : elle a été pensée comme un instrument d'équilibration (pas nécessairement efficace) de l'activité économique générale et l'effet premier de son intervention sur le marché de l'habitation a été de contribuer au développement de l'industrie de la construction. Conséquemment, une telle pratique économique de la S.C.H.L. a favorisé le surdéveloppement des banlieues et a ainsi participé à l'éclatement du décalage centre-ville/banlieue de même qu'à la manifestation d'une stratification sociale spatiale plus visible. La politique sociale de la S.C.H.L. n'est devenue nécessaire qu'à partir du moment où elle a dû régulariser les contradictions qu'elle avait elle-même contribué à créer.

En même temps que la S.C.H.L. commençait à se préoccuper de H.L.M. et de rénovation urbaine, était créée au Québec, la Société d'habitation du Québec par une loi sanctionnée le 29 juin 1967. Ce qui caractérise d'emblée la S.H.Q.,

25. *Rapport du groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales*, dirigé par Albert Boulet, texte mimeographié, 372 p.

26. Rapport Boulet, p. 203.

27. Le chapitre 1 de notre cahier politique, à l'intérieur de la recherche EZOP-Québec, porte sur l'activité de la S.C.H.L. et de la S.H.Q.

c'est qu'elle n'a pas du tout le même champ de pratique que la S.C.H.L. ; alors que celle-ci intervient au niveau de l'industrie et du marché de la construction (en tant qu'elle est la principale institution prêteuse d'hypothèques au Canada et qu'elle a permis à des constructeurs de devenir gros producteurs de maisons grâce à des conditions de prêts favorables), la S.H.Q. n'intervient qu'au niveau de la pratique résiduelle de la S.C.H.L., c'est-à-dire de la construction des H.L.M. et de la rénovation urbaine. Ceci revient à dire que la S.H.Q. n'exerce aucun pouvoir sur une des pratiques déterminantes dans l'aménagement du territoire urbain, elle s'occupe des *conséquences* produites par les pratiques déterminantes.

Ainsi, l'organisme fédéral organise et rend possible le développement de l'industrie de la construction et le marché du capital immobilier (fonction économique), en même temps qu'il délègue une partie de ses pouvoirs et accorde des fonds à l'organisme provincial pour qu'il traite les problèmes urbains dont l'activité capitaliste immobilière est en partie la cause. Cette délégation de pouvoir, face aux contradictions sociales urbaines, actualise la *fonction politique* du niveau fédéral ; elle a un effet répressif « en douceur » dans la mesure où elle aiguillonne l'opposition politique à un niveau intermédiaire ; elle a aussi un effet de régulation de ces contradictions, dans la mesure où des projets de rénovation urbaine et de construction de H.L.M. sont effectivement réalisés.

Mais tout ceci ne constitue qu'une partie du rapport politique que nous sommes en train de démonter. Il nous faut définir le rôle que les municipalités jouent à l'intérieur de la « politique sociale » de rénovation urbaine et de construction de H.L.M. Un fait saute aux yeux, c'est que selon la Loi nationale de l'habitation et selon la Loi de la Société d'habitation du Québec, le rapport entre les municipalités et la pratique de rénovation urbaine et de construction de H.L.M. n'est pas défini dans les termes d'une quelconque délégation de pouvoir. Cette dimension est au contraire éliminée au profit d'une survalorisation de la responsabilité et de l'initiative municipales, doublée d'un respect particulier de son « autonomie ». Nous avons souligné dans notre étude sur la S.C.H.L. comment le respect de l'autonomie municipale a constitué un argument utile aussi longtemps que le gouvernement fédéral n'a voulu faire que le minimum dans la construction de logement public.

Dans la Loi de la S.H.Q., le principe de l'autonomie juridictionnelle des municipalités est repris et est utilisé à une double fin :

1. Empêcher le fédéral d'intervenir directement auprès des municipalités dans le domaine de la rénovation urbaine et du logement public et *vice versa* interdire aux municipalités de transiger directement avec le fédéral²⁸ ;

28. Gérard Divay, dans son étude sur *les Organismes publics face au logement* (I. N. R. S., Montréal, 26 juillet 1971), fait ressortir le caractère autonomiste de la Loi de la S. H. Q. : « La Loi de S. H. Q. semble avoir d'abord été une mesure préventive visant à empêcher le fédéral par l'intermédiaire de la S. C. H. L. d'intervenir directement dans le règlement des problèmes de logement au niveau municipal du moins pour ses aspects de l'intervention dont la teneur « sociale » peut modifier « l'image de marque » (électorale) d'un niveau de gouvernement. Le Premier ministre d'alors soulignait : Il n'y aura plus de relations entre les municipalités et les S. C. H. L. C'est quand même une mesure autonomiste assez claire. Le bill 56 (Loi modifiant la Loi de la S. H. Q.) présenté en juillet 1971 précise encore qu'aux fins des accords à intervenir avec le gouvernement du Canada ou ses organismes, la S. H. Q. agit pour le compte de toute municipalité, de tout office municipal d'habitation ou de tout organisme ou personne reconnus par la société. » (G. Divay, *les Organismes publics...*, p. 40).

2. Affirmer la responsabilité première des municipalités par rapport à l'initiative à prendre dans le domaine de la rénovation urbaine et du logement social. Alors que « selon le texte de la loi, comme le remarque G. Divay, la S.H.Q. n'assure qu'un rôle de surveillant, de contrôle et d'institution financière (où l'aspect de succursale domine) ²⁹ », c'est aux municipalités :

D'adopter un programme de rénovation (art. 32), de le mettre en application (art. 44) ;

D'adopter des programmes à loyer modique (art. 51). « Dès qu'un programme a été ratifié par le lieutenant-gouverneur en conseil, la municipalité qui l'a adopté possède les pouvoirs requis pour le mettre en application... » (art. 53) ;

De présenter une requête au lieutenant-gouverneur pour l'obtention de lettres patentes constituant un office municipal d'habitation (art. 55) ;

De contracter les emprunts nécessaires pour la réalisation de projets d'habitations à loyer modique (art. 57).

On le voit, les municipalités ont beaucoup de « pouvoirs » ! Donc, la division-dégradation des pouvoirs, du fédéral au municipal, permet de réaliser les effets politiques et économiques suivants :

L'institution fédérale est libre comme l'air pour exercer sa fonction économique d'organisation de l'activité capitaliste immobilière ;

Elle est ainsi « libre » parce qu'elle domine politiquement les niveaux inférieurs de gouvernement vers qui elle tend à faire dévier les problèmes sociaux urbains ;

Et, nouvel effet économique spécifique au niveau municipal (dont nous verrons mieux la dimension dans la deuxième partie de ce chapitre sur les rapports entre la situation financière de la ville de Québec et la rénovation urbaine) ; l'initiative laissée au municipal sur la politique dite sociale de logement public et de rénovation urbaine lui fournit la possibilité de régler son problème de *fiscal imbalance*. Par la rénovation urbaine, la municipalité peut organiser un réaménagement de son centre d'affaires et ainsi accroître la rentabilité fiscale de quartiers en voie de détérioration.

Ainsi, les contradictions provoquées partiellement par la fonction économique de la S.C.H.L. sont réglées partiellement par sa politique sociale secondée par l'« initiative » de niveau provincial et municipal. La mise en application de cette politique sociale au niveau municipal investit cette dernière politique d'une fonction économique nouvelle et donne lieu à la production de contradictions sociales urbaines inédites. Il apparaît alors que la « politique sociale » (pratique politique), émise au niveau fédéral, acquiert une fonction économique « à la suite » de la subordination politique (et du *fiscal imbalance* qui lui est conséquent) du niveau municipal.

Conclusion

Ce que manifeste le rapport politique que nous venons de démontrer dans l'analyse de la politique sociale de rénovation urbaine et de logement social, c'est la transformation qui est en train de s'opérer à l'intérieur de la structure politique liant les trois niveaux de gouvernement. Ce qui est manifesté, c'est la

29. Gérard Divay, *les Organismes publics...*, p. 49.

forme nouvelle vers laquelle tend la domination du niveau municipal par les niveaux de pouvoir supérieurs.

Nous avons vu en effet comment les contraintes institutionnelles de caractère économique-politique, dans lesquelles sont placées les municipalités, trouvent leur *solution partielle* dans l'implication de celles-ci dans la rénovation urbaine, c'est-à-dire dans ce qu'un technicien du Service d'urbanisme de la ville de Québec a appelé la « rentabilisation de l'urbanisation ». Pour sortir de leur déséquilibre fiscal en augmentant leurs revenus autonomes autrement qu'en surtaxant davantage, les villes doivent « rénover ».

Pour réaliser ce nouveau *pattern* de développement, les villes doivent moderniser leur système d'administration et s'aligner sur le modèle de gestion de l'entreprise capitaliste. Les villes doivent se munir d'un service d'urbanisme compétent, qui aura pour fonction d'établir les relations avec les niveaux de gouvernement supérieurs, d'informer les promoteurs éventuels... et aussi les citoyens éventuellement déplacés.

En un mot, on peut dire que l'effet des contraintes institutionnelles dans lesquelles sont placées les municipalités forcent les maires « plus dynamiques » à faire des « réformes administratives » qui ont pour effet de faire « progresser » les villes vers un degré plus avancé d'*autofinancement*. Et c'est ce que désirent les niveaux de gouvernement supérieurs, parce qu'ainsi le niveau local se trouvera à assumer une plus grande part du financement public (de plus en plus lourd) de l'accumulation privée. C'est ainsi que le président du Groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales, monsieur Albert Boulet, critique la situation des « municipalités qui se fient de plus en plus aux ressources financières « extérieures » pour s'administrer. « [...] C'est pourquoi, a-t-il déclaré dans une entrevue accordée au *Soleil*³⁰, le Groupe de travail a orienté son action vers une participation accrue des contribuables au financement de leur municipalité. »

Au terme de la première partie de cette étude, nous percevons mieux la position des municipalités à l'intérieur de la structure juridico-politique de l'État capitaliste qui nous régit et les effets contraignants de cette structure sur les fonctions économiques et politiques des municipalités. Ces effets se présentent sous de multiples formes selon les exigences déterminées par le développement du capitalisme : déséquilibre fiscal, régressivité de l'impôt et des autres taxes municipales, accroissement de la part municipale de l'endettement public, nécessité d'une implication économique et politique dans l'aménagement capitaliste de l'espace urbain.

En appréhendant le fonctionnement concret du mécanisme juridico-politique à l'intérieur duquel les municipalités sont le rouage ultime, nous saisissons du même coup comment la structure juridico-politique de l'État « organise » le pouvoir des classes dominantes. Plus précisément, au niveau municipal, et avec le réaménagement urbain, nous voyons comment *la politique* fonctionne de façon à satisfaire les intérêts des capitalistes immobiliers. Le travail du politique consiste à rendre possible l'exploitation capitaliste du sol urbain en la rendant politiquement nécessaire pour les administrateurs municipaux.

30. *Le Soleil*, 7 août 1971, p. 21.

Il nous reste à descendre d'un cran notre niveau de compréhension du réel concret et à voir comment, au niveau de la ville de Québec, jouent les contraintes structurelles que nous avons identifiées et comment elles sont « solutionnées » par les administrateurs municipaux.

II. LA VILLE DE QUÉBEC UNE MUNICIPALITÉ COMME LES AUTRES ?

1. *Situation financière et budgétaire de la ville de Québec*

L'analyse de la situation financière et budgétaire de la ville de Québec depuis 1960 permet de retrouver les contraintes qui déterminent la pratique économique et politique de la ville en matière de rénovation urbaine.

1.1. Bonne situation financière

En tout premier lieu, on retrouve à Québec la réalité d'un *fiscal imbalance*, comblé en partie par une augmentation récente des subventions du gouvernement provincial. Le tableau 4³¹ montre l'évolution comparative des revenus et dépenses de la ville, de 1961 à 1972 ainsi que l'augmentation absolue de son déficit par 9.

TABLEAU 4

État comparatif des revenus et dépenses, ville de Québec, 1961-1972

	revenus	indice	dépenses	indice	déficit (D) surplus (S)
1961-1962	15 187 000	100	15 958 000	100	D 771 000
1962-1963	15 575 000	102	15 352 000	97	S 223 000
1963-1964	16 810 000	110	17 363 000	108	D 553 000
1964-1965	17 686 000	116	18 533 000	116	D 847 000
1965-1966	19 558 000	128	20 187 000	126	D 629 000
1966-1967	20 422 000	134	21 115 000	132	D 693 000
1967-1968	22 070 000	145	23 845 000	149	D 1 775 000
1968-1969	26 253 000	172	25 421 000	159	S 832 000
1969-1970	27 411 000	180	28 503 000	179	D 1 092 000
1970-1971	32 821 000	216	33 519 000	210	D 696 725
1971-1972	39 473 000	260	44 391 000	278	D 4 917 549 (est.)
1972-1973	43 374 000	286	50 269 000	315	D 6 895 000 (est.)

Ainsi, en douze ans, les revenus et dépenses de la ville de Québec ont triplé et l'écart marquant le déséquilibre fiscal ne s'est accru que très lentement. Même si le déficit de la ville de Québec a crû relativement trois fois plus vite que la croissance des revenus, on ne peut conclure à une mauvaise situation financière

31. Ville de Québec, *Estimés budgétaires 1972-1973*, p. B-13.

de la ville de Québec. Pour juger de la situation financière d'une municipalité, les comptables établissent ordinairement un rapport entre le service de la dette et le volume total des dépenses : pour Québec, en 1970-1971, ce rapport était de 21 %, alors que pour la moyenne des 1 650 municipalités du Québec, il était de 29,4 % (Montréal, 23,8 % ; Laval, 41,3 %) ³². Un autre indice de la bonne santé financière de la ville de Québec peut être retrouvé dans le rapport de la dette nette accumulée sur la valeur des biens imposables ; or, ce rapport n'est jamais monté plus haut que 12,6 % pour Québec (1970-1971, sommet atteint à la suite des fusions de Duberger et de Neufchâtel) ; en 1971-1972, ce rapport redescendait à 11,8 % ³³.

1.2. Situation budgétaire négative

Cependant, pour se faire une idée de la position financière d'une ville, il ne suffit pas de constater son surplus ou son déficit, il faut examiner de plus près ses dépenses en capital sur ses revenus courants, c'est-à-dire l'effort financier qu'elle fait pour recourir à l'emprunt dans une moindre mesure et limiter ainsi sa dette à long terme. Selon une étude faite par le ministère des Affaires municipales sur la situation financière des municipalités de la zone métropolitaine de Québec, la ville de Québec rentre dans la catégorie des municipalités qui ont une situation budgétaire négative (revenus courants insuffisants pour financer les dépenses courantes) ³⁴.

Ainsi, malgré une situation financière apparemment en bonne santé, un examen de sa situation budgétaire sert de révélateur du cul-de-sac fiscal dans lequel se trouve Québec : parce qu'elle enregistre de forts déficits courants par rapport à de faibles dépenses en capital à même le revenu, la ville de Québec se trouve dans l'obligation d'augmenter ses taxes ou d'emprunter davantage.

Cette obligation est d'autant plus sérieuse que l'augmentation des revenus de la ville à partir de l'impôt foncier ne suit pas le rythme d'évolution des biens imposables, à cause de la proportion considérable de biens exemptés dans la ville de Québec. On sait comment le maire Lamontagne est revenu fréquemment sur cette situation particulière de la ville de Québec. De 1962-1963 à 1972-1973, les biens imposables ont augmenté de 103 % tandis que les biens exemptés ont crû de 259 %. En 1962, les biens exemptés se chiffraient à \$112,0 millions par rapport à une évaluation totale de \$459,1 millions (soit 24,7 %) ; en 1970, les biens exemptés étaient évalués à \$389,9 millions contre une évaluation totale de \$899,8 millions (soit 43,3 %) ³⁵. Il est à noter toutefois que la proportion des biens exemptés sur le total des biens imposables tend à diminuer à partir de 1971 ³⁶. Cette part importante des biens exemptés dans la ville de Québec s'explique surtout par le développement des édifices administratifs des gouvernements fédéral et

32. Ville de Québec, *Estimés budgétaires 1970-1971*, p. 5.

33. Ville de Québec, *Estimés budgétaires 1972-1973*, p. B-11. Voir aussi *Mémoire de la ville de Québec à l'honorable Robert Lussier sur le budget de la ville de Québec pour l'exercice financier 1970-1971*, 25 février 1970, p. 12 : « Le fait qu'actuellement le service de la dette ne constitue que 21 % du budget et que la dette nette, d'autre part, n'équivaut qu'à 10,1 % de la valeur des biens imposables, est une indication de l'excellence de la position financière de la ville de Québec et de sa capacité d'absorber une consolidation de déficit. »

34. M. A. M., *Situation financière des municipalités de la zone métropolitaine de Québec*, cahier 6, p. 49.

35. Cf. Ville de Québec, *Estimés budgétaires 1972-1973*, p. B-9.

36. Cf. *Estimés budgétaires 1972-1973*, p. B-9 : en 1971, cette proportion passe à 39,4 % et à 36,8 % en 1972.

provincial à Québec et par la présence de nombreuses institutions d'enseignement, d'hospitalisation et de charité. À remarquer qu'en l'espace de sept ans, la valeur des édifices gouvernementaux a plus que triplée : de \$49,3 millions en 1962-1963³⁷, leur valeur est passée à \$160,3 millions en 1969-1970³⁸.

Ce que nous permet de saisir l'examen de la situation financière et budgétaire de la ville, c'est une situation économique en difficulté cachée par une situation financière en apparence bonne santé qui sert d'argument au maire pour consolider une dette toujours croissante. Pour mieux voir la difficulté économique de Québec, on n'a qu'à établir quelques comparaisons avec la situation économique de certaines villes de banlieue.

1.3. *Statu quo* économique de la ville de Québec par rapport aux banlieues

Derrière la bonne situation financière de Québec, se cache un *statu quo* économique que marque le développement plus rapide de certaines villes de banlieue. Une remarque tirée de l'étude faite par le M.A.M. sur la *Situation financière des municipalités de la zone métropolitaine de Québec* permet de situer globalement la ville de Québec par rapport au reste de la zone :

Nous constatons que l'évaluation imposable totale de la zone s'élève de \$1,193 milliard en 1963, à \$1,484 milliard pour 1967, soit une augmentation de \$291 millions ou 24 %. Il découle aussi de ce tableau que l'importance relative de la ville de Québec décroît au profit de la banlieue puisque sa part de l'évaluation imposable baisse de 44 % à 38 % du total de la région³⁹.

Pour mieux nous rendre compte du retard économique de la ville de Québec par rapport à la banlieue progressive de Sainte-Foy, nous n'avons qu'à tracer l'évolution des dépenses et des revenus en indice⁴⁰ pour ces deux villes (voir tableau 5).

On retrouve évidemment la même disparité dans le rythme d'évolution de la taxe de vente et de la taxe d'affaires pour ces deux villes (voir tableau 6).

Ces statistiques témoignent de la stagnation économique de la ville de Québec — et des difficultés particulières que rencontrent les administrateurs municipaux dans le renflouement de leur assiette fiscale. Face à une telle situation, il ne restait à ceux-ci qu'une alternative : obtenir des subventions de plus en plus considérables des niveaux de gouvernement supérieurs ou bien... faire de la rénovation

37. *Mémoire de la cité de Québec soumis à la Commission d'enquête sur la fiscalité*, janvier 1964, p. 3.

38. *Le Soleil*, 4 décembre 1970, p. 69.

39. M. A. M., *Situation financière...*, p. 56. A la p. 57, on trouve un tableau dont nous extrayons les données suivantes :

Évaluation imposable

	1963 (\$000)	% de la zone	1967 (\$000)	% de la zone	Augmentation moyenne annuelle (\$000)	% d'augmen- tation 1963-1967
Québec	527 722	44,2	568 109	38,2	10 097	7
Sainte-Foy	172 990	14,5	259 030	17,4	21 510	50
Total — Québec	665 363	55,7	916 495	61,7	62 782	38
Grand total	1 193 085	100	1 484 604	100	72 879	24

40. Ces échelles d'indice sont construites à partir de données tirées de l'étude citée du M. A. M., *Situation financière...*, et du B. S. Q., *Finances municipales pour l'année financière 1969-1970*, M. I. C., 1971, p. 106-107.

TABLEAU 5

*Revenus totaux, dépenses totales, en indice
pour Québec et Sainte-Foy, 1963-1969*

	1963	1965	Revenus totaux 1967	1969
Québec	100	116	129	173
Sainte-Foy	100	138	180	241
Dépenses totales				
Québec	100	116	134	172
Sainte-Foy	100	132	186	248

TABLEAU 6

*Taxe de vente, taxe d'affaires, en indice
pour Québec et Sainte-Foy, 1963-1969*

	1963	1965	Taxe de vente 1967	1969
Québec	100	155	148	191
Sainte-Foy	100	150	218	293
Taxe d'affaires				
Québec	100	109	119	138
Sainte-Foy	100	137	184	255

urbaine, c'est-à-dire adopter une pratique économique nouvelle qui rendrait rentable pour la ville l'occupation de son espace. On verra que la ville de Québec a utilisé cette double stratégie, favorisant tout d'abord le premier moyen pour se rendre compte bientôt que le second était le plus rentable et... le seul possible dans la structure juridico-politique actuelle.

2. Double stratégie de la ville pour renflouer son assiette fiscale

Le changement dans la stratégie de la ville de Québec pour faire face à son problème « fiscal » se trouve exprimé de façon concrète dans deux mémoires de la ville, séparés par six ans de distance, durant lesquels la ville a forgé sa pratique économique-politique de « rénovation urbaine ».

2.1. Demande de subventions

Le premier mémoire ⁴¹, daté de janvier 1964, fut présenté à la Commission d'enquête sur la fiscalité mise sur pied par le gouvernement provincial. Ce mémoire

⁴¹. *Mémoire de la cité de Québec soumis à la Commission d'enquête sur la fiscalité*, janvier 1964, 20 p.

définit la problématique fiscale qui sera dominante dans le discours du maire Gilles Lamontagne jusqu'au moment où le Service d'urbanisme lui proposera une logique différente. Le fondement de cette problématique se trouve dans la définition de « trois caractères distinctifs » de la ville :

Nous tenterons d'exposer aussi brièvement que possible la position dans laquelle se trouve placée notre cité en regard de ses trois caractères distinctifs et de suggérer ce qui nous semble être le moyen de rétablir l'équilibre entre le revenu et les dépenses nécessaires à la bonne administration de notre ville. À cette fin, nous considérerons la cité de Québec en tant que : a) capitale de la province ; b) ville historique et touristique ; c) ville ordinaire, c'est-à-dire commerciale, industrielle et domiciliaire ⁴².

Une fois posées ces prémisses, le reste de l'argumentation consiste premièrement à définir les exigences financières particulières qu'entraîne pour les administrateurs municipaux le double statut de capitale et de ville historique de Québec, et deuxièmement, à demander que les niveaux de gouvernement supérieurs accordent à Québec des subventions appropriées à son rôle non ordinaire.

La capitale attire une population flottante plus considérable nécessitant des services accrus et partant, des dépenses plus élevées dans le budget municipal (p. 2).

L'État doit, à ce moment, construire de nouveaux édifices. Pour ce faire, il acquiert des immeubles autrefois imposables au palier municipal et qui cessent de l'être dès qu'ils servent à l'administration de la province. La capitale, de ce fait, assume une part plus élevée que les autres villes dans le coût de l'administration de l'État (p. 3).

« Québec, berceau de la civilisation française en Amérique. » Titre glorieux pour une ville, mais combien onéreux pour ses contribuables. Cela ne se voit peut-être pas au premier regard. Néanmoins, si l'on s'arrête à penser qu'il faut empêcher la démolition de vieux bâtiments que souvent le propriétaire voudrait remplacer par un édifice plus moderne, lequel lui rapporterait plus de revenus et de ce fait, enrichirait le trésor municipal ; si de plus, l'on se rend compte que tout un quartier doit conserver ses rues étroites, causant ainsi des problèmes de circulation et de stationnement, l'on constate facilement que tout en constituant un attrait touristique extraordinaire, ce cachet historique ne peut faciliter l'équilibre budgétaire d'une ville qui s'enorgueillit de ce titre (p. 4).

Les auteurs du rapport définissent ensuite les « moyens de rétablir l'équilibre budgétaire » selon que la « ville est considérée comme : a) capitale, b) ville historique et touristique, c) ville ordinaire ⁴³ ». À titre de capitale, on demande au gouvernement provincial de « payer au trésor municipal une subvention en remplacement des taxes qu'il paierait sur ses édifices si ceux-ci étaient imposables ». De plus, on dit qu'un « apport fort appréciable pour améliorer le sort de la capitale pourrait prendre la forme d'une aide spéciale accordée par le truchement de la Commission d'aménagement de Québec, en vue d'embellir la cité où siège le gouvernement ». Un « budget suffisant » est réclamé pour la conservation de la zone historique, de même qu'une « compensation[...] pour les services rendus aux visiteurs ⁴⁴ ». À titre de la « cité de Québec comme ville ordinaire », on réclame que les résidents extra-municipaux « paient le prix des services qu'ils reçoivent ⁴⁵ ». À cette fin, certains types de taxes sont proposés.

Le thème de « Québec capitale et ville historique » reviendra dans chacun des discours du budget du maire Lamontagne, au cours des années. À titre d'illustration, citons les extraits suivants :

42. *Mémoire de la cité de Québec...*, janvier 1964, p. 1.

43. *Mémoire de la cité de Québec...*, janvier 1964, p. 16.

44. *Mémoire de la cité de Québec...*, janvier 1964, p. 17 et *passim*.

45. *Mémoire de la cité de Québec...*, janvier 1964, p. 18.

Nous pensons avoir fait notre part dans le domaine de la réorganisation administrative. Et cela est loin d'être suffisant, d'ailleurs la Commission Bélanger, dans sa recommandation n° 14-E, conseillait au gouvernement d'accorder à la capitale une subvention particulière et permanente en raison de l'importance des biens-fonds dont l'utilisation est limitée par le caractère historique de la ville. Il y a plus, il y a le nombre considérable d'édifices appartenant à des institutions de services publics dont principalement les édifices gouvernementaux, qui sont d'ailleurs inhérents au statut particulier de la ville de Québec comme capitale de la province (Discours du budget, 28 février 1967).

Cette année, et pour les autres ou cinq prochaines années à venir, nous réclamons, avec insistance, que le gouvernement du Québec inscrive le cas du « Québec capitale » sur sa liste de priorités. C'est le temps ou jamais (Discours du budget, 1968, p. 29-30). Depuis que nous avons pris en main l'administration municipale, nous n'avons cessé de réclamer un réaménagement en profondeur des ressources financières de la ville de Québec pour qu'elles tiennent compte des caractéristiques particulières de notre ville; soit son statut de capitale du Québec, sa vocation historique de berceau de la culture française en Amérique du Nord et sa fonction de pôle d'attraction économique pour toute la région.

Ces trois aspects de Québec imposent à son administration municipale des exigences que n'ont pas à rencontrer d'autres villes. Et il n'est pas juste de faire porter par les seuls contribuables de Québec le fardeau des responsabilités additionnelles que la ville doit assumer en raison de ses triples caractéristiques. Québec rend certains services à la province et à la région, aussi la responsabilité de défrayer le coût de ces services devrait être partagée par la province et par la région (Discours du budget, 1969).

2.2. Changement de stratégie

En 1970, le thème de « Québec capitale et ville historique » perd de son importance. Dans un *Mémoire de la ville de Québec à l'honorable Robert Lussier, ministre des Affaires municipales, sur le budget de la ville de Québec pour l'exercice financier 1970-1971*, ce thème revient, mais cette fois dans un sens inverse à ses utilisations antérieures. Il ne sert plus à fonder les revendications de la ville par de nouvelles subventions, mais il est utilisé pour remercier « les gouvernements provincial et fédéral d'avoir versé des subsides compensatoires au lieu de taxes foncières ⁴⁶ » : « Il est important de tenir compte du magnifique travail accompli jusqu'ici pour donner à Québec la place qui lui revient comme capitale de la Province et le centre de la Communauté urbaine du même nom ⁴⁷. » Certes, il faut se rendre compte que les revendications de la ville sur ce point ont porté. De 1963 à 1969, les subventions du gouvernement provincial sont passées de \$250 000 ⁴⁸ à \$1 173 785 ⁴⁹, soit de 1 % du revenu total à 3,6 %. Mais ce qu'il faut comprendre, c'est que le revirement dans la thématique revendicative de la ville ne s'explique pas par son succès (ce serait assez paradoxal en effet !) ou par la simple acceptation du fait que les subventions des gouvernements supérieurs ne sont pas élastiques ; ce changement s'explique par le développement d'une autre logique, « heureusement efficace », celle de la *rentabilité de la rénovation urbaine*.

Dans son discours du budget de 1966, le maire Lamontagne avait identifié comme *second* moyen d'accroître les revenus de la ville « une rénovation urbaine

46. Gilles Lamontagne, *Mémoire de la ville de Québec à l'honorable Robert Lussier, ministre des Affaires municipales sur le budget de la ville de Québec pour l'exercice financier 1970-1971*, 25 février 1970, p. 9.

47. Gilles Lamontagne, *Mémoire de la ville de Québec...*, p. 11.

48. M. A. M., *Situation financière des municipalités...*, cahier 6, annexe A, p. A-1-3.

49. B. S. Q., *Finances municipales pour l'année financière 1969-1970*, p. 106.

accélérée » : « 2° Nos revenus peuvent aussi être augmentés par une rénovation urbaine accélérée et en encourageant sans discrimination tous ceux qui veulent investir dans notre ville, en leur facilitant la tâche et en leur montrant que nous sommes heureux qu'ils nous aident à développer la ville de Québec ⁵⁰. »

Ce qui caractérise le mémoire déjà cité de 1970, c'est qu'il comporte une sorte de « vide idéologique » ; les thèmes et la logique revendicative des discours de budget antérieurs sont absents, on ne retrouve que leur écho déstructuré ; par ailleurs, on ne trouve pas encore la nouvelle logique de « développement » et de « rentabilisation de l'urbanisation » qui sera clairement exposée dans le *Mémoire de la ville de Québec au gouvernement du Québec à l'occasion de la première Conférence provinciale-municipale* (mai 1971), et dans le *Plan quinquennal de dépenses capitales 1971-1976*.

À ce moment de rupture, que fixe le *Mémoire* de février 1970 au ministre Lussier, correspond la prise de conscience « nue » (sans maquillage idéologique) de la rentabilité de ce qui avait été identifié en 1966 comme *second* moyen d'augmenter le rendement fiscal de la ville : les autres moyens (subventions, rationalisation de l'administration) ne sont pas comptabilisés, seul l'est « l'essor que connaît actuellement la ville de Québec dans le domaine de la construction... » :

1. Augmentation plus considérable des revenus

Bien que l'augmentation des revenus ne soit pas encore suffisante pour couvrir le total des dépenses prévues, il y a cependant lieu de signaler que, pour la première fois depuis plusieurs années, elle devrait être plus forte que l'augmentation correspondante des dépenses, répondant ainsi à notre politique visant un budget équilibré.

2. Évaluation à la hausse

Il est intéressant de constater qu'après une période de stabilité relative, l'évaluation totale des biens imposables a connu une augmentation intéressante de près de \$90 millions par rapport à l'année précédente. L'essor que connaît actuellement la ville de Québec dans le domaine de la construction et les nombreux projets à l'étude dans ce domaine nous permettent de croire que ce n'est là qu'un début.

Les travaux de démolition qui, au cours des années précédentes, ont entraîné une perte importante de revenus, ont maintenant fait place à des travaux de construction. Les programmes de réaménagement urbain dans l'aire n° 10 et l'aire n° 3, pourront encore amener certaines démolitions mais celles-ci seront plus que compensées par la plus-value des propriétés ainsi mises en valeur et des constructions qui s'y effectueront.

Il n'en reste pas moins qu'il faudra encore traverser des années difficiles avant que la ville puisse tirer plein profit de ces nouvelles constructions ⁵¹.

2.3. Nouvelle stratégie : rentabilisation de l'urbanisation

Le *Mémoire de la ville de Québec à la première Conférence provinciale-municipale* ⁵², tenue en mai 1971, constitue l'expression la mieux articulée de la nouvelle pratique de la ville pour faire face aux problèmes qui la confrontent : retard économique par rapport à la banlieue, assiette fiscale insuffisante, balance budgétaire négative, etc. Nous compléterons l'étude de ce *Mémoire* en nous reportant à deux textes qui y sont cités en appendice : le *Programme de dépenses*

50. Gilles Lamontagne, *Discours du budget*, 1^{er} mars 1966.

51. Gilles Lamontagne, *Mémoire de la ville de Québec à l'honorable Robert Lussier...*, 24 février 1970, p. 7-8.

52. Ville de Québec, *Mémoire de la ville de Québec au gouvernement du Québec à l'occasion de la première Conférence provinciale-municipale*, mai 1971, 24 p., 4 appendices.

*capitales 1971-1976*⁵³ et un *Texte d'accompagnement au programme de dépenses capitales*⁵⁴. Ce *Texte*, produit par le S.U.V.Q., à titre de document de régie interne, constitue la source d'une partie du *Programme* (texte officiel) et contient des affirmations dont le caractère plus explicite éclaire davantage le sens que la ville veut donner à sa pratique de rénovation urbaine.

2.3.1. Objectifs et moyens de la pratique de rénovation urbaine de la ville. — Dans le *Mémoire*, au lieu de donner d'elle-même une définition en termes purement juridiques ou culturels (Québec capitale et ville historique), la ville se pose comme « autonome », capable de « harnacher les forces d'urbanisation » et de « participer pleinement au processus de développement économique » :

La municipalité représente de fait la collectivité des urbains qui désirent maintenant non plus subir le phénomène de l'urbanisation qui est devenu le siège du développement économique, mais harnacher ces forces en vue d'améliorer les conditions de leur existence par un contrôle rationnel de l'homme sur son environnement. Alors qu'elle est en proie à tous les problèmes urbains qui caractérisent les grandes agglomérations du xx^e siècle (immigration, croissance rapide, détérioration de l'environnement, concentration de pauvreté, chômage), la ville de Québec ne peut plus se contenter des prérogatives qui lui sont actuellement dévolues de par la loi et qui ne lui permettent que d'assister impuissante à une mutation profonde et accélérée de ses assises mêmes. Le gouvernement municipal ne peut plus suivre passivement le processus de développement urbain en ne se contentant que de pourvoir ses contribuables en services traditionnels essentiels comme l'alimentation en eau potable et le déneigement des rues. [...]

Outre la possibilité de contrôler certaines forces directes de l'urbanisation et l'aptitude à coordonner les actions des différents agents d'exécution, la municipalité constitue une institution que l'on peut amener à participer pleinement au processus de développement économique. Les épargnes collectives réalisées par une gestion assainie et plus efficace et par un aménagement rationnel du territoire qui réduirait au minimum le gaspillage et les doublages d'efforts, pourraient être engagées comme forces vives dans la lutte pour la croissance et le développement de la base économique régionale. Un régionalisme rentable ne peut s'appuyer que sur une certaine autodétermination des collectivités locales qui saura mettre à profit nos compétences et nos aspirations. Les structures actuelles ont trop souvent suscité une attitude paternaliste extrême de la part des autres paliers de gouvernement alors que la population locale s'enlisait dans un esprit de fatalisme et de parfaite impuissance face à son devenir⁵⁵.

Ce qui ressort, c'est une critique des fonctions traditionnelles de l'administration municipale et la définition d'une nouvelle légitimité pour la pratique de la ville. Cette nouvelle légitimité vise à justifier la pratique économique que la ville veut adopter dans le procès d'aménagement de l'espace. Ceci apparaît clairement dans deux recommandations du *Mémoire* :

(01). *Que la ville de Québec, en tant que moteur de la croissance de toute une région urbaine, jouisse d'un statut particulier, à l'instar de toutes les métropoles du Québec, qui lui permette de s'acquitter de son rôle de leadership dans la lutte pour le contrôle des forces de l'urbanisation.*

(18). *Que les municipalités puissent participer financièrement aux profits de la croissance urbaine*⁵⁶.

53. Ville de Québec, *Programme de dépenses capitales 1971-1976*, 1971, 11, 9, 37, 9 p.

54. S. U. V. Q., *Texte d'accompagnement du programme de dépenses capitales de la ville de Québec 1971-1976*, 1971, 15 p. Il est reproduit « en partie » comme appendices II et IV du *Mémoire*, et constitue (remanié) les sections I et II du *Programme*.

55. Ville de Québec, *Mémoire de la ville de Québec...*, p. 7-11.

56. Ville de Québec, *Mémoire de la ville de Québec...*, p. 3-6.

La déclaration de principe du *Texte d'accompagnement* exprime en des termes non moins clairs le sens de la pratique municipale de l'aménagement urbain : « Nous croyons être en mesure de soumettre aux autorités un mémoire décrivant ce que devrait être et ce que pourrait rapporter une véritable politique économique de planification de l'urbanisation ⁵⁷. »

Pour que soit rentable cette « politique économique de planification de l'urbanisation », il faut évidemment que la ville se donne les moyens appropriés. Il est à noter que lorsque le *Mémoire* définit les moyens de rentabilisation de l'urbanisation, il les regroupe sous le titre de « fiscalité », ce qui est indicatif des effets visés par la rénovation urbaine. C'est « la compression fiscale absolue et relative dont souffre Québec », qui détermine la définition des moyens qu'elle entend utiliser dans son intervention sur l'aménagement de la ville.

2.3.1.1. « Rentabilisation de l'urbanisation : un aménagement rationnel et une architecture appropriée permettront de *densifier* sans préjudice pour la population, les territoires à urbaniser, et de là minimiser les coûts de desserte en services et de transport intramétropolitain ⁵⁸. »

Le principe de la densification est repris dans le *Programme* : « La reconstruction du centre-ville, tant par le secteur privé que par les interventions publiques, doit nécessairement se faire à de très fortes densités afin de pouvoir amortir les immobilisations nécessaires ⁵⁹. »

Il est à remarquer que dans le *Texte d'accompagnement*, qui a servi de base au *Programme*, la façon d'opérer cette densification est précisée : la ville doit négocier avec les propriétaires et les promoteurs, en offrant à ces derniers « tout le support technique et légal » nécessaire :

La ville devrait entreprendre la densification immédiate du territoire déjà urbanisé en favorisant la mise en valeur des espaces vacants ou sous-utilisés.

Nous proposons qu'une équipe de la ville entreprenne à court terme des négociations avec les principaux propriétaires fonciers concernés et rencontre les *promoteurs-construc-teurs* en vue de les intéresser à la mise en valeur de ces sites. Tout le support technique et légal devrait être accordé aux développeurs intéressés face aux détenteurs de terrains et aux institutions financières ⁶⁰.

2.3.1.2. Le *Mémoire* reconnaît l'impossibilité d'augmenter « le fardeau fiscal du Québécois » et propose d'établir une « base de taxation plus équitable par les mesures suivantes : taxation des réseaux d'utilité, traitement fiscal uniforme de toutes les propriétés comprises dans le territoire de la municipalité », pénalisation de la rétention de terrains ⁶¹.

2.3.1.3. En troisième lieu, le *Mémoire* réfute l'hypothèse d'imposer « une nouvelle taxe sur les édifices de \$100 000 et plus » parce qu'elle serait contraire à la « politique de densification du centre-ville ⁶² ».

2.3.1.4. Après une recommandation portant sur la fonction de redistribution des ressources que devrait mieux assumer le gouvernement provincial, le *Mémoire*

57. *Texte d'accompagnement...*, p. 1.

58. Ville de Québec, *Mémoire de la ville de Québec...*, p. 18.

59. *Programme de dépenses capitales 1971-1976*, p. 5.

60. *Texte d'accompagnement...*, p. 12.

61. Ville de Québec, *Mémoire de la ville de Québec...*, p. 19.

62. Ville de Québec, *Mémoire de la ville de Québec...*, p. 21.

propose des sources de *nouveaux revenus* pour la municipalité. Dans le premier moyen proposé, la ville vise à se substituer aux spéculateurs au nom des intérêts de la collectivité ; par le second moyen, elle affirme son intention de devenir... promoteur :

a) La spéculation foncière est un phénomène bien connu qui profite à une infime minorité de la population, et cela quand les spéculateurs ne viennent pas de l'extérieur. La nouvelle loi provinciale de l'urbanisme devrait permettre aux corporations municipales de récupérer la majeure partie de la plus-value accordée aux terrains par suite de l'effort financier de la collectivité qui y a implanté les services indispensables. La création de banques de terrains en vue de l'expansion urbaine, la préparation de plans d'ensemble par la municipalité, la rétention par cette dernière des terrains réservés aux équipements communautaires et commerciaux de même que la possibilité de revendre au prix du marché ou de louer ces espaces constitueront une première amélioration importante ;

b) La participation financière de la collectivité à certains travaux d'envergure dans le domaine de l'urbanisation devrait, toutes les fois que la chose est possible, s'accompagner d'une recrudescence proportionnelle de ses revenus dans ce secteur particulier. Dans certains cas très spécifiques, ce devrait pouvoir être sous forme de *profits d'opération*, le principe étant déjà largement reconnu au niveau provincial (Hydro, S.G.F., Loto-Québec, Régie des alcools, etc.)⁶³.

En ce qui concerne le premier moyen, il est expliqué d'une façon encore plus claire dans le *Texte d'accompagnement* :

La ville devrait *homologuer* immédiatement les superficies nécessaires à l'implantation des équipements communautaires ou réservées à l'implantation des centres commerciaux d'accommodations. Il s'agit de récupérer la plus-value de ces sites résultant des investissements publics, du zonage et de la progression du développement de la communauté. Ces terrains pourraient alors être revendus au prix du marché ou encore loués par bail emphytéotique⁶⁴.

La volonté de la ville d'opérer à profit est explicitée par la recommandation portant sur la création de « société mixte de développement » :

On est conscient que nombre de réalisations nécessitent un apport financier et une participation importante de l'entreprise privée et d'autres niveaux de gouvernement. La législation actuelle ne prévoit pas de mécanismes rapidement et facilement mis en place pour répondre à de telles situations ; aussi le *Mémoire* recommande à cette fin :

11. Que le gouvernement provincial autorise les villes d'une certaine importance à instituer des régies ou sociétés mixtes de développement pour la réalisation de projets de développement urbain appelant la contribution de capitaux privés et publics, selon des modalités à être déterminées par une loi cadre⁶⁵.

2.3.2. Programme de rénovation urbaine de la ville. — Étant donné la nature des objectifs et des moyens que la ville détermine pour sa pratique de rénovation urbaine, mieux définie comme étant une « politique de rentabilisation de l'urbanisation », le programme d'intervention de la ville obéira à cette logique. Sans étudier⁶⁶ dans le détail la pratique d'aménagement de la ville dans l'aire 3 et

63. Ville de Québec, *Mémoire de la ville de Québec...*, p. 21.

64. *Texte d'accompagnement...*, p. 12. Nous remarquons que cette proposition concernant l'homologation a été omise dans le *Programme...*, et pour cause : la ville veut contrer la spéculation... en se substituant aux spéculateurs !

65. Ville de Québec, *Mémoire de la ville de Québec...*, p. 1g. Cf. aussi appendice 3 où est reproduite *in extenso* la proposition de la ville concernant la « Société de gestion du vieux Québec ».

66. Cette étude détaillée de la pratique d'aménagement de la ville de Québec a été faite par Pierre Racicot et Jean Dandurand dans le chapitre IV de notre cahier politique.

dans l'aire 10, on peut faire ressortir les « priorités » de la stratégie de développement de la ville.

2.3.2.1. *Le centre-ville.* Il apparaît bien évident que la ville a dirigé et dirigera son intervention là où ses intérêts économiques sont les plus considérables, c'est-à-dire au centre-ville. Le *Programme*, tout autant que le *Mémoire*, sont clairs sur ce point : l'action de la ville vise à revitaliser la fonction commerciale et le marché immobilier (édifices à bureaux) du centre-ville :

Ces deux fonctions sont intimement dépendantes l'une de l'autre et leur concentration caractérise le paysage urbain des centres-villes nord-américains. Toutefois, si la prépondérance du centre Québec semble assurée par les complexes gouvernementaux, le Carré d'Youville et la Place Québec, tel n'est pas le cas dans le domaine du commerce de comparaison. Ces deux fonctions nécessitent la même infrastructure en autoroute, transport en commun et autres services connexes. Voilà pourquoi la ville doit immédiatement confirmer sa volonté d'action dans Saint-Roch où se trouve encore heureusement la plus grande concentration commerciale. Le mail, le secteur d'expansion, le centre de transport, une liaison directe et rapide avec la colline parlementaire via le Carré d'Youville et enfin l'ouverture de l'autoroute Dufferin et l'amélioration du réseau secondaire de circulation constituent les éléments intégrés de la restructuration du centre-ville comme pôle d'affaires et de commerce de toute la région⁶⁷.

Le *Texte d'accompagnement* essaie même d'établir les tendances de l'offre et de la demande en surface-plancher d'édifices à bureaux d'ici 1976. On estime à 3 094 000 pieds carrés la surface-plancher que les projets actuels ou futurs d'édifices à bureaux pourront offrir, tandis que l'augmentation normale de la demande en exigera 2 300 000, sans « tenir compte du fait que certains édifices seront retirés du marché en vertu de leur désuétude⁶⁸ ».

2.3.2.2. *Le vieux Québec.* En ce qui concerne le patrimoine historique, la ville affirme « avoir trop longtemps supporté le vieux Québec historique pour voir ce territoire échapper à sa juridiction directe » : « Aussi, avons-nous réclamé la mise sur pied d'une corporation para-municipale qui aurait comme fonction principale de gérer sur une base d'affaires les édifices qui de par leurs caractéristiques actuelles contribuent à créer le cachet tant recherché de ce secteur⁶⁹. »

2.3.2.3. *Territoire adjacent aux berges de la Saint-Charles.* La même logique prévaut pour le réaménagement du territoire adjacent aux berges de la rivière Saint-Charles :

Les investissements consentis le long de la rivière Saint-Charles réclament une action énergique de réorganisation du territoire adjacent. En effet, la contribution de la ville dans un tel projet, indépendamment des bénéfices sociaux et esthétiques d'une telle initiative, pourrait trouver largement sa justification dans la façon dont la plus-value énorme qui profite aux propriétaires fonciers riverains, pourrait retourner dans des proportions équitables aux coffres de la ville. Le remplacement des *édifices de peu de valeur* par un ensemble urbain à prédominance résidentielle et à une densité raisonnable fera profiter davantage de gens des bienfaits de cette dépense publique tout en rentabilisant l'opération elle-même⁷⁰.

67. *Programme de dépenses capitales 1971-1976*, p. 6.

68. Cf. *Texte d'accompagnement...*, p. 9-10.

69. Ville de Québec, *Mémoire de la ville de Québec...*, p. 12.

70. *Programme de dépenses capitales 1971-1976*, p. 11. Nous faisons remarquer que l'expression *édifices de peu de valeur* est remplacée par le terme fort significatif de *taudis économiques*, dans le *Texte d'accompagnement...*, p. 15 : « Le remplacement des *taudis économiques* par un ensemble urbain à prédominance résidentielle et à une densité raisonnable... etc. » Il est écrit, au début du *Texte d'accompagnement* (p. 13), que « la notion de taudis

2.3.2.4. *Habitations à loyer modique.* Pour autant que les taudis ne sont pas considérés comme taudis économiques, mais comme taudis tout court, la ville prévoit s'en occuper, mais à condition que la totalité de leur coût soit assumée par la S.H.Q. :

Que le gouvernement provincial assume la totalité des coûts de construction des habitations à logements subventionnés et qu'il révisé sa politique de financement des frais d'opération de ces logements de façon à ce que les municipalités n'aient pas à y contribuer une part plus grande que le revenu provenant de la taxe foncière payée par ces immeubles ⁷¹.

La raison invoquée par le *Mémoire* pour rejeter sur le gouvernement provincial la responsabilité des habitations pour les pauvres, c'est que « c'est la Province, et non les municipalités, qui exerce le contrôle effectif des mécanismes économiques dont le fonctionnement influence la capacité de payer des logements au taux courant du marché, par un certain nombre de familles ⁷² ». Pas si bête après tout — même si c'est complètement faux ! Mais une telle argumentation montre encore une fois comment la division de la structure juridico-politique en « niveaux de gouvernement dans un système fédéral » sert à camoufler les contradictions sociales — ce que les membres du Comité de citoyens de l'aire 10 comprennent bien quand ils disent : « Ils ne font rien que se renvoyer la balle. »

Conclusion

En guise de conclusion, il nous suffit de répondre à une question qui s'impose d'elle-même : comment la rénovation urbaine est-elle fiscalement rentable pour Québec ? Autrement dit, est-ce que l'administration municipale de Québec reçoit du capital immobilier une part des surprofits qu'elle contribue à créer, en lui aménageant les conditions politiques, juridiques, spatiales nécessaires à son développement ?

À ce jour, on peut affirmer que cette politique économique commence déjà à porter des fruits. De 1967 à 1970, période pendant laquelle le Service d'urbanisme mûrissait une telle politique et validait sa légitimité auprès des administrateurs municipaux, le montant des biens imposables restait à peu près stationnaire, ne variant que de 4 % durant ces quatre ans. Mais depuis le début de 1971, le boom de la construction d'édifices à bureaux, d'hôtels et d'habitations de luxe dans Québec, a fait croître de près de \$200 millions la valeur des biens imposables, soit une augmentation, jamais encore observée, de 35 % en deux ans ⁷³. Logiquement, cette croissance rapide des biens imposables se traduit par un meilleur rendement fiscal. Au seul niveau des taxes foncières générales et spéciales, alors que la proportion de ces taxes sur le total des revenus est demeurée autour de 19 % de 1964 à 1969 ⁷⁴, elle grimpe à 22,0 % en 1970 ⁷⁵ et le rendement de

économique s'applique justement à la disproportion qui peut exister entre la valeur d'un terrain en vertu de son potentiel et la façon de le mettre en valeur ». On ne peut mieux dire la logique à l'intérieur de laquelle se situe la rénovation urbaine, dont le premier nom a été *slum clearance*. Donc, pour les amateurs de définition, il faut dire que le *taudis* (aux yeux des administrateurs municipaux, évidemment pas pour les locataires !), c'est une façon non rentable de mettre en valeur un terrain possédant un bon potentiel.

71. Ville de Québec, *Mémoire de la ville de Québec...*, p. 1f.

72. Ville de Québec, *Mémoire de la ville de Québec...*, p. 1f.

73. Cf. Ville de Québec, *Estimés budgétaires 1972-1973*, p. B-9.

74. Calcul opéré d'après informations tirées de B. S. Q., *Finances municipales*, de 1964 à 1969.

75. B. S. Q., *Analyse budgétaire*, municipalités du Québec, année financière 1970-1971.

ces taxes doit occuper 23,3 % des revenus prévus pour l'année budgétaire 1972-1973 ⁷⁶. En chiffres absolus, le rendement des taxes foncières générales et spéciales pour Québec, de 1969 à 1972, passe de \$6,1 millions à \$10,1, soit une augmentation de \$4 millions, comparativement à une augmentation de \$2,2 millions pour la période 1964-1969.

Dans son *Programme de dépenses capitales pour 1971-1976*, la ville de Québec prévoit que l'évaluation imposable, due à l'application « des politiques de développement » que précise le programme, croîtra d'environ 14 % par année ⁷⁷. En appliquant pour 1971-1972 le taux de taxe foncière de \$1.26 le \$100 d'évaluation et, pour les quatre années subséquentes, le taux défini pour 1972 (\$1.42/100), sans le faire varier (ce qui constitue une hypothèse très conservatrice) ⁷⁸, on peut calculer que le trésor municipal s'enrichira d'environ \$76,9 millions en cinq ans.

La preuve est faite que la rénovation urbaine est fiscalement rentable, et donc politiquement nécessaire. Il ne reste aux administrateurs municipaux et à leurs techniciens en urbanisme qu'à la rendre politiquement acceptable.

RÉSUMÉ

Cet article constitue un chapitre d'un rapport de recherche intitulé *l'État capitaliste et les problèmes urbains* et qui traite du rapport entre l'État, ses politiques urbaines et les intérêts des classes dominantes dans le réaménagement de la ville (en l'occurrence la ville de Québec). Dans cette étude nous nous attachons à démontrer comment la position d'infériorité politique des municipalités, par rapport aux autres niveaux de gouvernement, détermine ses pratiques de réaménagement urbain. Le système fiscal, qui dévoile bien le statut politico-juridique inférieur des municipalités, contraint celles-ci à adopter une stratégie fiscale, à l'intérieur de laquelle la rénovation urbaine occupe une place importante, dont certains effets favorisent les intérêts économiques et politiques des classes dominantes au détriment d'autres couches de la population urbaine concernée.

ABSTRACT

[*Urban Renewal and the Fiscal Strategy of Municipalities*] This article constitutes a chapter in a research report, entitled *The Capitalist State and Urban Problems*, which treats the relationship between the State, its urban policies and the interests of the dominant classes in the redevelopment of a city (specifically the city of Quebec). In this study we tried to show how the political inferiority of a municipality in relationship to other levels of government determines its urban redevelopment practices. The fiscal system, which demonstrates well the inferior political-legal status of municipalities, constrains these to adopt a fiscal strategy including significantly urban redevelopment, according to which certain effects are favorable to the political and economic interests of the dominant classes to the detriment of the other classes of the urban population.

RESUMEN

[*La renovación urbana y la estrategia fiscal de las municipalidades*] Este artículo constituye un capítulo de un informe de investigación del estado capitalista y de los problemas urbanos, que trata de las relaciones entre el estado, sus políticas urbanas y los intereses de las

⁷⁶. Ville de Québec, *Estimés budgétaires 1972-1973*.

⁷⁷. Ville de Québec, *Programme de dépenses capitales 1971-1976*, Québec, 1971, section II, Projections de l'évaluation et de la dette nette, p. 7.

⁷⁸. De 1968 à 1972, ce taux a monté de 22 %, passant de \$1.10 à \$1.42. Cf. Ville de Québec, *Estimés budgétaires 1972-1973*, p. B-16.

clases dominantes en la redistribución de la ciudad (en este caso la ciudad de Quebec). En este estudio tratamos de demostrar como la posición de inferioridad política de las municipalidades en relación a otros niveles del gobierno determinan sus prácticas en la redistribución urbana. El sistema fiscal, que muestra bien el estatuto político-jurídico inferior de las municipalidades obliga aquellas de adoptar una estrategia fiscal al interior de la cual la renovación urbana ocupa un lugar importante donde algunos efectos favorecen los intereses económicos y políticos de las clases dominantes, sin considerar las otras capas sociales de la población considerada.