



AXE 5 : FINANCES ET FISCALITÉ

Les questions relatives à l'aménagement du territoire ne peuvent être abordées sans que soient considérées les répercussions économiques et financières des choix qui sont faits. Est-ce que nos choix sur le plan fiscal et financier permettent d'atteindre collectivement nos objectifs en matière d'aménagement durable? Comment utiliser les outils financiers et fiscaux pour optimiser le développement du territoire dans une perspective durable?

DES MÉCANISMES ET DES LEVIERS SOUTENANT UN AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

Le régime fiscal et les mécanismes financiers actuels ont une influence sur plusieurs choix d'aménagement. S'ils peuvent servir de leviers de développement, l'usage qui en est fait peut aussi conduire à des décisions qui visent davantage l'obtention de nouveaux revenus à court ou à moyen terme, au détriment parfois de la sauvegarde de milieux naturels. Les pratiques en cette matière doivent inciter à des choix responsables, favorisant le développement durable des communautés.

Portrait des principaux enjeux

Des répercussions financières à évaluer

Au Québec, l'absence de données et d'études exhaustives au sujet des coûts associés aux décisions en aménagement du territoire rend difficile la prise en compte des répercussions financières des choix faits lors de la planification. En outre, certains modes de financement permettent difficilement aux contribuables de percevoir le lien entre leur contribution financière et le coût des services et des infrastructures mis à leur disposition.

Une planification du territoire guidée par la recherche de nouveaux revenus à court terme

Le recours prépondérant à l'impôt foncier pour générer de nouveaux revenus à court terme incite certaines municipalités à miser surtout sur la croissance. Toutefois, comme cette croissance n'est pas toujours dirigée de manière à consolider les secteurs existants, ces nouveaux lotissements engendrent aussi des coûts à moyen et long terme qui sont souvent sous-estimés (entretien et renouvellement des infrastructures, croissance de la demande en services, etc.).

En outre, certaines municipalités hésitent à mettre en place des mécanismes permettant d'internaliser les coûts du développement, comme les redevances de développement aux promoteurs, en raison d'une dynamique de concurrence entre les municipalités.

L'évaluation des répercussions financières des choix en aménagement du territoire est complexe et ces répercussions sont peu connues.

L'ensemble des coûts reliés aux projets ne sont pas systématiquement internalisés par les promoteurs et les municipalités, ce qui entraîne des répercussions à long terme sur les finances des municipalités et du gouvernement du Québec.

Aussi, lorsque les coûts liés au développement du territoire à moyen et long terme ne sont pas pleinement internalisés, on constate un certain débordement sur les autres paliers gouvernementaux responsables d'assurer des services à la population (écoles, routes, etc.).

Mettre à profit les outils fiscaux et financiers

Une utilisation judicieuse des outils fiscaux et financiers peut concourir à l'atteinte des objectifs d'aménagement durable du territoire et à une gestion efficiente des finances publiques. À cet égard, certains outils d'écofiscalité sont déjà à la disposition des municipalités, notamment la perception de redevances de développement ou réglementaires ou l'imposition de taxes visant l'utilisation optimale des terrains. Ces outils pourraient à la fois représenter une source de diversification des revenus et favoriser la transition énergétique. Or, les municipalités utilisent très peu ces pouvoirs.

Bien que le cadre légal lié à l'expropriation soit vaste et complexe, certains des pouvoirs qui y sont liés peuvent favoriser des pratiques d'aménagement durable. En effet, les municipalités disposent de pouvoirs d'expropriation dont elles peuvent se servir pour protéger les milieux naturels d'intérêt et des immeubles patrimoniaux, pour contribuer à la revitalisation des centres-villes ou pour appuyer la construction d'écoles et l'aménagement d'espaces publics. Les coûts liés à l'expropriation au Québec peuvent toutefois constituer un frein à l'acquisition d'une propriété par une municipalité.

La croissance des surfaces artificielles dans le Québec méridional s'est faite principalement au détriment des milieux naturels. En effet, 66 % de cette croissance s'est produite en milieux boisés et 10 % en milieux humides (Rioux, 2019). L'artificialisation des sols se fait également aux dépens des terres agricoles. Pour compenser l'altération ou la perte de ces milieux qui offrent beaucoup à la collectivité, des mesures compensatoires peuvent être mises en place. Elles peuvent notamment prendre la forme d'une contribution financière ou d'une compensation en terrain équivalente. Lorsque ce type de mesure vise la protection de milieux qui présentent un intérêt national ou régional, la redistribution des sommes devrait être appliquée à une échelle supralocale pour éviter que les entités locales autorisant les interventions dans ces milieux en retirent un bénéfice financier direct. Autrement, ces mesures compensatoires pourraient créer, à l'échelle locale, un effet incitatif à empiéter sur les milieux à protéger.

Les programmes gouvernementaux misent peu ou pas sur l'écoconditionnalité afin de favoriser la mise en place de principes associés à l'urbanisme durable. Pourtant, certains programmes d'aide existants pourraient contenir des mesures d'écoconditionnalité. Également, peu de ressources soutiennent des initiatives exemplaires en aménagement du territoire. Pourtant, la réalisation de projets exemplaires pourrait contribuer à améliorer les pratiques. Par exemple, de telles mesures existent déjà en milieu agricole, où de l'aide financière est accordée aux producteurs qui adoptent certaines pratiques agroenvironnementales durables.

Les répercussions de la planification en aménagement du territoire sur les finances des municipalités sont peu prises en compte par les documents de planification. L'absence d'objectifs clairs et d'une vision à cet égard entraîne un manque de cohérence et de coordination entre les différents paliers décisionnels.

Les pouvoirs des municipalités en matière de fiscalité pour diversifier leurs sources de revenus et favoriser des pratiques d'aménagement durable du territoire sont souvent méconnus et perçus comme complexes à maîtriser. Il en va de même pour les pouvoirs en matière d'expropriation.

Les mesures compensatoires devraient être appliquées seulement s'il n'est pas possible d'éviter et de minimiser l'empiètement dans le milieu à protéger, puisqu'elles impliquent la perte d'un milieu d'intérêt.

Certains incitatifs financiers sont liés à l'atteinte d'objectifs en matière d'aménagement durable du territoire. Ces incitatifs pourraient ainsi être liés à des objectifs dans les programmes de financement pour soutenir les bonnes pratiques ou encore à l'ajout de critères d'écoconditionnalité dans certains programmes.

Orientation 11

Des choix éclairés en matière de planification et de fiscalité contribuant à des finances publiques saines et à un aménagement durable du territoire au bénéfice de tous

Les choix en matière d'aménagement du territoire ont des répercussions considérables sur les revenus et les dépenses publiques à différentes échelles, tant pour les municipalités que pour le gouvernement du Québec. Ils entraînent des externalités positives, telle la protection des milieux naturels, ou négatives, notamment les conséquences sur les services écosystémiques. Ils engendrent ainsi des coûts et des bénéfices collectifs à long terme. Une meilleure prise en compte de ces répercussions dans les décisions assurera des finances publiques plus saines à long terme et permettra de s'appuyer sur des outils fiscaux et financiers en vue de l'atteinte des objectifs d'aménagement durable.

Leviers d'action à explorer

- Le développement et la diffusion des connaissances sur les coûts associés aux différents modèles d'aménagement et à la valeur des services écosystémiques;
- L'internalisation des coûts liés au développement du territoire afin d'optimiser l'utilisation des infrastructures et des services publics;
- Des outils financiers gouvernementaux et municipaux qui soutiennent la planification et l'aménagement durable du territoire (programmes d'aide financière, réserves municipales pour les infrastructures et l'aménagement durable, fonds soutenant les bonnes pratiques, critères d'écoconditionnalité, etc.);
- Des mesures fiscales qui misent sur une meilleure utilisation des pouvoirs actuels et qui favorisent notamment la consolidation des milieux existants et le développement durable du territoire.