

# SYNTHÈSE DES SÉMINAIRES

FINANCES PUBLIQUES ET

AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

Jean-Philippe Meloche

Professeur agrégé

Faculté de l'aménagement,

École d'urbanisme et d'architecture de paysage

Université de Montréal



Dans le cadre des travaux entourant la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a organisé, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique, un séminaire visant à enrichir les réflexions. Ce séminaire s'est déroulé en trois séances virtuelles les 22 et 29 janvier 2021 ainsi que le 5 février 2021.

Au cours de ce séminaire, des chercheurs ont été invités à présenter leurs constats et leurs réflexions sur les thématiques suivantes : la gouvernance, la croissance urbaine, les milieux de vie, la ruralité ainsi que les finances et la fiscalité.

Ce document présente une synthèse des propos tenus à cette occasion. Il a été préparé par le chercheur et il n'engage que lui.

# Table des matières

Finances publiques et aménagement durable du territoire .....	4
Résumé de la présentation .....	4
La question de l'écofiscalité .....	4
Le lien avec l'aménagement du territoire.....	5
1) Favoriser la multiplication des bâtiments durables.....	5
2) Favoriser la mobilité durable. ....	5
3) Favoriser la protection des espaces naturels.....	6
La bonne échelle d'intervention.....	7
Références .....	8

# Finances publiques et aménagement durable du territoire

## Résumé de la présentation

Cette présentation porte sur les outils financiers à la disposition des gouvernements pour favoriser l'aménagement durable du territoire.

## La question de l'écofiscalité

On peut dire qu'il existe deux principaux outils de financement à la disposition des gouvernements pour financer leurs dépenses publiques : 1) les impôts (incluant toutes formes de taxes); et 2) les tarifs (incluant les droits, licences, etc.). Ce qui distingue ces deux catégories de prélèvement est la contrepartie qui y est associée. Dans le cas des tarifs, les contributeurs sont des usagers et ils paient en fonction du service ou du privilège reçu (le bénéfice). Ce sont donc des utilisateurs-payeurs, mais aussi des bénéficiaires-payeurs. Dans le cas des impôts, le prélèvement n'est pas associé à une contrepartie. Les assiettes fiscales ne sont donc pas liées aux services rendus. Il peut parfois y avoir un lien entre le service et l'impôt, comme dans le cas des taxes sur les carburants, mais dans la plupart des cas, les contribuables ne sont que des bénéficiaires potentiels, mais pas nécessairement des usagers. Les principales assiettes fiscales utilisées pour les impôts au Québec sont les revenus des particuliers, les ventes commerciales, les valeurs foncières et les profits des entreprises.

L'écofiscalité est une forme d'impôt particulière où l'assiette fiscale est associée à une quantité de polluants plutôt qu'à une valeur de revenu, de vente ou de propriété<sup>1</sup>. Pour mettre en place une mesure d'écofiscalité, il faut que l'externalité visée soit clairement identifiable, mesurable et qu'elle puisse être associée à l'agent qui aura la responsabilité d'acquitter le paiement. C'est la mise en application du principe de pollueur payeur. L'écofiscalité est reconnue comme une forme d'impôt plus efficace que les impôts standards sur les revenus personnels ou la consommation, parce qu'elle permet non seulement d'éviter des distorsions ayant un impact négatif sur l'activité économique, mais en plus de réduire les impacts négatifs des polluants sur l'environnement. C'est ce qu'on appelle le principe de double dividende (Pigou 1920).

Même si on connaît depuis près d'un siècle les bienfaits de l'écofiscalité, sa mise en œuvre soulève encore aujourd'hui des défis importants. D'abord, même dans un contexte où l'introduction de mesures d'écofiscalité se fait sans augmenter la charge fiscale globale des contribuables (par la neutralité fiscale), il y aura une redistribution des charges entre les contribuables. Les perdants arrivent généralement à s'identifier plus facilement que les gagnants et à se mobiliser pour faire avorter la mesure (Meloche 2020). Il faut également reconnaître que certaines mesures d'écofiscalité peuvent avoir des coûts administratifs importants. Il en coûte souvent plus cher de mesurer des quantités de polluants que de rapporter des revenus ou des transactions<sup>2</sup>. Dans l'ensemble, le Québec utilise relativement peu de mesures d'écofiscalité en comparaison des autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (Godbout et Robert-Angers 2020).

---

<sup>1</sup> Withmore et Pineau (2020) dressent un portrait intéressant des enjeux de l'écofiscalité au Québec.

<sup>2</sup> C'est ce qu'on constate notamment dans le cas de la tarification routière (Meloche 2019).

## Le lien avec l'aménagement du territoire

Au Québec, la responsabilité de l'aménagement du territoire est principalement dévolue aux municipalités. Ces dernières financent surtout leurs activités par un impôt prélevé sur les valeurs foncières. Cet impôt représente plus de 50 % de leurs recettes (gouvernement du Québec, 2020). Les municipalités utilisent aussi la tarification, ce qui représente une proportion de près de 15 % de leurs recettes<sup>3</sup>. Bien qu'il y ait peu de diversité dans les recettes des municipalités, le fait qu'elles soient financées en grande partie par l'impôt foncier ne représente pas en soi un problème. L'impôt foncier demeure l'outil le plus approprié pour financer les services municipaux qui sont, au Québec, surtout des services à la propriété (Kitchen et al. 2019). Les municipalités d'ici recourent toutefois moins à la tarification qu'ailleurs alors qu'elles y ont accès, ce qui porte à conclure que le poids de l'impôt foncier dans les recettes des municipalités est peut-être en partie un choix délibéré (Meloche, Vaillancourt et William 2020; Meloche, Vaillancourt et Boulenger 2016).

S'il faut utiliser des outils financiers qui favorisent un aménagement plus durable du territoire, il faut d'abord s'entendre sur le concept d'aménagement durable. Sans prétendre fournir cette définition ici, on peut tout de même soulever trois champs d'intervention potentiels de l'aménagement durable du territoire : 1) favoriser la multiplication des bâtiments durables; 2) favoriser la mobilité durable; et 3) favoriser la préservation et la conservation des milieux naturels. Ces trois volets peuvent être associés à différentes formes d'externalités qui représentent autant de bases fiscales potentielles pour la mise en place de mesures d'écofiscalité. Ces trois volets sont détaillés dans les paragraphes qui suivent.

### 1) Favoriser la multiplication des bâtiments durables

Les bâtiments durables ont généralement comme finalité de contribuer à réduire la consommation d'énergie, la consommation de l'eau, les matières résiduelles, les îlots de chaleur et les surverses. Les incitatifs à construire ces bâtiments sont toutefois relativement faibles au Québec. Certaines mesures d'écofiscalité permettraient de stimuler la demande pour des bâtiments plus durables, comme la tarification volumétrique de l'eau et des déchets, une taxe générale sur les émissions de GES ou sur la consommation d'énergie. La tarification volumétrique de l'eau est en place dans quelques municipalités du Québec, mais cette pratique est loin d'être généralisée (Meloche, Vaillancourt et William 2020). La tarification volumétrique des déchets est quant à elle marginale (Meloche, Vaillancourt et William 2020). Il n'existe pas au Québec de taxe générale sur la consommation d'énergie. Il existe toutefois une restriction sur les émissions de gaz à effet de serre imposée par le Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE – marché du carbone). Cela rapporte moins d'argent au gouvernement qu'une taxe sur le carbone, mais permet d'imposer plus facilement des réductions d'émission. À l'heure actuelle, le SPEDE demeure toutefois peu contraignant.

### 2) Favoriser la mobilité durable

Les externalités associées aux déplacements sont de trois natures : la pollution (bruit, air, etc.), la sécurité et la congestion. Pour intervenir sur ces trois formes d'externalités, les mesures d'écofiscalité doivent non seulement encourager l'utilisation de sources d'énergie plus propres (électrification), mais aussi favoriser un report modal vers des modes de transport qui contribuent moins à la congestion des infrastructures. La congestion est un problème

---

<sup>3</sup> On obtient une part de plus de 15 % en additionnant la tarification de l'eau à celle de la vente de biens et services (Meloche, Vaillancourt et William 2020).

particulièrement saillant dans les grandes régions métropolitaines comme Montréal (Meloche 2019). Plusieurs outils d'écofiscalité sont disponibles pour intervenir sur la mobilité : les taxes sur les carburants, le prix des immatriculations, une taxe sur l'achat de véhicules neufs, des taxes sur les superficies dédiées au stationnement et la tarification routière. Mis à part la taxe sur l'achat des véhicules neufs, tous ces outils existent déjà au Québec. La taxe sur l'essence et le prix des immatriculations sont relativement faibles au Québec en comparaison des pays européens et asiatiques (Godbout et Robert-Angers 2020, Meloche 2019). La taxe sur les superficies de stationnement est utilisée par la Ville de Montréal dans son centre-ville seulement. Il serait intéressant d'étendre cette mesure à l'ensemble de la région métropolitaine de Montréal (Paulhiac-Scherrer, Meloche et Morency 2015, Meloche 2020b). La tarification routière ne sert présentement qu'au financement de deux ponts dans la région métropolitaine de Montréal (sur les autoroutes 25 et 30). Les possibilités technologiques associées à l'utilisation de données satellites offrent toutefois de nouvelles possibilités au regard d'une tarification kilométrique qui permettrait de tarifier la totalité du réseau, en modulant les tarifs pour tenir compte de la pollution et de la congestion (Meloche 2019). Les États-Unis, l'Europe et certains pays d'Asie sont déjà relativement avancés dans la réflexion sur la mise en œuvre de ce type d'outils. Le Québec tarde à s'intéresser à cette question, pourtant centrale au regard de la mobilité durable.

### 3) Favoriser la protection des espaces naturels

La perte d'espaces ouverts (terres agricoles et milieux naturels) représente un coût social associé à la destruction des paysages et des services écosystémiques qui n'est généralement pas compensé par les promoteurs qui détruisent ces milieux (Brueckner 2000). Plusieurs outils peuvent agir sur la demande d'espaces ouverts ou permettre le versement d'une telle compensation : taxe de lotissement, droit de compensation, redevances de développement et taxe sur le coefficient d'occupation du sol (COS)<sup>4</sup>. Les droits de compensation existent déjà au Québec, pour la protection des milieux humides notamment. Dans ce dernier cas, il n'est toutefois pas clair si le montant exigé est proportionnel aux externalités, mais le mécanisme en place est le bon. Les municipalités du Québec sont également autorisées à exiger des promoteurs des redevances de développement pour compenser le coût des infrastructures. Bien que ces mesures servent à mieux répartir la charge des infrastructures entre les propriétés, il n'est pas clair à quel point cela représente vraiment un outil d'écofiscalité (Found 2019). Quant aux taxes de lotissement ou sur le COS, elles n'existent pas présentement au Québec. La préoccupation sur l'artificialisation des sols semble importante en France (Desrousseaux et Schmitt 2018), mais elle trouve peu d'écho au Québec présentement. La taxe de lotissement est une solution potentielle à ce problème. En ce qui concerne l'idée de la taxe sur le COS, elle permettrait de faire payer les propriétaires dont la propriété affiche un COS inférieur à la norme minimale fixée dans le règlement de zonage. Il s'agit d'une idée soulevée par Tremblay-Racicot et al. (2020) qui devrait favoriser la densification de certaines zones, notamment à proximité des stations de transports urbains structurants.

---

<sup>4</sup> Le coefficient d'occupation du sol réfère au ratio de la superficie de plancher sur la superficie du terrain pour un lot donné. Cette mesure est souvent utilisée pour fixer des seuils de densité en urbanisme.

## La bonne échelle d'intervention

Les externalités liées aux lacunes de l'aménagement du territoire débordent généralement les frontières des municipalités (même des plus grandes). Parmi les problèmes de mobilité durable, par exemple, la congestion crée généralement moins de coûts dans les municipalités d'origine des automobilistes que dans les municipalités de transit ou de destination. Les effets négatifs de la mobilité sur les émissions de gaz à effet de serre engendrent un problème global et non un problème local. Plusieurs des outils d'écofiscalité relèvent également des pouvoirs fiscaux du gouvernement du Québec et non de ceux des municipalités. Pour toutes ces raisons, il apparaît préférable que ce soit le gouvernement du Québec qui mette en œuvre les outils d'écofiscalité nécessaires pour influencer un aménagement plus durable du territoire que de laisser cette initiative aux municipalités.

En terminant, il est important de souligner que la mise en place de mesures d'écofiscalité afin de réduire l'usage extensif du sol demeure futile si le développement immobilier (par la densification) est interdit sur la majeure partie du territoire où des alternatives plus durables existent. L'exemple donné est celui de la Ville Mont-Royal, où deux stations du Réseau express métropolitain (REM) sont actuellement en construction. Cette municipalité a connu de fortes hausses des valeurs foncières au cours des dernières années. Le territoire y est globalement peu dense et la demande pour s'y loger est très forte. La réglementation en place est actuellement le seul frein à un développement immobilier plus dense qui permettrait d'optimiser le déploiement d'infrastructures de mobilité plus durable. Plusieurs études tendent à montrer que ce type de réglementation favorise les générations actuelles au détriment des générations futures (Gleaser et Gyouko 2018). Cet élément doit être pris en compte dans la réflexion sur les mécanismes à mettre en place pour favoriser l'aménagement durable du territoire.

## Références

- BRUECKNER, J. K. (2000). Urban sprawl: diagnosis and remedies. *International regional science review*, 23(2) : 160-171.
- DESROUSSEAUX, M. et B. SCHMITT (2018). Réduire l'impact de l'artificialisation des sols. *L'Économie politique*, 2 : 54-68.
- GLAESER, E. et GYOURKO, J. (2018). The economic implications of housing supply. *Journal of Economic Perspectives*, 32(1) : 3-30.
- GODBOUT, L. et ROBERT-ANGERS, M. 2020. Les mesures écofiscales au Québec : le cas du transport routier. In Whitmore, J. et Pineau, P-O, (éd.). L'écofiscalité au Québec : quelles options pour accélérer la transition énergétique et la décarbonisation de l'économie? Synthèse d'un atelier tenu le 20 février 2020, préparé pour Transition énergétique Québec, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal.
- KITCHEN, H., MCMILLAN, M. et SHAH, A. (2019). *Local Public Finance and Economics: An International Perspective*. Palgrave – McMillan.
- MELOCHE, J-P. (2020a). Les mesures écofiscales au Québec : le cas du transport routier. In Whitmore, J. et Pineau, P-O, (éd.). L'écofiscalité au Québec : quelles options pour accélérer la transition énergétique et la décarbonisation de l'économie? Synthèse d'un atelier tenu le 20 février 2020, préparé pour Transition énergétique Québec, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal.
- MELOCHE, J.-P. (2020b). Quelques suggestions de financement Mémoire présenté dans le cadre des Consultations publiques sur le projet de Plan stratégique de développement du transport collectif de l'Autorité régionale de transport métropolitain.
- MELOCHE, J.-P. (2019). La tarification routière au Québec - Quelles leçons tirer de l'expérience des précurseurs? Cahier scientifique 2019s-36, CIRANO. <https://www.cirano.qc.ca/fr/sommaires/2019s-36>
- MELOCHE, J.-P., VAILLANCOURT, F. et BOULENGER, S. (2016). *Les finances des municipalités du Québec : comparaisons interjuridictions et éléments d'analyse*, Rapport de projet 2016RP-13, CIRANO.
- MELOCHE, J.-P., VAILLANCOURT, F., et WILLIAM, J. (2020). *La tarification municipale au Québec : Bilan et perspectives*. Rapport de projet 2020RP-07, CIRANO.
- PAULHIAC-SCHERRER, F., MELOCHE, J.-P. et MORENCY, C. (2015). *Pour une connaissance et une gestion renouvelées du stationnement : Propositions théoriques et méthodologiques*, Rapport présenté au Conseil de l'environnement de Montréal et à la direction de la santé publique du CIUSSS Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, 81 p.
- PIGOU, A. C. (1920). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- TREMBLAY-RACICOT, F., PRÉMONT, M.-C., JOBIDON, N. et DÉRY, S. (2020) État des lieux de l'écofiscalité dans les villes québécoises et canadiennes. In Whitmore, J. et Pineau, P-O, (éd.). L'écofiscalité au Québec : quelles options pour accélérer la transition énergétique et la décarbonisation de l'économie? Synthèse d'un atelier tenu le 20 février 2020, préparé pour Transition énergétique Québec, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal.
- WHITMORE, J. et PINEAU, P.-O. (éd.). 2020. L'écofiscalité au Québec : quelles options pour accélérer la transition énergétique et la décarbonisation de l'économie? Synthèse d'un atelier tenu le 20 février 2020, préparé pour Transition énergétique Québec, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal.