

LABORATOIRE D'INNOVATION 11

Finances et fiscalité

COMPTE RENDU PRÉSENTÉ AU

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Avril 2021

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 mandaté l'École nationale d'administration publique (ENAP) pour animer des laboratoires d'innovation publique – réunissant des acteurs de divers horizons – dans le but de réfléchir à des enjeux communs, actuels et transversaux. Douze laboratoires portant sur autant de thèmes ont eu lieu entre le 22 février et le 26 mars 2021.

Ce document présente une synthèse des propos échangés lors du laboratoire 11 sur le thème *Finances et fiscalité* qui s'est tenu le 24 mars 2021. Ce compte rendu a été préparé par l'ENAP et les propos rapportés n'engagent que les participants des laboratoires.

LABORATOIRE D'INNOVATION N°11

Finances et fiscalité

COMPTE RENDU

Le laboratoire est une séance de travail en équipe qui mise sur la différence, la confiance et la dynamique collective pour approfondir et prioriser des enjeux et trouver des propositions de solutions à des problèmes complexes. Deux laboratoires, durant chacun 3 h 30, ont été organisés avec deux groupes composés de 13 et de 12 participants issus de différents organismes et de différentes régions du Québec. Durant ces rencontres, les participants étaient invités à partager leurs **constats** en lien avec la thématique, à prioriser les **problématiques et les enjeux** et à cibler des **propositions de solutions** susceptibles d'alimenter la *Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires* (SNUAT). Tout au long du laboratoire, les échanges devaient converger autour de la question suivante :

Comment la fiscalité et des mesures de financement peuvent-elles mieux soutenir les bonnes pratiques en aménagement et en développement?

1 CONSTATS

Quels sont vos principaux constats relativement à cette thématique? Voici la question qui a lancé les échanges au sein du laboratoire. Ce fut une occasion unique d'entendre les points de vue des participants.

Le régime fiscal

- Les liens entre l'aménagement du territoire et la fiscalité sont majeurs. Les **répercussions sont nombreuses et complexes**. Il n'y a **pas de vision claire** par rapport à la taxation ou à la fiscalité.
- Il n'y a **jamais eu de grands chantiers sur la fiscalité en aménagement**. La situation a très peu changé depuis des années, alors que c'est la base de plusieurs questions et enjeux, notamment ceux liés aux paliers de taxation.
- Les **règles fiscales sont un outil** pour encourager un aménagement durable du territoire. Elles peuvent favoriser les aménagements moins rentables à court terme, mais moins coûteux à long terme.
- La fiscalité actuelle au Québec **encourage les mauvais choix et pénalise les bons**.
- La taxe foncière ne peut servir à la redistribution des richesses, c'est l'impôt sur le revenu qui doit le faire.
- Il est temps **d'entrer dans une autre ère fiscale** où la fiscalité est expliquée aux citoyens. Être en mesure d'évaluer les gains et les bénéfices de cette nouvelle fiscalité, notamment dans un contexte de la **ville intelligente** (vitrine technologique).

L'internalisation des coûts¹

- L'internalisation des coûts est **une approche déjà évoquée** dans le livre blanc de l'Union des municipalités du Québec (UMQ).
- **L'urbanisation diffuse** le long des routes existantes n'engendre aucun coût de développement, mais elle génère une augmentation des dépenses liées aux services.
- Les gens ont **fui les centres-villes à cause du régime fiscal actuel et de l'augmentation de la valeur foncière**. La pression liée à une demande de services en périphérie a toutefois des effets sur la taxation.
- Le **coût réel** généré par les projets et les différents usages doit être la référence pour l'internalisation des coûts.
- L'internalisation des coûts n'est pas suffisamment présente et elle pose des défis. Des mesures incitatives existent, comme les redevances de développement, mais leur utilisation n'est pas suffisamment répandue. Il faudrait pouvoir **associer la redevance de développement à la consolidation urbaine**.

L'équité

- La **taxe foncière paraît inéquitable** entre les contribuables des quartiers centraux et ceux de la périphérie, ainsi que pour les contribuables en milieu agricole par rapport à ceux en milieu urbain, même si le programme de crédits de taxes foncières agricoles vient corriger la situation.
- Les valeurs marchandes sont plus élevées dans les quartiers centraux et cela accentue l'iniquité. Pour une fiscalité durable et pour avancer, il faut accepter de **revoir le régime fiscal**.
- Des **iniquités** existent aussi entre les résidents des quartiers plus anciens et ceux des nouveaux développements.
- L'impôt foncier basé sur l'évaluation municipale crée des **iniquités** et des distorsions. Il ne permet pas de faire de bons choix. Ceux qui font des choix durables, par exemple en s'établissant dans des milieux plus denses et mixtes, doivent absorber des coûts prohibitifs.
- Les contributions constituant les recettes fiscales, notamment celles liées aux taux et aux revenus du secteur résidentiel et du secteur non résidentiel, sont-elles équitables?
- Le **partage de l'assiette fiscale au niveau supralocal** n'est pas suffisamment étendu, cela crée des problèmes de cohérence.

¹ « La valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale. »
Loi sur le développement durable, chapitre II, article 6. [Les principes](#).

Le régime de taxation

- Le régime de taxation régional par rapport au municipal **devrait éviter d'encourager la compétition** entre les municipalités régionales de comté (MRC) dans une même région.
- Doit-on **augmenter les taxes ou mieux taxer** (taxation différente, diversification)?
- La **diversification des revenus** peut se faire par des programmes incitatifs, des programmes d'efficacité énergétique, des règles fiscales incitatives.
- Les **écarts entre les taux de taxation ont une incidence sur le développement**. Les **taux de taxation** sont remis en question en temps de pandémie, notamment pour les édifices qui ont des difficultés particulières liées au télétravail du personnel.

La détermination d'objectifs communs

- La **révision de la fiscalité** devrait être menée en fonction des objectifs à atteindre, par exemple, l'augmentation des services grâce aux transports collectifs. La planification de l'aménagement du territoire devrait être liée aux services qui en découlent.
- Il y a un **manque de cohérence entre les décisions**, par exemple, une hausse des taxes du stationnement et l'élargissement des autoroutes sur le territoire d'une même ville.
- Travailler sur les vraies causes : les démarches à entreprendre pour bénéficier de redevances liées au développement sont **tellement complexes** et les **règles si difficilement applicables** que les citoyens n'en bénéficient pas vraiment.
- **L'équité fiscale** des grandes politiques gouvernementales est essentielle. Les interventions du gouvernement et celles des schémas d'aménagement et de développement (SAD) doivent être harmonisées à l'aide d'une planification territoriale concertée.
- La **fiscalité municipale, provinciale et fédérale doit être coordonnée** pour atteindre des objectifs nationaux de développement durable.
- Lorsque les demandes des citoyens sont traitées selon leur caractère unique, sans égard à leur impact sur l'ensemble du territoire, elles ont des **effets pervers**.

L'écofiscalité

- Certains outils d'écofiscalité à la disposition des municipalités peuvent contribuer à **diversifier les revenus**, notamment au regard du transport collectif ou des infrastructures de transport.
- Les outils d'écofiscalité, comme les incitatifs économiques, viennent avec des **coûts de mise en place importants**.
- Il y a un défi **d'acceptabilité sociale** par rapport à la mise en place d'outils d'écofiscalité, notamment en ce qui concerne les redevances. Il faut sensibiliser les contribuables et les convaincre des bienfaits.
- **Il faut inverser l'écofiscalité pour en faire une écofiscalité positive** et éviter une pression sur le citoyen qui veut augmenter la prise en compte des espaces verts dans ses décisions d'aménagement, sans qu'il soit pénalisé par la taxe foncière.

- La **dépendance des municipalités à la taxe foncière** est un véritable enjeu; cette dépendance peut constituer une limite à l'écofiscalité.

Les outils fiscaux

- Les villes n'ont **pas d'outils fiscaux** pour moduler l'évaluation foncière en fonction d'objectifs spécifiques.
- Les droits de mutation avec l'instauration de tranches par valeur entraînent **des frais administratifs** et deviennent une taxe directe.
- L'impôt foncier basé sur la **capacité de payer** doit-il être le principal mode de financement?
- La taxe foncière induit **une compétition** et s'éloigne de l'internalisation des coûts liés aux services et aux infrastructures.
- Les municipalités n'ont pas les moyens d'assurer un **partage équitable des frais de croissance**, notamment avec les partenaires investisseurs. Elles doivent aussi céder au gouvernement, plutôt que vendre, des terrains pour l'implantation des écoles.
- Les mesures compensatoires **sont des outils essentiels** pour le développement économique, puisqu'elles permettent la réalisation de certains projets importants.
- **L'augmentation des taxes au cours des dernières années freine** la capacité de produire.

2 PRIORISATION DES ENJEUX ET DES PROBLÉMATIQUES

Une activité en sous-groupe a permis de prioriser les enjeux et les problématiques. Voici ce qui est ressorti, dans le respect de l'ordre de parole des participants. Pour la priorisation, certains ont utilisé la méthode de consensus, d'autres ont appliqué les critères suivants :

- Expérience terrain de l'application des orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT);
- Outils de planification;
- Démocratie locale;
- Cohérence de l'approche du haut vers le bas.

Premier groupe

1. Les défis associés à l'internalisation des coûts

- L'internalisation des coûts n'est pas très répandue ni très connue.
- Il est important de s'assurer que les redevances de développement encouragent les bons comportements.
- L'internalisation des coûts en infrastructures et la valeur des services écosystémiques des infrastructures naturelles ne sont pas prises en compte dans l'impôt foncier basé sur l'évaluation municipale.
- Cette approche pose des défis, notamment pour favoriser la consolidation urbaine.
- La prise en compte des coûts liés à la croissance urbaine pose des questions d'équité, notamment entre contribuables.
- Le recours prépondérant à l'impôt foncier pour générer de nouveaux revenus à court terme incite les municipalités à surtout miser sur la croissance. Or, puisque tous les coûts liés à la croissance ne sont pas internalisés par les promoteurs et les municipalités, cela entraîne des impacts à long terme sur les finances des municipalités et du Québec.

2. Les iniquités créées par les outils fiscaux

- L'impôt foncier amène des iniquités et des distorsions, notamment parce qu'il est basé sur la valeur marchande. L'augmentation de la valeur marchande amène ces iniquités : hausse de taxes et obligation de vendre.
- Les règlements permissifs qui favorisent l'étalement ont un impact sur la fiscalité.
- Les politiques publiques doivent être élaborées et appliquées en cohérence avec l'ensemble des outils et des mesures.
- Le recours prépondérant des municipalités à l'impôt foncier peut constituer, dans le régime actuel, un frein à la mise en place de pratiques d'aménagement durable du territoire.
- Les municipalités ne recourent pas suffisamment à la tarification des citoyens et des entreprises en fonction du coût des services réellement offerts à ceux-ci (on n'utilise pas le principe d'utilisateur-payeur); les contribuables ne voient pas suffisamment de lien entre ce qu'ils paient et ce que coûtent les services.

3. La compétition entre les territoires (ou les effets pervers)

- La fiscalité actuelle peut favoriser l'étalement urbain et la **concurrence intermunicipale** au détriment du « redéveloppement » et d'une meilleure utilisation du sol.
- Il y a des problèmes de concurrence à différents niveaux.
- Il n'y a pas un bon partage de l'assiette fiscale au niveau supralocal.
- La taxation municipale est généralement appliquée à l'échelle de la municipalité. Or, les choix d'aménagement d'une municipalité, d'une municipalité régionale de comté ou d'une communauté métropolitaine peuvent avoir des impacts importants sur leurs voisines.
- Certains outils ou mesures favorisent le dézonage des terres agricoles et cela est problématique.

4. L'analyse coûts-bénéfices des milieux naturels

- L'évaluation des services rendus par les milieux naturels est ardue et complexe.
- Il y a une pression continue sur les sites naturels, parce qu'ils n'ont pas une valeur foncière qui reflète les services qu'ils offrent à la population.
- Les milieux naturels sont d'une grande importance, mais cette importance n'est pas mise en valeur.
- Dans l'ensemble de nos pratiques, peu de valeur est accordée aux éléments de grande importance comme les immeubles patrimoniaux, les milieux naturels, la notion d'efficacité énergétique.
- Une mesure incitative devrait être établie afin de reconnaître les impacts positifs des éléments de grande valeur sur les territoires.

5. L'harmonisation des projets et des orientations nationales sur tous les territoires

- Une concordance entre les objectifs politiques et la structure fiscale est nécessaire.
- Il y a un manque d'arrimage des grandes politiques entre elles, lorsqu'il est question de projets majeurs, comme les autoroutes.

Deuxième groupe

1. La diversification des sources de revenus des municipalités

- Les outils fiscaux ne correspondent pas aux services offerts présentement.
- Le recours à l'impôt foncier pour financer des services (logement social, transport en commun, décontamination, patrimoine) n'est pas nécessairement la bonne solution.
- Les responsabilités supplémentaires des municipalités devraient être financées par une part des revenus de la vie économique (taxes sur l'essence).
- La diversification des sources de revenus permettrait une meilleure prise en compte des effets des choix de certaines municipalités sur les autres municipalités.

2. Une meilleure intégration des éléments liés à l'aménagement dans la fiscalité

- L'impôt foncier ne favorise pas une planification à long terme.
- Revoir la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), notamment pour assurer une prise en compte par le milieu municipal des coûts externes associés au développement.
- Intégrer ou mieux prendre en compte les infrastructures vertes parmi les solutions possibles; intégrer la fiscalité à une échelle régionale.

- Mieux prendre en compte les impacts des choix d'aménagement lors de la prise de décision.
- Préciser les nouveaux enjeux dans la modernisation du cadre légal et déterminer des critères et des orientations clairs.
- Le régime fiscal actuel favorise la concurrence entre les municipalités.

3. **Dégager des incitatifs ou des leviers fiscaux pour le développement**

- Financer des services associés au développement et à la transformation urbaine pour favoriser la consolidation des milieux existants et contrer l'étalement urbain.
- Lier les incitatifs financiers et intégrer la notion « d'abordabilité » aux réflexions.
- Recourir à la tarification des services.
- Utiliser l'écofiscalité et le partage des revenus comme leviers pour le développement.
- Types de mesures écofiscales qui peuvent représenter des leviers :
 - Favoriser la densification par une prime à la densité (taxes municipales moindres, crédits d'impôt);
 - Revoir le financement déficitaire des « infrastructures vertes ». Réf. : tarification basée sur les surfaces imperméables – déminéraliser les espaces pour introduire de la biodiversité;
 - Intégrer des pratiques d'écofiscalité et d'écoconditionnalité en faveur du choix économique optimal;
 - Réflexion globale nécessaire soutenue par l'État (approche nationale).

4. **Une plus grande cohérence entre le développement durable des territoires et les réalités municipales et régionales sur tout le territoire**

- Repenser les services en lien avec la démographie par région.
- Utiliser de manière optimale les milieux en fonction de la démographie.
- Nécessité d'arrimer la planification territoriale avec les grandes orientations et les grands projets en infrastructures, notamment en ce qui concerne l'entretien à long terme.
- Prendre en considération les revendications de certains acteurs de revoir le régime d'impôt foncier actuel en lien avec l'étalement urbain.
- Calculer les coûts directs et indirects liés à l'étalement urbain.
- Meilleure coordination intermunicipale et interrégionale.
- Assurer une cohérence des modes de développement et pour l'ensemble des dossiers fiscaux dans une perspective d'écofiscalité.
- MRC et communautés métropolitaines (CM) qui ont un rôle d'intégration municipale et régionale.
- Deux approches :
 - Adopter une perspective plus large pour assurer la cohérence;
 - Adapter les outils déjà en place pour aider les municipalités à sortir de leur dépendance à l'impôt fiscal (contribution pour fins de parcs, redevances, compensations, etc.).

PROPOSITIONS DE SOLUTIONS

Une activité d'idéation en sous-groupe a permis de formuler des pistes de solutions novatrices aux enjeux et problématiques en lien avec la thématique. Les participants devaient imaginer le monde de demain en matière d'aménagement et d'urbanisme. Voici une synthèse de leurs propositions de solutions.

CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE OU D'UN INSTITUT

Une instance indépendante qui :

- rend accessibles des études, des données, de l'information liées aux finances, à la fiscalité et à l'aménagement du territoire;
- développe une expertise en matière de coûts de développement;
- permet une bonne communication et un transfert des connaissances.

TAXES FONCIÈRES QUI REPOSENT SUR LE PRINCIPE D'INTERNALISATION DES COÛTS

Faire en sorte que les taxes foncières ne reposent plus sur l'évaluation de la valeur marchande, mais sur les coûts engendrés par chaque unité d'évaluation.

PARTAGE DE LA FISCALITÉ EN CROISSANCE

Contributions plus importantes de l'État aux revenus des municipalités.

Proposer une surtaxe au développement de terrains agricoles ou naturels pour limiter l'artificialisation.

Autres modes de partage des coûts de construction, d'entretien et de fonctionnement des équipements à développer pour les paliers municipal et régional (ex. : programme écoconditionnel).

STRATÉGIE AXÉE SUR L'ÉCOFISCALITÉ

Stratégie qui serait arrimée à l'économie verte et à l'agriculture durable.

Stratégie qui permettrait une meilleure internalisation des coûts et un meilleur financement des infrastructures vertes.

Exemples de mesures qui pourraient être mises en place :

- Modèle commun d'internalisation des coûts;
- Redistribution de sommes aux municipalités qui préservent les espaces verts;
- Tarification des infrastructures routières;
- Mettre en valeur et promouvoir la valeur des terrains en zone blanche.

RÉVISION DES OGAT ET DE LA LAU

Les décisions d'aménagement devraient considérer un ensemble de critères déterminés dans les OGAT ou dans la LAU.

Des outils fiscaux viendraient appuyer les orientations nationales.

Des indicateurs permettraient d'effectuer le suivi des activités et de leurs impacts.

Les SAD restent un outil central et leur actualisation est rattachée à des délais.

Le gouvernement travaille en partenariat avec les municipalités.

DES OUTILS FISCAUX QUI SOUTIENNENT LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

Adapter le régime de taxation aux orientations :

- Taxer la minéralisation des surfaces;
- Favoriser la densification;
- Recourir à la péréquation entre les municipalités.

Références

BÉLANGER, M. (9 décembre 2020). « [Les "frais de croissance" feront un retour au conseil à Gatineau en 2021](#) », *Le Droit numérique*.

DUPRAS J. (septembre 2019). [La valeur économique des écosystèmes naturels et agricoles de la Communauté métropolitaine de Québec et de la Table de concertation régionale pour la gestion intégrée du Saint-Laurent](#). Rapport final.

Loi sur le développement durable, chapitre II, article 6. [Les principes](#).

UMQ (2012). [Livres blancs municipaux. L'avenir a un lieu](#).