

COMITÉ DE TRAVAIL SUR LA FISCALITÉ
NON RÉSIDENTIELLE ET LE
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

POUR UNE MÉTROPOLE EN AFFAIRES

Rapport présenté au maire de la Ville de Montréal, août 2016



Le 22 août 2016

Monsieur Denis Coderre
Maire de Montréal

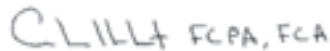
Monsieur le Maire,

Conformément au mandat que vous nous avez confié en février dernier, le Comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique vous soumet respectueusement son rapport intitulé Pour une métropole en affaires.

Les membres du Comité ont entériné à l'unanimité le rapport en espérant qu'il sera une contribution utile au développement économique de la métropole. Nous tenons à vous remercier de nous avoir donné cette occasion d'y contribuer.

Veillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de nos sentiments distingués.

Présidente

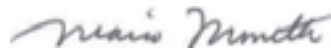


Anne-Marie Hubert, FCPA, FCA, LL.D
Associée directrice pour le Québec, EY

Membres



Hélène Doyon, urbaniste
Présidente Hélène Doyon, urbaniste-conseil inc.



Mario Monette
Président-directeur général, Technoparc Montréal



Martin Galarneau
Associé, TMSA



Danjelle Pilette, Ph.D., urbaniste
Professeure associée, Département de stratégie, responsabilité sociale et environnementale, ESG-UQAM



Yves Godin, AACI, É.A.
Vice-président directeur, Québec, Recherche, évaluation et services conseils-Gestion des impôts fonciers, Groupe Altus Limitée



Me Sébastien Thomas, avocat
Associé, droit immobilier et planification, McCarthy Tétrault



Charles-Olivier Mercier
Directeur général, Société de développement de l'Avenue du Mont-Royal

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	7
INTRODUCTION	11
1. L'ATTRACTIVITÉ ET LA COMPÉTITIVITÉ DE MONTRÉAL	13
1.1 Une performance économique en demi-teintes malgré plusieurs atouts	15
1.2 Des défis importants d'attractivité et de compétitivité économique.	16
2. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE ET FISCAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL	21
2.1 Ralentir la croissance des dépenses	23
2.2 Prendre le virage de l'écofiscalité	24
2.3 Obtenir des outils fiscaux adaptés au statut de métropole	26
3. LES SERVICES ET LES PROGRAMMES DE LA VILLE DE LA MONTRÉAL	27
3.1 Améliorer l'efficacité des services municipaux offerts aux entreprises.	29
3.2 Offrir des infrastructures municipales et un aménagement urbain de qualité	30
3.3 Proposer des incitatifs et des programmes fiscaux bien ciblés et constamment évalués	31
4. LE FARDEAU FISCAL NON RÉSIDENTIEL À MONTRÉAL	33
4.1 Une répartition du fardeau fiscal défavorable au secteur non résidentiel	35
4.2 Pour une fiscalité non résidentielle compétitive	39
CONCLUSION	43
RECOMMANDATIONS	44
ANNEXES	46

RÉSUMÉ

En matière d'attractivité et de compétitivité, Montréal dispose de plusieurs atouts stratégiques. Aux coûts d'exploitation très concurrentiels des entreprises s'ajoutent plusieurs avantages significatifs, dont une main-d'œuvre de qualité, des secteurs industriels à forte valeur ajoutée, d'excellents centres de recherche et universités ainsi qu'une grande effervescence culturelle et créative. La qualité de vie demeure également l'une des grandes forces de la région de Montréal, qui trône au sommet des classements nord-américains selon plusieurs indicateurs.

Toutefois, malgré ses forces et ses attraits indéniables, et bien qu'elle ait amorcé un rattrapage économique depuis quelques années, la région métropolitaine présente des difficultés économiques importantes et récurrentes par rapport à ses principales voisines nord-américaines. La croissance économique de la région de Montréal a été inférieure à la croissance moyenne des autres régions métropolitaines canadiennes au cours des 25 dernières années.

À l'échelle métropolitaine, plusieurs indicateurs économiques montrent que l'île de Montréal est en perte de vitesse par rapport aux autres villes de la région. Depuis 2001, la population, l'emploi et le nombre d'entreprises augmentent plus rapidement dans le reste de la région métropolitaine que sur le territoire de l'île de Montréal. Depuis plusieurs années, la part relative de la richesse foncière non résidentielle de l'île de Montréal est en baisse constante à l'échelle métropolitaine. Cet effritement indique que d'autres municipalités bénéficient d'une croissance accrue de leur assiette fiscale non résidentielle et des revenus fonciers qui y sont associés.

Le fardeau fiscal assumé par les immeubles non résidentiels est proportionnellement beaucoup plus élevé sur le territoire de l'île de Montréal que dans les autres villes de la région métropolitaine. Cette situation nuit à la compétitivité et à l'attractivité de Montréal.

Pour accroître son attractivité et son niveau de compétitivité et de prospérité économique et sociale, la Ville de Montréal doit améliorer sa performance sur le plan administratif et mieux cibler ses interventions économiques. Pour ce faire, le comité de travail propose six pistes d'action.

1. Ralentir la croissance de ses dépenses

Depuis la naissance de la nouvelle Ville de Montréal en 2002, le budget municipal est passé de 3,6 à 4,9 milliards de dollars, soit une augmentation annuelle moyenne composée de 2,57%. Cette augmentation a été nettement supérieure à l'inflation (1,77%) durant la même période. Il est donc crucial que la Ville contrôle mieux la croissance de ses dépenses pour préserver sa compétitivité fiscale et restreindre la pression exercée sur son budget de fonctionnement. Pour ce faire, la Ville doit augmenter son efficacité, tant dans ses activités que dans sa prestation de services, faute de quoi elle ne pourra pas accroître sa compétitivité et son attractivité.

2. Développer une véritable culture de service à la clientèle

Un constat général se dégage des travaux du comité : il n'est pas toujours facile de faire des affaires à Montréal. En effet, le grand nombre de politiques et de règlements, leur complexité et leur grande variabilité d'un arrondissement à l'autre constituent des irritants majeurs qui compliquent et retardent la réalisation des projets sur le territoire montréalais.

De concert avec ses arrondissements, la Ville doit harmoniser ses programmes, simplifier sa réglementation et améliorer l'efficacité de ses services aux entreprises en assurant un traitement fiable et rapide des demandes de permis ainsi que de toute autre requête. Elle doit procéder à un changement de culture et développer un environnement d'affaires convivial par la mise en place de mécanismes efficaces d'accompagnement des entreprises dans leurs démarches avec les services municipaux. Les instances de la Ville doivent considérer les entrepreneurs et les promoteurs comme des clients et s'assurer que leurs relations s'inscrivent dans des processus efficaces et transparents. En ce sens, la nomination d'un commissaire à la simplification administrative et à l'allégement réglementaire contribuerait à améliorer l'environnement d'affaires à Montréal.

3. Réhabiliter ses infrastructures urbaines et son aménagement urbain

La qualité des infrastructures et de l'aménagement urbain est un facteur déterminant pour la prospérité économique des villes. Des infrastructures en mauvais état nuisent à l'attractivité et à la compétitivité et, ultimement, au développement économique d'une ville ou d'une région. Sur ce chapitre, la Ville de Montréal fait face à des défis majeurs. Elle a sous-investi pendant des décennies dans l'entretien de ses infrastructures et doit effectuer un sérieux rattrapage. L'Administration actuelle a décidé d'accélérer ses dépenses d'immobilisations en utilisant l'emprunt et le paiement comptant. Ces investissements sont en partie financés à même des économies générées par son plan quinquennal de main-d'œuvre. Le comité encourage la Ville à poursuivre ses efforts pour accélérer la mise à niveau de ses infrastructures.

Ailleurs dans le monde, des sources de revenus autres que l'impôt foncier sont utilisées pour payer des infrastructures. Des solutions novatrices de financement telles que la taxe kilométrique, les redevances de développement pour les nouveaux secteurs et les secteurs majeurs de redéveloppement ou la captation de la plus-value foncière doivent être explorées pour réduire la dépendance à l'impôt foncier de la Ville de Montréal.

4. Prendre le virage de l'écofiscalité

À l'heure des objectifs ambitieux mais nécessaires établis par la Convention des Nations unies sur les changements climatiques (COP21), la Ville de Montréal doit, sans plus tarder, donner l'exemple et prendre le virage de l'écofiscalité afin de susciter une utilisation efficiente de certains services municipaux tout en minimisant les impacts environnementaux. La tarification de la gestion de l'eau et des matières résiduelles s'inscrit dans une perspective de développement durable, car elle incite les citoyens et les entreprises à rationaliser l'usage qu'ils font de ces services. De plus, le recours à la tarification permettrait de réduire significativement l'utilisation de l'impôt foncier et de diminuer sensiblement la part relative du fardeau fiscal assumée par le secteur non résidentiel.

Pour ces raisons, la Ville doit, d'une part, accélérer le rythme d'installation des compteurs d'eau pour les immeubles non résidentiels et explorer des avenues de tarification de l'eau pour les immeubles résidentiels et, d'autre part, implanter rapidement sur son territoire un système de tarification de la collecte des matières résiduelles basé sur le principe de l'utilisateur-payeur.

Une politique de tarification de l'eau devrait inclure une forme de crédit pour les ménages dont la consommation serait inférieure à un seuil jugé raisonnable.

5. Procéder à une évaluation de ses programmes d'incitatifs fiscaux et développer des mesures de soutien pour les commerçants fortement pénalisés par la réalisation de travaux majeurs d'infrastructures

Montréal peut intervenir essentiellement par des programmes de revitalisation tels que le PR@M–Industrie ou le PR@M–Commerce, principalement sous la forme d'un crédit d'impôt foncier.

L'efficacité de ce type de mesure d'aide aux entreprises est régulièrement remise en question par des études économiques. D'autres affirmeront que ces programmes ont contribué à la concrétisation de projets importants. Les membres du comité sont d'avis que la Ville de Montréal ne peut totalement se priver d'outils d'intervention de cette nature mais qu'elle doit se questionner sur les objectifs poursuivis, bien cibler ses interventions pour éviter toute dilution de ses efforts et réévaluer régulièrement ses programmes en fonction de l'évolution des secteurs commerciaux et industriels.

Les chantiers majeurs d'infrastructures peuvent générer des contraintes d'accessibilité et, par conséquent, perturber les activités commerciales d'une rue commerçante. Pour cette raison, il est impératif que la Ville s'assure de bien planifier, communiquer et mitiger les travaux. Afin de diminuer le plus possible les délais de réalisation des travaux, il faudrait privilégier une approche 24 heures/7 jours pour les grands travaux d'infrastructures sur les artères commerciales.

La Ville devrait également mettre en place des mesures pour améliorer l'accessibilité et l'attractivité des artères commerciales pendant les chantiers. Pour les cas extrêmes, elle doit envisager la mise en place d'un programme de soutien pour compenser une partie de la perte des revenus engendrée par des travaux majeurs qui ont pour conséquence de fermer une rue ou de sérieusement limiter l'accès aux commerces riverains pendant une période prolongée.

6. Réduire l'écart entre le fardeau fiscal des immeubles non résidentiels et résidentiels

La catégorie des immeubles non résidentiels assume une part importante du fardeau fiscal total qui est imposé à l'ensemble des contribuables montréalais, soit 56,1 % en 2015 alors que l'assiette non résidentielle représente 26,1 % de la base de l'impôt foncier total de la Ville. Ce niveau de contribution est proportionnellement beaucoup plus élevé sur le territoire de la Ville de Montréal que dans les autres villes de la région métropolitaine, ce qui soulève un enjeu de compétitivité pour la métropole.

Montréal doit réduire l'écart du fardeau fiscal observé entre les catégories d'immeubles non résidentiels et résidentiels. La Ville a posé un geste significatif en ce sens dans le budget 2016 en limitant l'augmentation des charges fiscales des immeubles non résidentiels à la moitié de l'indexation des charges des immeubles résidentiels. Le comité de travail encourage la Ville à poursuivre dans cette voie pour les années à venir.

Par ailleurs, dans le but de soutenir ses commerçants de proximité, la Ville de Montréal devrait ajouter à sa structure fiscale un taux différencié réduit qui s'appliquerait à une première tranche de valeur foncière non résidentielle.

INTRODUCTION

Lors du dépôt de son budget 2016, la Ville de Montréal a fait connaître sa volonté d'offrir aux entreprises des conditions favorisant leur développement et la création d'emplois. C'est dans cet esprit que le maire de Montréal annonçait le 10 février 2016 la mise sur pied d'un comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique, composé de représentants de la collectivité montréalaise.

Le comité de travail avait le mandat d'analyser la compétitivité de la fiscalité non résidentielle sur le territoire de la Ville de Montréal et d'examiner les outils d'intervention que la Ville déploie pour soutenir le développement des entreprises. Plus précisément, le comité de travail devait analyser les mesures déjà en place et en proposer de nouvelles, fiscales ou autres, qui pourraient favoriser le développement économique de Montréal.

Le comité de travail s'est acquitté de son mandat avec célérité. Les membres du comité se sont réunis à neuf reprises entre février et juillet 2016. Ils ont consulté plusieurs études et rapports produits par différentes organisations publiques et privées. Ils ont également rencontré des représentants de plusieurs organisations montréalaises et nationales intéressées par le développement de Montréal et ayant manifesté leur intérêt à être entendues.

La vitalité des secteurs commerciaux et industriels est importante pour la santé économique de Montréal et pour la qualité de vie des citoyens dans les divers quartiers. Or, plusieurs signes tendent à démontrer que Montréal est devenue, au fil des ans, moins attractive auprès des entreprises. Certains pôles d'emploi, grandes artères et rues commerciales éprouvent des difficultés importantes. Le taux d'inoccupation des locaux commerciaux à l'échelle de l'île de Montréal est à la hausse, plus particulièrement dans les quartiers centraux, et la croissance du secteur industriel demeure anémique un peu partout sur le territoire.

La Ville de Montréal a un rôle important à jouer pour favoriser le développement de l'activité économique et la vitalité de ses zones d'emploi et des artères commerciales du centre ville et des différents quartiers. Par sa fiscalité, sa réglementation, ses processus décisionnels et ses services aux entreprises, la Ville joue un rôle direct dans le coût, la faisabilité et la rapidité de réalisation des projets immobiliers, commerciaux et industriels. Le comité a donc souhaité s'intéresser, dans le cadre de son mandat, à plusieurs volets de l'action municipale et non pas uniquement aux aspects fiscaux et financiers.

Montréal possède des pouvoirs réglementaires ainsi que des outils fiscaux et financiers de soutien au développement économique non négligeables qui lui permettent d'influencer et de soutenir le développement de son territoire. Ces outils sont-ils efficaces? Est-ce que la Ville dispose de tous les outils adéquats? Quels sont les gestes les plus significatifs que la Ville devrait poser pour accroître sa compétitivité et la vitalité de son territoire? Ce sont là des questions auxquelles le comité de travail a tenté de répondre en proposant des mesures et des pistes d'action administratives et financières précises. Certaines d'entre-elles peuvent être mises en place assez rapidement si la Ville le souhaite; d'autres, par contre, nécessiteront des analyses approfondies de la part des dirigeants municipaux pour en définir les contours exacts et, dans certains cas, obtenir du gouvernement les pouvoirs requis pour agir.

1 L'ATTRACTIVITÉ ET LA COMPÉTITIVITÉ DE MONTRÉAL



Dans un environnement mondial de plus en plus compétitif, les entreprises et les travailleurs qualifiés cherchent les régions qui offrent les meilleures perspectives de réussite. Conséquemment, les métropoles rivalisent de plus en plus entre elles pour attirer les talents, les entreprises et les investissements. Il y a 30 ans à peine, on dénombrait 800 agences de promotion de l'investissement (API) à travers le monde; elles sont maintenant plus de 4 000 à se livrer bataille pour attirer et retenir les entreprises et les travailleurs étrangers sur leur territoire.

Plusieurs facteurs influencent le choix du lieu où les entreprises décident de s'installer ou du milieu de vie dans lequel les travailleurs qualifiés décident d'emménager. Pour ce qui est des entreprises, les facteurs les plus déterminants sont l'accès à un marché important, la disponibilité d'une main-d'œuvre de qualité et en nombre suffisant, la présence d'infrastructures adéquates et, bien évidemment, une structure de coûts concurrentiels. Quant aux individus, ils tiennent compte de plusieurs facteurs à la fois économiques, sociaux, culturels, éducatifs et environnementaux lorsqu'ils choisissent la ville où ils veulent vivre et travailler.

1.1 Une performance économique en demi-teintes malgré plusieurs atouts

Montréal joue un rôle de premier ordre dans le développement économique du Québec. La contribution de la ville et de la région métropolitaine de Montréal au PIB, aux recettes fiscales, aux investissements directs étrangers et aux brevets déposés dépasse son poids démographique. Pour l'année 2013, avec 49 % de la population du Québec, la région métropolitaine de Montréal a contribué à plus de 53 % du PIB du Québec, de même qu'à plus de 50 % des impôts personnels payés et à 53 % des investissements étrangers directs¹.

Métropole innovante et créative dans plusieurs secteurs économiques, culturels et sociaux, Montréal a une économie diversifiée et forte dans des secteurs à valeur ajoutée tels que l'aérospatiale, les technologies de l'information, les sciences de la vie et le jeu vidéo et les effets spéciaux. Montréal est également un grand centre de création et de production culturelle. Cette ébullition de talents et d'expertises est un atout majeur reconnu mondialement.

Toutefois, malgré des réussites dans des secteurs précis, la région métropolitaine de Montréal présente des difficultés économiques récurrentes quand on la compare à ses voisines nord-américaines. L'économie montréalaise ne progresse pas à la hauteur de ses capacités. Sa croissance économique a été inférieure à la croissance moyenne des autres régions métropolitaines canadiennes au cours des 25 dernières années.

Une étude publiée en 2014² par BMO et le Boston Consulting Group démontrait que Montréal faisait piètre figure parmi les grandes villes canadiennes en ce qui concerne quatre indices clés : la croissance économique, la croissance du revenu disponible de ses citoyens, la croissance démographique et le chômage. Un tableau de bord récemment produit par l'Institut du Québec (IdQ) confirme cette performance décevante. Montréal arrive au dernier rang du classement de l'IdQ pour le PIB par habitant, le niveau de productivité et le revenu disponible par habitant³.

Pourtant, la métropole possède des atouts qui devraient lui permettre de bien tirer son épingle du jeu dans un environnement mondial concurrentiel et de se positionner dans le peloton de tête des grandes agglomérations d'Amérique du Nord en termes de croissance économique.

¹ Montréal : boulet ou locomotive? L'importance de la métropole pour l'économie du Québec, Institut du Québec, novembre 2014.

² Créer un nouvel élan à Montréal, 10 propositions pour un programme de relance, BMO et le Boston Consulting Group, février 2014.

³ Comparer Montréal, Tableau de bord de la région métropolitaine de Montréal, Institut du Québec, CCMM, Montréal international, novembre 2015.

Selon l'IdQ, la région de Montréal se distingue particulièrement sur le plan de l'attractivité en ce qui concerne cinq indicateurs parmi les neuf qui constituent cet indice : les coûts d'exploitation (1^{er}), la compétitivité fiscale des entreprises (3^e), la qualité de vie (2^e), la main-d'œuvre dans les secteurs d'avenir (4^e) et l'achalandage des aéroports (3^e). La qualité de vie demeure l'une des grandes forces de la région de Montréal, qui se classe première selon plusieurs indicateurs compilés. Montréal arrive première parmi les villes nord-américaines en ce qui concerne la distribution de la richesse, le taux de criminalité le plus faible et l'abordabilité du logement. Elle figure au top 5 en ce qui concerne l'espérance de vie de ses citoyens (4^e) et la qualité de l'air (5^e).

Globalement, Montréal occupe le sixième rang parmi les quinze métropoles nord-américaines analysées, ce qui est un bon résultat, notamment grâce à sa qualité de vie, aux faibles coûts d'exploitation et à la compétitivité fiscale des entreprises.

Depuis 1996, la firme KPMG évalue les coûts des entreprises dans des villes et des pays à l'échelle mondiale. L'édition de Choix concurrentiels 2016 présente une comparaison des coûts d'entreprise dans plus de 100 villes situées dans 10 pays. Eu égard aux facteurs évalués, le Québec et la région de Montréal se classent encore une fois en très bonne position. La région de Montréal arrive en effet au troisième rang pour la compétitivité des coûts d'entreprise dans ce classement mondial et elle conserve sa première position parmi les 20 régions métropolitaines nord-américaines les plus populeuses en ce qui a trait à la compétitivité de ses coûts d'exploitation.

Outre l'avantage d'avoir les coûts d'exploitation totaux des entreprises parmi les plus faibles, Montréal est aussi l'une des régions où l'environnement fiscal est le plus avantageux pour mener des activités de recherche et de développement. Elle est également reconnue pour la qualité de ses institutions d'enseignement supérieur. Un classement réalisé en 2014 plaçait Montréal au premier rang mondial des villes universitaires offrant la meilleure combinaison de la qualité de l'offre éducative et de l'expérience sociale et professionnelle⁴.

Cependant, des groupes consultés ont souligné que si Montréal bénéficie des coûts d'exploitation parmi les plus bas au monde, cet avantage stratégique est affaibli à l'échelle canadienne par un fardeau fiscal lié à l'investissement nettement plus élevé que dans les autres grandes villes canadiennes. Selon certaines études, Montréal est en queue de peloton à l'échelle canadienne si on compare le taux effectif marginal d'imposition lié aux nouveaux investissements⁵.

Enfin, en vertu du tableau de bord de l'IdQ, la région de Montréal connaît une performance nettement inférieure, d'une part, en ce qui a trait à deux indicateurs d'attractivité – soit la productivité (15^e) et le pourcentage de diplômés universitaires (14^e) – et, d'autre part, en ce qui concerne deux indicateurs de la qualité de vie, soit la proportion de la population vivant sous le seuil de la pauvreté (12^e) et le temps perdu en raison de la congestion routière (11^e).

1.2 Des défis importants d'attractivité et de compétitivité économique

Au cours des dernières décennies, le développement de la périphérie a entraîné une diminution de la part relative de l'agglomération sur les plans démographique et économique. La concurrence est très forte entre les différentes municipalités de la région métropolitaine pour attirer les entreprises et les résidents.

Plusieurs indicateurs économiques montrent que la compétitivité de l'île de Montréal est en perte de vitesse par rapport aux autres villes de la région métropolitaine. Depuis 15 ans, la population, l'emploi, le nombre d'entreprises et la richesse foncière non résidentielle uniformisée augmentent plus rapidement dans le reste de la Région métropolitaine de recensement (RMR) que dans l'île de Montréal.

⁴ Global Liveability Ranking and Report, The Economist, august 2014

⁵ C. D. HOWE Institute, Adam Found, Peter Tomlinson and Benjamin Dachis. Business Tax Burdens in Canada's Major Cities; The 2015 Report Card, novembre 2015.

Quelques données significatives à ce sujet :

- Depuis 2001, la croissance de la population a été de 10,2 % sur l'île de Montréal et de 15,5 % dans la RMR. Alors qu'en 2001 elle représentait 52,9 % de la population métropolitaine, la part relative de l'île est passée pour la première fois sous la barre des 50 % en 2009 pour se situer à 49,3 % en 2011.
- Entre 2001 et 2011, l'emploi sur le territoire de l'île de Montréal a crû de 3 % comparativement à 28 % dans le reste de la RMR. Au cours de cette période, l'emploi a crû de 19 % dans l'agglomération de Longueuil, de 24 % à Laval, de 35 % dans la couronne Sud comme dans la couronne Nord. Le poids de Montréal dans la RMR quant à l'emploi selon le lieu de travail a diminué de 4,9 points de pourcentage, passant de 68,6 % à 63,7 %.
- L'île de Montréal était en 2001 le lieu d'affaires de 56,8 % des entreprises à l'échelle métropolitaine. Cette proportion avait chuté à 52,8 % en 2014 (voir figure 1).
- Depuis plusieurs années, la part relative de la richesse foncière non résidentielle de l'île de Montréal est en baisse constante dans la région métropolitaine (voir figure 2).

L'effritement du poids relatif du nombre de lieux d'affaires et de l'assiette foncière non résidentielle montréalaise illustre, sans équivoque, que l'île de Montréal est devenue, au fil des ans, moins attractive pour plusieurs types d'entreprises à l'échelle métropolitaine.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation : le coût nettement plus élevé des terrains sur l'île de Montréal, le taux élevé de contamination de plusieurs anciens terrains industriels, le taux d'imposition important que doivent payer les immeubles non résidentiels, les problèmes de congestion routière chronique dans certains secteurs du territoire, les contraintes réglementaires de même que les procédures administratives plus nombreuses et complexes à Montréal qu'ailleurs sont autant d'éléments qui nuisent, à des degrés divers selon le type d'entreprise, à l'attractivité de Montréal.

Des causes multiples appellent des solutions multiples. Toutefois, avant d'entrer dans le vif du sujet, il est intéressant de mettre en parallèle l'évolution très différente que connaît le secteur résidentiel sur le territoire de l'agglomération montréalaise.

Depuis plusieurs années, l'île de Montréal connaît une croissance importante et constante des parts de marché des mises en chantier résidentielles à l'échelle métropolitaine. Pour la période de 2006 à 2010, les projets résidentiels à Montréal ont représenté en moyenne annuellement 29 % de l'ensemble des mises en chantier résidentielles réalisées sur le territoire de la région de métropolitaine. Pour la période suivante, de 2011 à 2015, les parts de marché de l'île de Montréal ont été en moyenne de 37 % annuellement, atteignant en 2014 une pointe jamais atteinte auparavant de 45 %⁶.

Le secteur résidentiel montréalais semble donc bien tirer son épingle du jeu dans un marché métropolitain caractérisé par une densification du cadre bâti. Ce phénomène s'explique par le fait que l'île de Montréal connaît depuis plusieurs années une croissance de sa population. En effet, s'il est vrai que Montréal perd chaque année une partie de ses citoyens au profit de la banlieue, quoique le mouvement ait ralenti ces dernières années, elle affiche un solde migratoire total positif grâce essentiellement à l'immigration internationale. Ce phénomène, conjugué à celui de l'augmentation constante du nombre de ménages⁷, explique en bonne partie la croissance de la demande pour les immeubles résidentiels sur le territoire de l'île de Montréal.

⁶ Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL).

⁷ Au recensement de 2011, Statistique Canada dénombrait 849 445 ménages sur le territoire de l'île de Montréal, soit une hausse de 2,2 % par rapport aux 831 030 ménages relevés au recensement de 2006. Plus de 332 715 ménages sont constitués de personnes seules, une augmentation de 4,9 % par rapport à 2006.

Visiblement, le secteur résidentiel de Montréal est de plus en plus attractif. On peut même parler d'un renversement de tendance par rapport à il y a 25 ans. Est-il envisageable d'imaginer un renversement semblable en faveur d'un accroissement de la demande pour la catégorie des immeubles non résidentiels sur le territoire de l'île de Montréal? Il est permis de l'espérer. Il faudrait toutefois prendre le taureau par les cornes et créer des conditions propices au développement des affaires à Montréal.

Nous ne prétendons pas avoir fait en quelques mois le tour de tous les enjeux et de tous les défis auxquels sont confrontés les secteurs commerciaux et industriels montréalais. Toutefois, dans les trois chapitres suivants, nous proposons des pistes d'action pour améliorer la compétitivité administrative, réglementaire et fiscale de Montréal dans le but d'accroître le potentiel de développement de ces secteurs et, du coup, la création d'emplois sur le territoire.

FIGURE 1

Répartition des entreprises dans la RMR de Montréal de 2001 à 2014

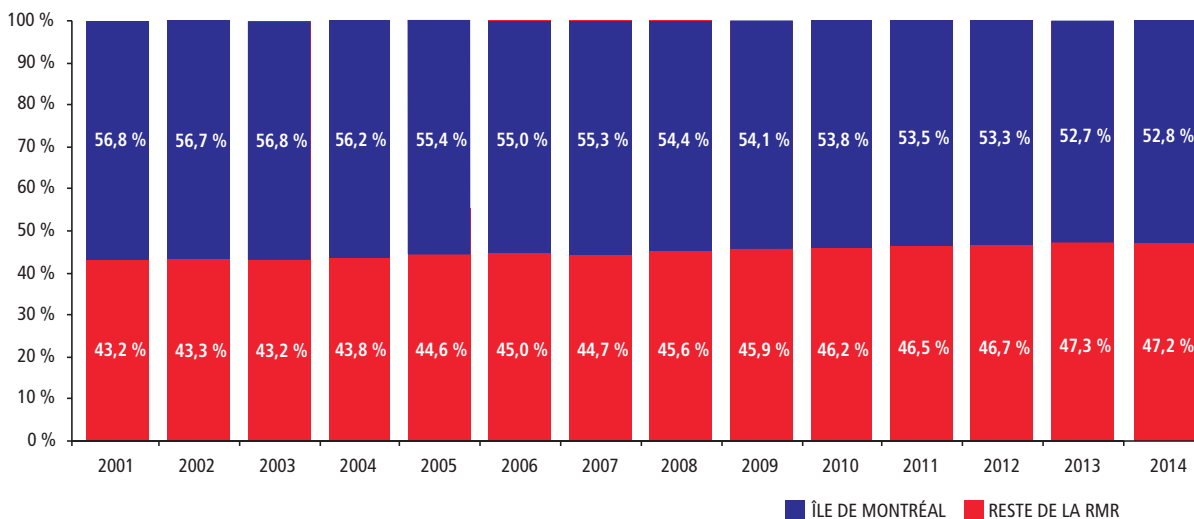
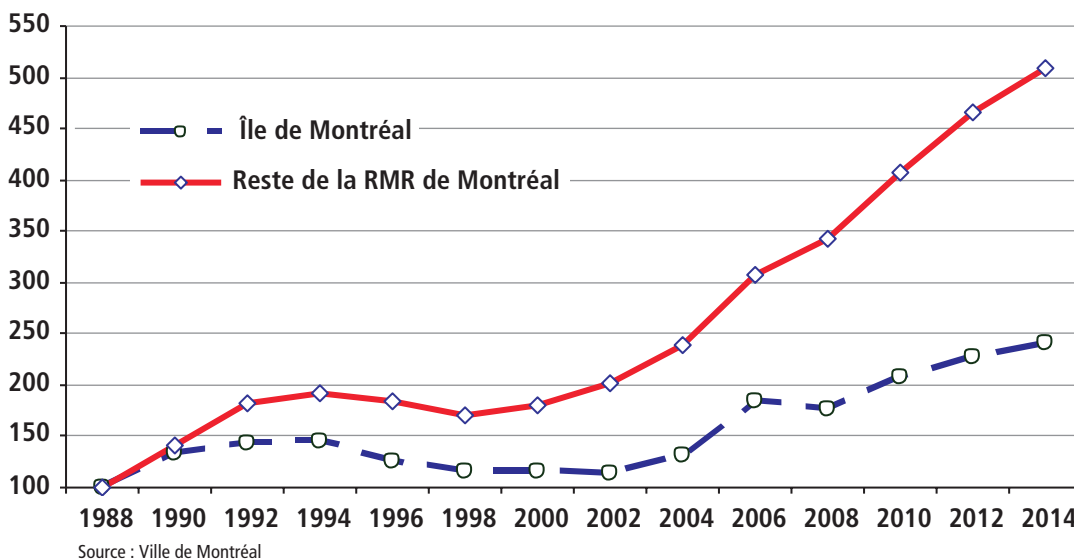


FIGURE 2

Indice de croissance de la richesse foncière uniformisée non résidentielle de 1988 à 2014 (indice 1988 = 100)



2 LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE ET FISCAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL



Depuis la naissance de la nouvelle Ville de Montréal en 2002, le budget municipal est passé de 3,6 à 4,9 milliards de dollars, soit une augmentation annuelle moyenne composée de 2,57 %. Cette augmentation, nettement supérieure à l'inflation (1,77 %) pendant la même période, illustre toute l'ampleur du défi auquel la Ville de Montréal est confrontée sur le plan budgétaire.

Le régime fiscal de la Ville de Montréal repose essentiellement sur l'impôt foncier. Ses revenus proviennent à plus de 70 % de la taxe foncière imposée aux propriétaires d'immeubles. La possibilité pour la Ville d'augmenter ses revenus fonciers demeure limitée, compte tenu de la charge fiscale qu'elle prélève déjà et de la forte concurrence exercée par d'autres municipalités. Montréal n'est donc pas en mesure d'accroître davantage le fardeau fiscal de ses contribuables sans que cela ait des conséquences négatives sur sa compétitivité. Dans ce contexte, une gestion rigoureuse des dépenses municipales et un recours accru à d'autres sources de revenus que l'impôt foncier, notamment l'écofiscalité, s'imposent comme des avenues incontournables si la Ville souhaite réellement accroître sa compétitivité et accélérer la création de richesse sur son territoire.

2.1 Ralentir la croissance des dépenses

Les dépenses de fonctionnement per capita à Montréal s'élevaient en 2011 à 3 123 \$, comparativement à 1 980 \$ en moyenne pour les autres villes québécoises de 100 000 habitants et plus⁸. Durant la période de 2012 à 2014, les charges de fonctionnement per capita à Montréal ont été en moyenne d'environ 35 % supérieures à celles des autres municipalités de plus de 100 000 habitants⁹.

Les dépenses liées aux coûts de main-d'œuvre accaparent la part du lion des dépenses de la Ville. Plus marquant encore, les dépenses de rémunération ont connu une forte croissance depuis la création de la nouvelle Ville. Alors qu'elles représentaient 42,6 % des dépenses totales en 2002, elles atteignaient 52,9 % en 2014. À 111 476 \$ par effectif, la rémunération annuelle à la Ville de Montréal dépassait de 21,0 % la moyenne observée dans les autres grandes villes du Québec en 2014.

L'administration municipale actuelle a posé plusieurs gestes pour ralentir le taux de croissance de ses dépenses et accroître sa performance organisationnelle. La Ville doit poursuivre les efforts d'assainissement de ses finances. À cet égard, elle doit pouvoir compter sur l'appui du gouvernement du Québec. Le dépôt, en juin dernier, du projet de loi 110 concernant le régime de négociation de conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal constitue un geste important susceptible d'aider la Ville à atteindre ses objectifs budgétaires.

Le gouvernement doit également alléger et simplifier le cadre administratif et juridique imposé à Montréal. S'il demeure logique et même nécessaire que le gouvernement fixe de grands objectifs nationaux, il s'avère parfois contre-productif d'imposer des programmes uniformes et un carcan de normes contraignantes ou de contrôles administratifs¹⁰. Un rééquilibrage s'impose en ce qui concerne les procédures d'autorisation et de reddition de comptes que le gouvernement du Québec impose à la Ville de Montréal. Il est raisonnable de penser qu'un cadre juridique et administratif simplifié et bien adapté permettrait à la Ville de faire plus et mieux.

⁸ Source : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).

⁹ Cet écart salarial peut s'expliquer en partie par les responsabilités de métropole du Québec ou par la complexité des tâches inhérentes à la densité de la population et au tissu urbain.

¹⁰ À titre d'exemple, bien que la Ville de Montréal soit mandataire de la Société d'Habitation du Québec pour plusieurs programmes d'habitation, cette dernière impose des suivis et des exigences administratives souvent contraignantes. La Ville de Montréal doit également obtenir des autorisations ministérielles pour déterminer les limites de vitesse, les voies de circulation des véhicules lourds ou encore les heures d'ouverture des commerces.

L'adoption, en mai dernier, par le gouvernement du Québec, d'un plan d'action visant à alléger le fardeau administratif des municipalités constitue un premier pas intéressant. La reconnaissance prochaine du statut de métropole représentera une autre occasion à ne pas manquer pour simplifier le cadre juridique et administratif de la Ville de Montréal afin de générer des gains en matière de coûts et de délais de livraison des services ainsi que des projets publics et privés.

Par ailleurs, la Ville doit pouvoir mesurer les sommes qu'elle dépense pour réaliser ses activités et se comparer aux autres villes du Québec et du Canada. Les résultats d'un exercice de comparaison devraient inciter la Ville à remettre en question ses façons de faire dans les domaines où elle est la moins efficiente et à s'inspirer de ses propres expériences dans les domaines où elle se situe parmi les leaders.

LE COMITÉ DE TRAVAIL RECOMMANDE :

1. **Que la Ville de Montréal poursuive ses efforts pour ralentir le taux de croissance de ses dépenses et accroître sa performance organisationnelle;**
2. **Que la Ville de Montréal se dote d'un balisage du coût de ses activités qui lui permette de se comparer aux autres grandes villes canadiennes.**

2.2 Prendre le virage de l'écofiscalité

À l'heure des objectifs ambitieux mais nécessaires établis par la Convention des Nations unies sur les changements climatiques (COP21), la Ville de Montréal doit sans plus tarder donner l'exemple et prendre le virage de l'écofiscalité afin d'optimiser l'utilisation de certains services municipaux tout en minimisant les impacts environnementaux.

La tarification de la gestion de l'eau et des matières résiduelles s'inscrit totalement dans une perspective de développement durable, car elle incite les citoyens et les entreprises à rationaliser l'usage qu'ils font de ces ressources. Dans le cas d'une tarification à l'usager, le producteur ajuste son prix en fonction du coût des ressources utilisées et le consommateur peut modifier sa consommation en fonction du prix qu'il doit payer et de l'avantage qu'il tire de la ressource. Les exemples vécus dans plusieurs villes au Canada et à l'étranger en cette matière nous enseignent que cette rationalisation conduit souvent à une réduction des coûts des services municipaux.

De plus, la tarification de ces services permettrait de réduire significativement l'utilisation de l'impôt foncier¹¹, ce qui constituerait un résultat tangible dans le contexte montréalais où l'impôt foncier représente plus de 70 % des revenus de la Ville. Une telle mesure contribuerait également à diminuer sensiblement la part relative du fardeau fiscal assumée par les immeubles non résidentiels.

La tarification volumétrique de l'eau

Il est largement démontré que la tarification des services de l'eau encourage un meilleur usage de l'eau dans une optique d'efficacité économique et de conservation de la ressource. Selon plusieurs études, l'installation des compteurs génère une baisse moyenne de 15 à 20 % de la consommation dès la première année.

Au Québec, la tarification de l'eau n'est pas très répandue dans les municipalités, et la Ville de Montréal n'échappe pas à cette règle générale. Une tarification de l'eau n'est appliquée que dans quelques secteurs de la Ville, héritage des structures fiscales existantes avant les fusions municipales. Depuis 2012, la Ville de Montréal déploie un programme de mesure de la consommation d'eau, qui prévoit l'installation de 23 500 compteurs dans les industries, commerces et institutions (ICI) sur le territoire de l'agglomération.

¹¹ Ces deux postes budgétaires représentent environ 10 % des dépenses de fonctionnement de la Ville de Montréal.

Elle prévoit atteindre sa cible au plus tard le 30 juin 2022. Ainsi, dans ce contexte, il n'est pas possible d'entrevoir la mise en œuvre d'une tarification volumétrique de la consommation de l'eau avant 2020.

La Ville doit accélérer le rythme d'implantation des compteurs d'eau dans les immeubles non résidentiels afin de devancer la date prévue de finalisation du processus. Les membres du comité croient également que la Ville devrait explorer la mise en place d'une tarification de l'eau pour les immeubles résidentiels. Une telle tarification devrait prévoir une forme de crédit pour les ménages dont la consommation serait inférieure à un seuil jugé raisonnable. Au-delà de ce seuil, une tarification volumétrique s'appliquerait.

Le cas de la Ville de Toronto est un exemple inspirant en cette matière. Au cours de la dernière décennie, Toronto a mis en place un programme d'installation de compteurs d'eau. Il en a résulté une baisse substantielle de la consommation d'eau potable, et ce, malgré une augmentation de la population torontoise. La Ville de Toronto produit en moyenne et par habitant deux fois moins d'eau potable que la Ville de Montréal (voir l'annexe 1).

La tarification des matières résiduelles

La gestion des matières résiduelles est un service municipal pour lequel une politique de tarification aux usagers serait fort pertinente et relativement simple à mettre en place. Plusieurs municipalités, tant au Canada qu'aux États-Unis, utilisent la tarification à l'usager pour financer cette activité. Par exemple, aux États-Unis, plus de 4 000 municipalités ont implanté un tel type de tarification appelé pay-as-you-throw.

La réforme de la gestion et du financement des matières résiduelles à la Ville de Toronto est très instructive (voir l'annexe 1). L'implantation d'une tarification dans ce secteur a modifié le comportement des ménages torontois. Les autorités municipales ont observé une réduction significative de la production de déchets ainsi qu'une augmentation correspondante du niveau de la collecte sélective et des matières organiques. De plus, le financement des dépenses de fonctionnement et d'investissement des matières résiduelles se réalise sans accroître les pressions sur le budget annuel de Toronto. Dans la région de Montréal, la Ville de Beaconsfield est un autre exemple de municipalité qui a implanté avec succès une tarification au volume.

L'implantation d'un système de tarification de la gestion des matières résiduelles sur l'ensemble du territoire de la Ville permettrait d'amorcer un rééquilibrage du fardeau fiscal assumé par les immeubles non résidentiels et résidentiels. On estime que les immeubles non résidentiels financent actuellement 51,2 % des dépenses liées aux matières résiduelles, alors qu'ils consomment environ 10 % du service. Si une tarification basée sur le principe de l'utilisateur-payeur était appliquée par la Ville, le fardeau réel des immeubles non résidentiels serait alors réduit de 1,7 point de pourcentage. Il est raisonnable d'estimer que la diminution des coûts de la gestion des matières résiduelles atténuera, en bonne partie, le transfert de charges fiscales vers le secteur résidentiel.

LE COMITÉ DE TRAVAIL RECOMMANDE :

- 3. Que la Ville prenne le virage de l'écofiscalité dans une optique d'efficacité économique et de développement durable;**
- 4. Que la Ville accélère le rythme d'implantation des compteurs d'eau pour les immeubles non résidentiels afin de devancer la date prévue de finalisation du processus et qu'elle explore des avenues de tarification de l'eau pour les immeubles résidentiels comprenant un crédit pour les ménages dont la consommation est inférieure à un seuil jugé raisonnable;**
- 5. Que la Ville implante rapidement sur son territoire un système de tarification pour la collecte des matières résiduelles basé sur le principe de l'utilisateur-payeur.**

2.3 Obtenir des outils fiscaux adaptés au statut de métropole

Il n'existe pas de formule idéale d'imposition, chacune présentant une configuration particulière d'avantages et d'inconvénients. C'est pour cette raison que la diversification des sources de revenus d'une grande ville, et notamment d'une métropole comme Montréal, est privilégiée dans la plupart des villes américaines et européennes.

L'impôt foncier comporte plusieurs avantages reconnus. Il s'agit d'un impôt relativement prévisible et facile à percevoir. Par contre, il ne permet pas de capter aussi bien et aussi rapidement que d'autres impôts une partie de la production de la richesse induite par une activité ou un investissement public. À titre d'exemple, Montréal ne reçoit qu'une faible part des retombées fiscales des grands festivals culturels, alors qu'elle assume une part importante des coûts associés à la tenue de ces événements sur son territoire.

Le fait que Montréal assume des responsabilités qui dépassent largement celles des autres municipalités québécoises milite également pour une diversification de ses sources de revenus. Cet état de fait a d'ailleurs été reconnu par le gouvernement du Québec dans l'Entente pour une reconnaissance du statut particulier de Montréal qui a été signée avec la Ville en 2008 et par laquelle le gouvernement verse à la Ville une subvention annuelle de 25 millions de dollars pour la soutenir dans son rôle de métropole. Ce transfert discrétionnaire semble toutefois modeste par rapport aux coûts associés aux activités et aux responsabilités d'une métropole.

Par ailleurs, la Ville de Montréal assume plusieurs responsabilités d'ordre gouvernemental pour lesquelles elle ne reçoit pas de compensation, ou très peu. Le cas le plus probant et connu est celui des services policiers spécialisés que les Montréalais payent par le biais de l'impôt foncier, alors que cette activité est assumée par la Sûreté du Québec ailleurs au Québec. Ce cas n'est pas unique. On pourrait citer le transport scolaire, les services de premiers répondants, l'inspection des aliments, etc.

Le total des transferts gouvernementaux inconditionnels ou liés à des activités de fonctionnement versés à la Ville s'est élevé en 2015 à 179 millions de dollars soit environ 3,5 % du budget municipal. Bien qu'ils soient modestes par rapport au budget total de la Ville, les transferts du gouvernement du Québec sont, dans la majorité des cas, encadrés par des ententes dont la négociation, la mise en œuvre et la reddition de comptes sont complexes, longues et coûteuses en énergie. Le comité fait sienne la proposition qui a été émise par le comité de travail sur la métropole en octobre 2015, visant à revoir cette formule de transfert de fonds afin de la rendre souple et efficiente¹².

LE COMITÉ DE TRAVAIL RECOMMANDE :

- 6. Que le gouvernement du Québec donne suite à la proposition du comité de travail sur le statut de métropole visant à remplacer les transferts financiers inconditionnels ou liés à des activités de fonctionnement par un seul transfert gouvernemental inconditionnel, établi en fonction d'un pourcentage de la TVQ déjà perçue sur le territoire montréalais.**

¹² Une métropole prospère et inclusive pour un développement durable, Rapport du Comité de travail sur le statut de métropole, octobre 2015.

3 LES SERVICES ET LES PROGRAMMES DE LA VILLE DE MONTRÉAL



Un constat général se dégage des enquêtes consultées et des témoignages entendus tout au long des travaux du comité : il n'est pas toujours facile de faire des affaires à Montréal. Le grand nombre de politiques et de règlements, la complexité des processus administratifs et leur grande variabilité d'un arrondissement à l'autre constituent des irritants majeurs qui compliquent et retardent la réalisation des projets sur le territoire montréalais.

En raison de sa taille et de son modèle de gouvernance, Montréal ne peut se comparer à aucune autre municipalité québécoise. Son cadre politique et administratif actuel est très décentralisé. L'hétérogénéité des quartiers nécessite une certaine adaptation des programmes et des interventions aux particularités locales. En contrepartie, la Ville doit se doter de règles communes, claires et transparentes pour tous, d'une part, par souci d'équité entre les citoyens et, d'autre part, pour que ses services atteignent des niveaux accrus d'efficacité et d'efficience. À cet égard, il reste encore beaucoup de travail à accomplir.

De concert avec ses arrondissements, la Ville doit harmoniser ses programmes, simplifier sa réglementation et améliorer l'efficacité de ses services aux entreprises en assurant un traitement fiable et rapide des demandes de permis et des autres requêtes. Elle doit opérer un changement de culture et développer un environnement d'affaires convivial par la mise en place de mécanismes efficaces d'accompagnement des entreprises dans leurs démarches avec les services municipaux. Les instances de la Ville doivent considérer les entrepreneurs et les promoteurs comme des clients et s'assurer que leurs relations s'inscrivent dans des processus efficaces et transparents.

D'autre part, la Ville doit procéder à une évaluation de ses programmes d'incitatifs fiscaux destinés à stimuler l'attractivité de ses zones d'emploi et de ses artères commerciales. Elle doit de plus prêter une attention particulière à la qualité des infrastructures et de l'aménagement urbain.

3.1 Améliorer l'efficacité des services municipaux offerts aux entreprises

Par sa réglementation, ses processus décisionnels et ses services aux entreprises, la Ville joue un rôle direct sur le coût, la faisabilité et la rapidité de réalisation des projets immobiliers, commerciaux et industriels. Or, le niveau de satisfaction des entreprises à l'égard des services municipaux montréalais est très faible.

Dans une enquête réalisée en 2014 par la Ville de Montréal auprès d'entreprises montréalaises¹³, celles-ci se sont dites largement insatisfaites des services offerts par la Ville. Ainsi, la rapidité, la fiabilité, l'efficacité et l'efficience des services dits individuels ont été en général jugés insatisfaisants par les entreprises sondées. Le nombre de démarches à faire, leur complexité ainsi que les délais d'analyse et de réponses pour l'obtention des permis sont des sources importantes d'insatisfaction.

Un sondage réalisé par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) auprès de ses membres classait la Ville de Montréal au 74^e rang des 100 plus grandes villes du Québec selon la complexité de sa réglementation, loin derrière les villes de Laval (11^e rang) et de Québec (26^e rang). Montréal arrive au 9^e rang des 10 villes québécoises de plus de 100 000 habitants. De toute évidence, il y a place à l'amélioration.

¹³ Étude de satisfaction des entreprises à l'égard des services municipaux, Rapport présenté à la Ville de Montréal, TNS, janvier 2015.

La capacité de la Ville à simplifier sa réglementation et à mettre en œuvre des politiques harmonisées ainsi que des programmes efficaces sur l'ensemble de son territoire est un enjeu crucial qu'elle doit relever rapidement si elle veut accroître sa compétitivité et son attractivité. Les membres du comité tiennent à souligner que des progrès ont récemment été réalisés en ce sens. La Ville s'est dotée d'une première ligne de soutien au développement économique local, accessible et bien intégrée. Elle a aussi harmonisé la gestion du déneigement et des matières résiduelles. L'administration montréalaise doit toutefois poursuivre sur cette lancée et accélérer la cadence.

La simplicité et la rapidité des procédures ainsi que la qualité de l'accompagnement des entreprises doivent être au cœur des préoccupations et de l'action municipale des prochains mois. Les réglementations en matière d'urbanisme ou de stationnement, pour ne nommer que celles-là, doivent être comparables d'un arrondissement à l'autre. Il faut améliorer le processus d'émission des permis et des autorisations. Les gains de temps et d'argent qui en résulteraient profiteraient tant à la Ville qu'aux entrepreneurs.

Pour les membres du comité, la simplification administrative et réglementaire est tout aussi déterminante, sinon plus, que le niveau de l'impôt foncier pour insuffler une nouvelle vigueur aux secteurs commerciaux et industriels. En ce sens, le comité estime que la nomination d'un commissaire à l'allégement réglementaire améliorerait l'environnement d'affaires à Montréal.

LE COMITÉ DE TRAVAIL RECOMMANDE :

7. **Que la Ville et ses arrondissements conviennent d'un modèle de gestion qui facilite l'harmonisation des politiques, des normes et des services offerts sur l'ensemble du territoire;**
8. **Que la Ville nomme un commissaire à la simplification administrative et à l'allégement réglementaire ayant pour mandat de simplifier la réglementation et de déterminer des indicateurs de résultats applicables à tous les arrondissements;**
9. **Que la Ville et ses arrondissements se dotent de mécanismes pour répondre efficacement aux entreprises dans leurs démarches avec les services municipaux.**

3.2 Offrir des infrastructures municipales et un aménagement urbain de qualité

La qualité des infrastructures (aqueduc, égout, voie de circulation et système de transport en commun) et de l'aménagement urbain est un facteur déterminant pour la prospérité économique des villes. Des infrastructures en mauvais état nuisent à l'attractivité et à la compétitivité et, ultimement, au développement économique d'une ville ou d'une région. À ce chapitre, la Ville de Montréal fait face à des défis majeurs. Elle a sous-investi pendant des décennies dans l'entretien de ses infrastructures et doit maintenant effectuer un sérieux rattrapage.

Le réseau routier de la Ville est en piteux état. Les parcs industriels ne sont pas tous adéquatement desservis en infrastructures de base (trames de rues, aqueducs ou égouts). Plusieurs secteurs industriels sont mal desservis par le transport en commun.

La Ville estime les besoins en investissements dans les infrastructures municipales à 2,1 milliards de dollars par année, un montant nettement supérieur à la somme de 1,3 milliard de dollars prévue annuellement à son Programme triennal d'immobilisation (PTI). L'Administration actuelle a donc décidé d'accélérer les investissements d'immobilisations en utilisant l'emprunt et le paiement comptant. Ces investissements sont en partie financés par les économies générées par son plan quinquennal de main-d'œuvre. Le comité encourage la Ville à poursuivre ses efforts pour accélérer la mise à niveau de ses infrastructures.

Ailleurs dans le monde, des sources de financement autres que l'impôt foncier sont utilisées pour payer les infrastructures.

Des solutions novatrices de financement telles que la taxe kilométrique à l'échelle métropolitaine pour soutenir le transport en commun, la captation de la plus-value foncière pour financer des projets majeurs et créateurs de richesse, les redevances de développement pour les nouveaux secteurs et les secteurs majeurs de redéveloppement ou encore des partenariats privés-publics (PPP) pour la réalisation de projets majeurs doivent être explorées. Pour ce dernier cas, l'exemple du nouveau pont Champlain est inspirant.

Il est à noter que la Ville de Montréal devra rapidement étudier les avantages et les inconvénients de l'une de ces options car la Caisse de dépôt et placement du Québec propose un mécanisme de partage de la plus-value foncière ainsi que le recours à des redevances de développement pour financer le projet de Réseau électrique métropolitain (REM).

LE COMITÉ DE TRAVAIL RECOMMANDE :

10. Que la Ville poursuive ses efforts de mise à niveau de ses infrastructures urbaines;

11. Que la Ville explore avec ses partenaires métropolitains des solutions novatrices de financement pour certains types de projet, notamment en matière de transport en commun.

3.3 Proposer des incitatifs et des programmes fiscaux bien ciblés et constamment évalués

À l'instar des municipalités canadiennes, et contrairement aux municipalités américaines, le pouvoir de la Ville de Montréal est assez limité en ce qui concerne les incitatifs fiscaux et financiers qu'elle peut offrir aux entreprises. Montréal peut intervenir par des programmes de revitalisation tels que le PR@M–Industrie ou le PR@M–Commerce, mais surtout sous la forme d'un crédit d'impôt.

L'efficacité de ce type de mesure d'aide aux entreprises est régulièrement remise en question par des études économiques¹⁴. Les auteurs de ces études soulignent que les crédits de taxes foncières sont d'une efficacité modeste tout en ajoutant un stress financier dû aux pertes de revenus des municipalités. Une analyse de rentabilité réalisée par Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT) en 2013 démontrait que les impacts fiscaux du programme PR@M–Industrie étaient peu probants. Le Service du développement économique de la Ville de Montréal a également effectué une deuxième évaluation en 2015. Selon les deux sondages réalisés auprès des bénéficiaires du programme, les deux tiers des projets auraient été réalisés même en l'absence de ce programme.

D'autres affirmeront que ces programmes ont contribué à la concrétisation de projets importants et que la Ville de Montréal ne peut totalement se priver d'outils d'intervention de cette nature pour lutter à armes égales avec ses concurrentes canadiennes et américaines.

Les membres du comité estiment que la Ville de Montréal ne peut se priver de tels outils d'intervention. Elle doit cependant se questionner sur les objectifs poursuivis, bien cibler ses interventions pour éviter de diluer ses efforts et réévaluer régulièrement ses programmes en tenant compte de l'évolution des secteurs commerciaux et industriels.

Le secteur industriel est en forte diminution à Montréal comparativement aux villes de banlieue. Ce phénomène touche particulièrement les secteurs industriels traditionnels qui ne sont pas remplacés assez rapidement par de nouvelles filières industrielles innovantes. Les autorités municipales doivent sérieusement évaluer cette question et en tenir compte dans l'élaboration de leurs programmes.

¹⁴ Lincoln Institute of Land Policy, Rethinking Property Tax Incentives for Business, Daphne A. Kenyon, Adam H. Langley et Bethany P. Piquing, 2012.

Le moment est d'autant plus propice pour la Ville de procéder à une évaluation de ses programmes que certains d'entre eux sont sur le point de se terminer (PR@M–Est), tandis que le PR@M–Industrie n'est plus disponible pour de nouveaux projets depuis le 31 décembre 2014.

Le cas particulier des grands chantiers d'infrastructures sur les artères commerciales

Les chantiers majeurs d'infrastructures peuvent générer des contraintes d'accessibilité et, par conséquent, perturber les activités commerciales ou professionnelles des riverains d'une rue commerçante. Pour cette raison, il est impératif que la Ville minimise les impacts négatifs et qu'elle s'assure de bien planifier, communiquer et mitiger les travaux. De plus, il faut mettre en place des mesures permettant d'améliorer l'accessibilité et l'attractivité des artères commerciales. La Ville doit également diminuer le plus possible les délais de réalisation de ses travaux. À cet égard, une approche 24 heures/7 jours devrait être privilégiée pour la réalisation des grands travaux d'infrastructures sur les artères commerciales.

Par ailleurs, les programmes PR@M–Commerce et PR@M–Artère en chantier ne permettent pas de répondre adéquatement à certains problèmes engendrés par la réalisation de travaux majeurs d'infrastructures sur les artères commerciales.

Lorsque la Ville entreprend des travaux d'une importance telle qu'ils ont pour conséquence de fermer une rue ou de sérieusement limiter l'accès aux commerces riverains de cette rue pendant une période prolongée, il apparaît raisonnable que les commerçants puissent recevoir une compensation pour une partie de la perte des revenus engendrée par ces travaux de longue durée. En effet, des études démontrent qu'une interruption d'activités pendant plus de quelques semaines peut être critique pour un grand nombre de commerces de détail¹⁵.

Plusieurs villes européennes ont élaboré des programmes d'indemnisation pour compenser partiellement la perte de revenus découlant d'une baisse d'achalandage engendrée par la réalisation de travaux majeurs sur une artère commerciale. Le niveau de la compensation prend en compte la gêne provoquée, son intensité, sa durée et les mesures prises par le maître d'ouvrage pour limiter les inconvénients.

La mise en place d'un programme de soutien de cette nature nécessiterait que la Ville de Montréal obtienne le pouvoir de soutenir directement les commerçants et non pas uniquement les propriétaires d'immeubles. Les membres du comité estiment que cette avenue mérite d'être regardée et analysée sérieusement par la Ville et le gouvernement du Québec dans le cadre des travaux sur le statut de métropole.

LE COMITÉ DE TRAVAIL RECOMMANDE :

- 12. Que la Ville procède à l'évaluation de tous ses programmes d'incitatifs fiscaux en débutant par le programme PR@M–Industrie;**
- 13. Que la Ville accélère le rythme de réalisation des travaux d'infrastructures sur les artères commerciales en favorisant une approche 24 heures/7 jours lorsque c'est possible et implante des mesures pour améliorer l'accessibilité et l'attractivité de ces artères pendant la durée des travaux;**
- 14. Que la Ville envisage la création d'un programme ciblé, visant à compenser partiellement la perte de revenus des commerçants riverains engendrée par la réalisation de travaux majeurs sur des artères commerciales et qu'elle entreprenne, à cet égard, des discussions avec le gouvernement du Québec afin d'obtenir les pouvoirs législatifs nécessaires.**

¹⁵ Statistique Canada

4 LE FARDEAU FISCAL NON RÉSIDENTIEL À MONTRÉAL



Les propriétaires d'immeubles non résidentiels assument une part importante du fardeau fiscal total qui est imposé à l'ensemble des contribuables montréalais, soit 56 % en moyenne depuis 15 ans. Ce fardeau fiscal est proportionnellement beaucoup plus élevé sur le territoire de la Ville de Montréal que dans les autres villes de la région métropolitaine.

Pour les membres du comité de travail ces constats soulèvent deux enjeux majeurs dont la Ville de Montréal ne peut faire abstraction si elle souhaite être attractive et compétitive :

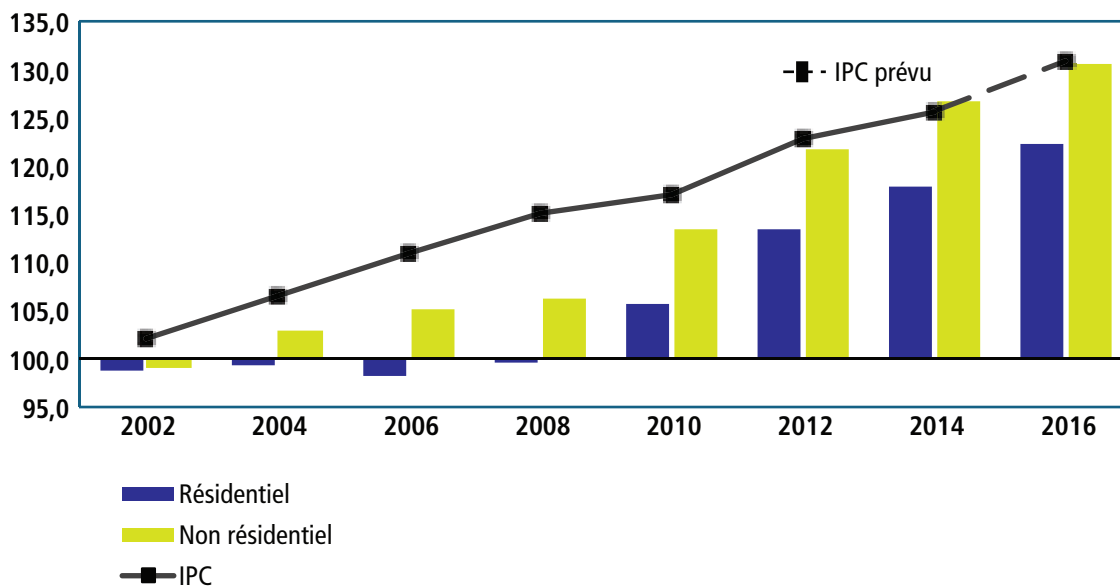
- Un enjeu d'équité pour les contribuables, étant donné que le fardeau fiscal imposé aux immeubles non résidentiels excède la part des services municipaux qui leur sont rendus;
- Un enjeu de prospérité pour la Ville de Montréal, dans la mesure où les charges fiscales relativement élevées qui sont imposées aux immeubles non résidentiels sur son territoire peuvent nuire à sa compétitivité.

4.1 Une répartition du fardeau fiscal défavorable au secteur non résidentiel

Pour la période allant de 2002 à 2016, la hausse des charges fiscales¹⁶ pour les immeubles non résidentiels a été légèrement supérieure à l'inflation, alors qu'elle a été inférieure pour les immeubles résidentiels. Depuis 2002, les charges fiscales imposées aux immeubles non résidentiels à Montréal se sont accrues de 8,3 % de plus que celles des immeubles résidentiels.

FIGURE 3

Évolution des indices des charges fiscales totales et des prix à la consommation, entre 2001 et 2016
Indice (2001 = 100)

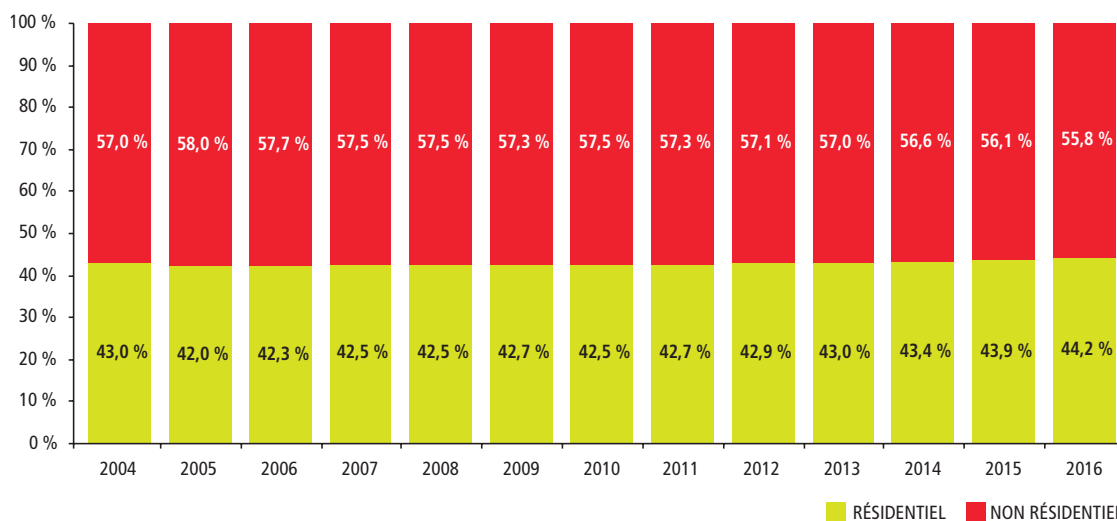


¹⁶ Les charges fiscales représentent la somme des montants payés par la taxe foncière générale, les taxes spéciales de l'eau et de la voirie, les taxes d'arrondissement ainsi que les tarifications pour l'eau et les déchets là où elles s'appliquent.

La répartition du fardeau fiscal entre les catégories résidentielle et non résidentielle est restée relativement stable de 2004 à 2016. Malgré le fait que les charges fiscales des immeubles non résidentiels aient augmenté un peu plus que celles des immeubles résidentiels, ces derniers ont connu une croissance immobilière plus importante au cours de la période. Ainsi, la stabilité dans la répartition du fardeau fiscal s'explique par la combinaison des décisions historiques quant au niveau des charges fiscales des différents secteurs et des effets de la croissance immobilière.

FIGURE 4

Répartition du fardeau fiscal de 2004 à 2016



Si la répartition du fardeau fiscal constitue un indicateur intéressant, il est également pertinent de la positionner par rapport à la composition de l'assiette foncière. Comme l'illustre la figure suivante, les immeubles non résidentiels contribuaient à 56,1 % des revenus totaux d'impôt en 2015, alors que l'assiette non résidentielle représentait 26,1 % de la base de l'assiette foncière totale de la Ville de Montréal.

FIGURE 5

Revenus fiscaux et assiette foncière 2015

IMMEUBLES	RÉSIDENTIELS	NON RÉSIDENTIELS
Revenus fiscaux	43,9 %	56,1 %
Assiette foncière	73,9 %	26,1 %

Afin de guider le choix d'une nouvelle répartition du fardeau fiscal, il aurait été intéressant de comparer la répartition de l'assiette foncière et du fardeau fiscal avec la consommation des services de chacune des catégories résidentielle et non résidentielle. Or, la Ville de Montréal ne dispose d'aucune étude qui aurait permis au comité de travail d'évaluer avec précision l'écart entre les charges fiscales imposées aux immeubles non résidentiels et les services dont ils bénéficient.

Des études effectuées par d'autres villes comparables ont toutefois démontré que la catégorie non résidentielle consomme habituellement moins de services que le secteur résidentiel (voir l'annexe 2). On peut penser que la situation à Montréal est très similaire. Il est donc raisonnable d'affirmer que la contribution de la catégorie non résidentielle aux revenus d'impôt de la Ville excède la part des services municipaux qui lui sont rendus, ce qui pose un enjeu d'équité fiscale.

L'évolution différente des valeurs foncières de chaque catégorie d'immeubles, combinée à la volonté de la Ville de Montréal d'éviter les déplacements fiscaux entre les catégories d'immeubles lors des dépôts de rôle, s'est traduite par un accroissement de l'écart entre les taux appliqués aux immeubles résidentiels et ceux qui sont appliqués aux immeubles non résidentiels sur la période allant de 2002 à 2016.

FIGURE 6

Évolution des valeurs foncières résidentielles et non résidentielles lors des dépôts de rôles d'évaluation, 2001 à 2016

Année	IMMEUBLES RÉSIDENTIELS	IMMEUBLES NON RÉSIDENTIELS
2001	100	100
2002	100	100
2003	100	100
2004	125	115
2005	125	115
2006	125	115
2007	190	140
2008	190	140
2009	190	140
2010	190	140
2011	240	170
2012	240	170
2013	240	170
2014	290	195
2015	290	195
2016	290	195

Ainsi, il en résulte en 2015 que le taux moyen non résidentiel¹⁷ à Montréal (3,8242) est quatre fois et demi (4,59) plus élevé que le taux moyen résidentiel (0,8329). À titre de comparaison, la Ville de Toronto s'est donné comme objectif d'atteindre un taux non résidentiel 2,5 fois supérieur à celui du secteur résidentiel.

¹⁷ Le taux moyen est établi en divisant par l'assiette foncière d'une catégorie d'immeubles la somme des revenus fiscaux provenant de la catégorie. Le taux ainsi obtenu est comparable puisqu'il tient compte de l'ensemble des revenus fiscaux imposés à ces immeubles, peu importe la structure fiscale en place dans la municipalité.

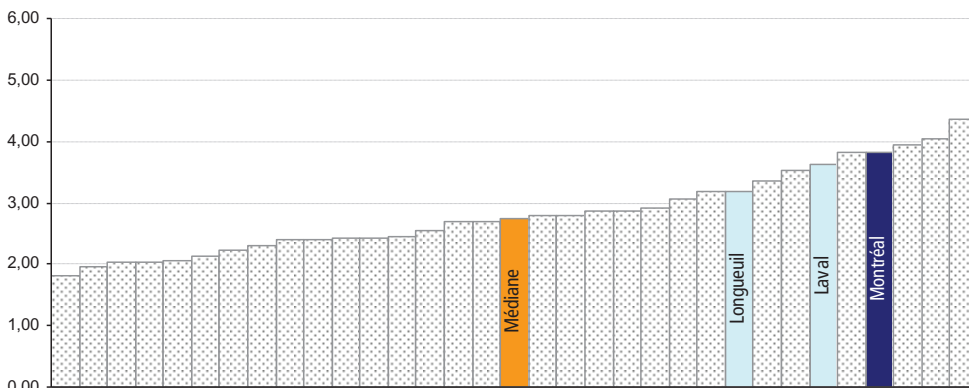
La fiscalité de la Ville de Montréal par rapport à celle de ses voisines

Malgré les limites inhérentes aux comparaisons de taux de taxes¹⁸, ce dernier est tout de même un indicateur à observer, particulièrement au niveau de la région métropolitaine. Ainsi, il est intéressant d'analyser comment se comporte la fiscalité de Montréal par rapport à celle des autres villes de la région métropolitaine.

En comparant les taux moyens non résidentiels de la région métropolitaine, on constate qu'il est plus élevé à Montréal que dans les autres villes de 20 000 habitants et plus. En effet, la Ville de Montréal ne se classe pas très bien, avec un taux moyen non résidentiel de 3,82 \$ par tranche de 100 \$ d'évaluation foncière pour 2015. Avec un tel taux, Montréal se situe très loin de la médiane du groupe, à 2,74 \$ par tranche de 100 \$, mais relativement proche des villes de Laval (3,61 \$) et de Longueuil (3,19 \$). Il est important de souligner également que 12 des 20 municipalités qui affichent les taux moyens non résidentiels les plus élevés dans la région métropolitaine sont situées sur l'île de Montréal.

FIGURE 7

Taux moyens non résidentiels dans la RMR de Montréal en 2015 (villes de 20 000 habitants et plus)



Source : MAMOT, Prévisions budgétaires. Compilations Ville de Montréal.

LE COMITÉ DE TRAVAIL RECOMMANDE :

15. Que la Ville réduise progressivement l'écart entre le fardeau fiscal assumé respectivement par les immeubles non résidentiels et par les immeubles résidentiels.

¹⁸ Les villes déposent des rôles d'évaluation à des dates différentes notamment.

4.2 Pour une fiscalité non résidentielle compétitive

Les constats sont clairs. D'une part, les indicateurs économiques démontrent que la compétitivité de l'île de Montréal est en perte de vitesse et d'autre part, les décisions historiques prises par la Ville en matière de fiscalité ont contribué au développement de cette situation défavorable.

Les membres du comité de travail et les intervenants rencontrés comprennent que la marge de manœuvre budgétaire et fiscale de la Ville est mince. Le comité estime néanmoins que la Ville de Montréal doit, à l'instar des villes de Toronto et de Vancouver, réduire l'écart du fardeau fiscal observé à Montréal entre les catégories d'immeubles non résidentiels et résidentiels.

Une attention particulière doit être accordée aux petits commerces de quartier. Bon nombre d'entre eux, notamment dans les quartiers centraux, ont connu depuis quelques années une croissance importante de leur compte de taxe découlant de la forte augmentation de la valeur foncière de leur immeuble. Or, une augmentation de la valeur foncière ne signifie aucunement une augmentation de la clientèle et du chiffre d'affaires.

La situation de plusieurs commerces dans les quartiers est préoccupante. À terme, si la tendance actuelle se poursuit, il est à craindre que certains types de commerce n'aient plus pignon sur rue le long de certaines artères commerciales. Cette perte de diversité et de mixité commerciale affecterait la qualité de vie de certains quartiers montréalais.

La Ville a posé un geste significatif dans le budget 2016 en limitant l'augmentation des charges fiscales des immeubles non résidentiels à 1 %, soit la moitié de l'indexation des charges résidentielles qui, quant à elles, ont été plafonnées à l'inflation anticipée de 2 %. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction et il faut reconduire cette mesure pendant plusieurs années. En effet, si une telle mesure était appliquée pendant 10 ans, la répartition du fardeau fiscal entre les secteurs serait modifiée à terme de 2,5 points de pourcentage en faveur des immeubles non résidentiels. En 2026, la répartition du fardeau serait alors de 46,6 % pour les immeubles résidentiels et de 53,4 % pour les immeubles non résidentiels, toutes choses étant égales par ailleurs.

Dans le but de soutenir ses commerçants, la Ville de Montréal pourrait s'inspirer de l'exemple de la Ville de Toronto qui a ajouté à sa structure fiscale un taux particulier réduit qui s'applique à la première tranche de un million de dollars de valeur foncière pour les immeubles de la catégorie commerciale résiduelle.

À la demande du comité de travail, l'introduction d'un taux différencié à l'intérieur de la catégorie des immeubles non résidentiels pour la première tranche de valeur foncière de 500 000 \$ a été simulée par le Service des finances de la Ville. Les résultats de cette simulation sont fort intéressants dans l'optique d'alléger le fardeau fiscal des petits propriétaires non résidentiels sans toutefois avoir un impact majeur pour les autres types d'immeubles (annexe 3).

Il faut toutefois souligner que la législation québécoise actuelle ne permet pas à la Ville de Montréal d'appliquer des taux d'impôt foncier différenciés par tranche de valeur foncière. Un amendement législatif serait donc requis.

LE COMITÉ DE TRAVAIL RECOMMANDE :

16. **Que la Ville maintienne la mesure instaurée dans le budget 2016, selon laquelle les charges fiscales des immeubles non résidentiels sont augmentées de la moitié de l'augmentation des charges fiscales des immeubles résidentiels. L'impact de cette mesure devrait être évalué cinq ans après sa mise en place;**
17. **Que la Ville de Montréal envisage un taux différencié qui s'appliquerait à une première tranche de valeur foncière pour les immeubles non résidentiels et qu'elle obtienne à cette fin le pouvoir réglementaire requis.**

CONCLUSION, RECOMMANDATIONS ET ANNEXES



CONCLUSION

En matière d'attractivité et de compétitivité, il est indéniable que Montréal dispose de plusieurs atouts stratégiques. Cependant, force est de constater que la croissance économique de la région est nettement en deçà du potentiel d'une métropole comme Montréal. Il faut renverser cette situation pour accroître la création de richesse et améliorer le niveau de vie des citoyens, particulièrement dans le contexte démographique actuel.

Nos constats ne surprendront personne. Plusieurs défis identifiés dans ce rapport sont bien connus de tous les niveaux de gouvernement. Le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal ont amorcé des discussions visant à renforcer le rôle de la métropole comme locomotive économique du Québec. La concrétisation de l'engagement du gouvernement à reconnaître le statut de métropole nous apparaît crucial pour l'avenir de Montréal et du Québec tout entier étant donné le poids qu'elle représente au plan économique et démographique.

Pour les membres du comité, la Ville de Montréal doit prendre le pari du développement économique et assumer un leadership fort à ce sujet. Montréal a un rôle important à jouer pour accroître la vitalité économique de son centre-ville, de ses zones d'emplois et de ses artères commerciales. Les défis sont nombreux mais les membres demeurent optimistes sur la capacité de la Ville à insuffler une nouvelle vigueur à son secteur non résidentiel.

Parmi les principales conditions de réussite figure d'abord un changement radical de culture organisationnelle qui doit être nettement tournée vers le développement d'affaires. Pour ce faire, la Ville de Montréal doit se fixer des objectifs ambitieux d'harmonisation et de simplification de ses processus administratifs sur l'ensemble de son territoire et instaurer une culture de service à la clientèle dans ses services. Elle doit aussi poursuivre et accentuer les efforts qu'elle a entrepris pour réduire la croissance du fardeau fiscal imposé aux immeubles non résidentiels et poursuivre le rythme de réhabilitation de ses infrastructures.

Une gestion rigoureuse des dépenses municipales et un recours accru à des sources de revenus autres que l'impôt foncier deviennent incontournables si la Ville souhaite réellement accroître sa capacité d'offrir des conditions favorables au développement des entreprises et à la création d'emplois. Avec la signature de la COP21, la Ville doit, sans plus tarder, prendre le virage de l'écofiscalité et poser des gestes forts pour optimiser l'utilisation de certains services municipaux tout en minimisant les impacts environnementaux.

En terminant, les membres du comité de travail souhaitent remercier chaleureusement les élus de la Ville de Montréal de leur avoir offert l'opportunité de contribuer à la réflexion sur les mesures à prendre pour optimiser le potentiel de développement économique de Montréal. Nous espérons que les recommandations de ce rapport contribueront à faire de Montréal une métropole attractive et compétitive, un lieu où il fait bon vivre, travailler et entreprendre.

RECOMMANDATIONS

AU SUJET DU CONTEXTE BUDGÉTAIRE ET FISCAL DE MONTRÉAL, LE COMITÉ DE TRAVAIL RECOMMANDE :

1. Que la Ville de Montréal poursuive ses efforts pour ralentir le taux de croissance de ses dépenses et accroître sa performance organisationnelle;
2. Que la Ville de Montréal se dote d'un balisage du coût de ses activités qui lui permette de se comparer aux autres grandes villes canadiennes;
3. Que la Ville prenne le virage de l'écofiscalité dans une optique d'efficacité économique et de développement durable;
4. Que la Ville accélère le rythme d'implantation des compteurs d'eau pour les immeubles non résidentiels afin de devancer la date prévue de finalisation du processus et qu'elle explore des avenues de tarification de l'eau pour les immeubles résidentiels comprenant un crédit pour les ménages dont la consommation est inférieure à un seuil jugé raisonnable;
5. Que la Ville implante rapidement sur son territoire un système de tarification pour la collecte des matières résiduelles basé sur le principe de l'utilisateur-payeur;
6. Que le gouvernement du Québec donne suite à la proposition du comité de travail sur le statut de métropole visant à remplacer les transferts financiers inconditionnels ou liés à des activités de fonctionnement par un seul transfert gouvernemental inconditionnel, établi en fonction d'un pourcentage de la TVQ déjà perçue sur le territoire montréalais.

AU SUJET DES SERVICES ET DES PROGRAMMES DE LA VILLE, LE COMITÉ DE TRAVAIL RECOMMANDE :

7. Que la Ville et ses arrondissements conviennent d'un modèle de gestion qui facilite l'harmonisation des politiques, des normes et des services offerts sur l'ensemble du territoire;
8. Que la Ville nomme un commissaire à la simplification administrative et à l'allégement réglementaire ayant pour mandat de simplifier la réglementation et de déterminer des indicateurs de résultats applicables à tous les arrondissements;
9. Que la Ville et ses arrondissements se dotent de mécanismes pour répondre efficacement aux entreprises dans leurs démarches avec les services municipaux;
10. Que la Ville poursuive ses efforts de mise à niveau de ses infrastructures urbaines;
11. Que la Ville explore avec ses partenaires métropolitains des solutions novatrices de financement pour certains types de projet, notamment en matière de transport en commun;
12. Que la Ville procède à l'évaluation de tous ses programmes d'incitatifs fiscaux en débutant par le programme PR@M-Industrie;
13. Que la Ville accélère le rythme de réalisation des travaux d'infrastructures sur les artères commerciales en favorisant une approche 24 heures/7 jours lorsque c'est possible et implante des mesures pour améliorer l'accessibilité et l'attractivité de ces artères pendant la durée des travaux;

14. Que la Ville envisage la création d'un programme ciblé, visant à compenser partiellement la perte de revenus des commerçants riverains engendrée par la réalisation de travaux majeurs sur des artères commerciales et qu'elle entreprenne, à cet égard, des discussions avec le gouvernement du Québec afin d'obtenir les pouvoirs législatifs nécessaires.

AU SUJET DU FARDEAU FISCAL DU SECTEUR NON RÉSIDENTIEL, LE COMITÉ DE TRAVAIL RECOMMANDE :

15. Que la Ville réduise progressivement l'écart entre le fardeau fiscal assumé respectivement par les immeubles non résidentiels et résidentiels;
16. Que la Ville maintienne la mesure instaurée dans le budget 2016, selon laquelle les charges fiscales des immeubles non résidentiels sont augmentées de la moitié de l'augmentation des charges fiscales des immeubles résidentiels. L'impact de cette mesure devrait être évalué cinq ans après sa mise en place;
17. Que la Ville de Montréal envisage un taux différencié qui s'appliquerait à une première tranche de valeur foncière des immeubles non résidentiels et qu'elle obtienne à cette fin le pouvoir réglementaire requis.

ANNEXE 1

DES EXEMPLES DE MESURES D'ÉCOFISCALITÉ MISES EN PLACE À TORONTO

La tarification de l'eau à la Ville de Toronto

En 2006, la Ville de Toronto a adopté un plan d'investissement de 10 ans et une politique tarifaire de l'eau basée sur une croissance des tarifs de 9 % par année. L'objectif principal de ce plan était de réhabiliter ses infrastructures d'eau potable et d'eaux usées. Le financement de la gestion de l'eau à la Ville de Toronto, soit la totalité des dépenses de fonctionnement et d'immobilisations, est assuré par une tarification volumétrique de l'eau potable et des eaux usées. La Ville ne finance donc pas par emprunt ses immobilisations dans ce secteur d'activité. De plus, le financement de cette activité est exclu de la fiscalité foncière.

La Ville de Toronto a également mis en place en 2007 un programme d'installation des compteurs pour les immeubles non dotés et bénéficiant d'une tarification forfaitaire fixe. Au 30 septembre 2015, 99 % des immeubles torontois étaient munis d'un compteur d'eau. L'augmentation significative de la tarification volumétrique à la Ville de Toronto permet de bien visualiser l'impact de cette mesure. Ainsi, depuis une décennie, malgré une augmentation de la population, la consommation d'eau potable est en baisse. En 2015, elle a atteint 322 millions de mètres cubes, soit une baisse substantielle depuis 2005, alors qu'elle s'élevait à 374 millions de mètres cubes. Il s'agit d'une baisse moyenne de 1,5 % par année durant la période.

La réforme de la gestion et du financement des matières résiduelles à la Ville de Toronto

En 2008, la Ville de Toronto a implanté une réforme de la gestion et du financement des matières résiduelles. Elle s'est donné la cible de détourner de l'enfouissement 70 % des déchets domestiques générés sur son territoire. Elle a modifié la gouvernance de son service de matières résiduelles en lui reconnaissant le statut de service public autofinancé et elle a instauré une réserve financière dédiée au financement complet des dépenses relatives aux matières résiduelles.

Le financement des matières résiduelles est réalisé au moyen d'une tarification au volume des matières résiduelles, plutôt que sur une base foncière. Le tarif annuel est imposé au propriétaire résidentiel en fonction de la grosseur de la poubelle. Plus celle-ci contient un volume important de déchets à éliminer, plus le tarif est élevé.

La Ville a également mis en place un incitatif fiscal sous forme d'un crédit d'impôt foncier. Le crédit rembourse au propriétaire l'équivalent du tarif demandé pour le plus petit contenant. Le financement de ce crédit d'impôt provient de la tarification de l'ensemble des ménages. La Ville de Toronto n'offre pas aux immeubles non résidentiels le service de collecte, de transport et de traitement des matières résiduelles. Toutefois, comme elle pratique une tarification à l'usager, certains commerces peuvent profiter du service, moyennant tarification. Par ailleurs, l'administration municipale a demandé au Service de la gestion des matières résiduelles d'évaluer la pertinence d'offrir à certains secteurs non résidentiels la possibilité de bénéficier du service de collecte et de traitement des matières résiduelles. Cette option sera considérée dans le cadre de la nouvelle stratégie de gestion des matières résiduelles.

ANNEXE 2

LA RÉPARTITION DU FARDEAU FISCAL DANS LES VILLES DE VANCOUVER ET DE TORONTO

Vancouver

En 2007, la Ville de Vancouver a confié à une commission d'étude le mandat de recommander une politique à long terme pour établir un partage équitable du fardeau fiscal entre les secteurs résidentiel et non résidentiel. Dans le cadre de ses travaux, la commission a réalisé une étude de la consommation des services municipaux par les secteurs résidentiel et non résidentiel. Les résultats ont démontré que la catégorie non résidentielle consommait 24 % des services municipaux financés par la taxe foncière. Or, en 2006, le fardeau fiscal de la catégorie non résidentielle de la Ville de Vancouver s'établissait à 55 %, alors que celui du secteur résidentiel s'élevait à 45 %. Bien que la commission ait souligné les difficultés méthodologiques d'évaluer avec précision la part des services consommés par les secteurs non résidentiels, elle concluait que le fardeau fiscal non résidentiel était nettement supérieur à la part des services qui lui étaient rendus.

Elle a également procédé à une analyse comparative du fardeau fiscal imposé aux secteurs non résidentiels à Vancouver et dans les principales villes de la région métropolitaine. Même si les écarts d'imposition étaient moins importants que les écarts observés eu égard au coût des loyers, la commission a conclu que le régime d'imposition en vigueur en 2007 risquait de nuire, à long terme, à la compétitivité de Vancouver par rapport aux autres villes de la région métropolitaine. À l'issue de ses travaux, la commission a déterminé que la cible pour Vancouver devait être de 48 % pour les immeubles non résidentiels et de 52 % pour les immeubles résidentiels. Elle a proposé de procéder graduellement à cette réduction au rythme de 1 % de transfert de fardeau fiscal par année sur une période de sept ans. Finalement, cet objectif a non seulement été atteint, mais il a été dépassé car le fardeau fiscal des secteurs non résidentiels s'élevait à 46 % en 2014.

Toronto

En 2005, la Ville de Toronto a étudié les écarts entre les taux de taxe foncière résidentiels et non résidentiels imposés sur son territoire. Bien qu'il n'existe pas de consensus sur la répartition idéale, un compromis entre les différentes parties prenantes a été trouvé à la suite de nombreuses consultations. Les taux de taxe non résidentiels devraient atteindre un ratio de 2,5 pour 1 par rapport aux taux de taxe résidentiels. Cette décision correspondait à un transfert fiscal vers le secteur résidentiel de l'ordre de 310 M \$ en 2005, soit une augmentation de 28 % du fardeau fiscal des immeubles résidentiels.

Pour procéder de manière graduelle, le conseil municipal a retenu une augmentation annuelle des taxes résidentielles de trois fois supérieure à celle des taxes non résidentielles, jusqu'à l'atteinte du ratio cible de 2,5. La municipalité devrait atteindre cette cible pour l'ensemble des catégories non résidentielles d'ici 2020. La réduction de l'écart devait être plus rapide pour les immeubles de la catégorie des petits commerces (valeur foncière inférieure à un million de dollars), le ratio cible n'était toutefois pas encore atteint en 2015. En Ontario, les municipalités peuvent faire varier les taux de taxes selon plusieurs catégories d'immeubles non résidentiels. Malgré cela, le ratio cible établi par Toronto (2,5 pour 1) est le même pour toutes les catégories d'immeubles non résidentiels.

ANNEXE 3

UN TAUX DE TAXE FONCIÈRE DIFFÉRENCIÉ POUR LES PREMIERS 500 000 \$ DE VALEUR FONCIÈRE NON RÉSIDENIELLE

La présente annexe illustre l'effet de l'introduction d'un taux différencié pour la catégorie des immeubles non résidentiels, qui s'appliquerait à la première tranche de valeur foncière de 500 000 \$. Ce taux serait plus faible que le taux appliqué au reste des valeurs foncières. Une structure fiscale similaire est en place à Toronto qui impose un taux de taxe réduit à la première tranche de un million de dollars aux immeubles compris dans la catégorie commerciale résiduelle.

Le seuil de la tranche de valeur

Pour cette simulation, le seuil de 500 000 \$ a été retenu pour l'application du taux réduit. Cette décision se justifie par l'importance relative de la tranche de valeur dans l'assiette foncière non résidentielle ainsi que par le nombre d'immeubles de moins de 500 000 \$. À des fins de présentation et d'analyse, les unités d'évaluation ont été séparées en deux ensembles :

- les unités dont la valeur foncière non résidentielle est inférieure à 500 000 \$; et
- les unités dont la valeur foncière non résidentielle est supérieure à 500 000 \$.

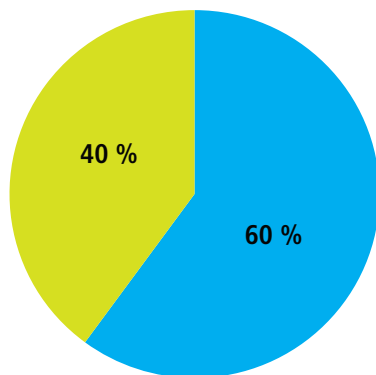
Il est important de noter que le taux réduit s'applique à la première tranche de 500 000 \$ de valeur foncière non résidentielle pour tous les immeubles non résidentiels, qui correspond à 18 % de l'assiette foncière non résidentielle.

Les graphiques suivants présentent la répartition des unités d'évaluation de part et d'autre du seuil de 500 000 \$. Environ 60 % des unités d'évaluation non résidentielles ont une valeur foncière non résidentielle inférieure à 500 000 \$.

GRAPHIQUES 1 ET 2

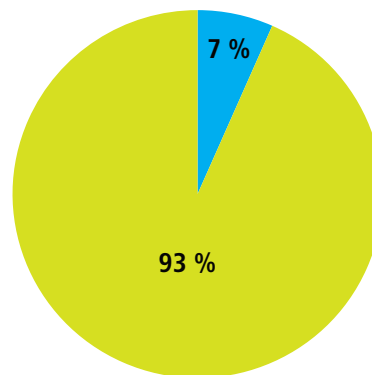
Répartition des unités d'évaluation

En proportion du nombre d'unités



■ Unités de moins de 500 000 \$
■ Unités de plus de 500 000 \$

En proportion l'assiette foncière



■ Unités de moins de 500 000 \$
■ Unités de plus de 500 000 \$

Malgré leur poids dans le nombre des unités d'évaluation, les unités de moins de 500 000 \$ ne représentent que 7 % de l'assiette foncière non résidentielle.

Le tableau suivant présente la valeur moyenne des unités d'évaluation dans chacune des SDC de la Ville de Montréal. Il est à noter qu'il ne s'agit pas des valeurs moyennes par occupant, mais bien des valeurs moyennes par unité d'évaluation. Le total sans Ville-Marie est également présenté dans le tableau, ce qui donne une valeur moyenne plus représentative des SDC de type « artère commerciale ».

TABEAU 1

Nombre d'unités d'évaluation et valeur foncière moyenne dans les SDC de Montréal

SDC	Valeur moyenne par unité	Nombre d'unités d'évaluation				Arrondissement	
		Total	Moins de 0,5 M\$	Plus de 0,5 M\$	Plus de 0,75 M\$		Plus de 1 M\$
Destination Centre-ville	17 732 827 \$	693	11 %	89 %	81 %	75 %	Ville-Marie
Vieux-Montréal	4 870 385 \$	435	18 %	82 %	69 %	58 %	Ville-Marie
Du Village	2 359 640 \$	136	44 %	56 %	38 %	29 %	Ville-Marie
Boulevard Saint-Laurent	1 343 551 \$	242	48 %	52 %	38 %	29 %	Plateau Mont-Royal
Quartier Latin	1 264 941 \$	89	27 %	73 %	46 %	29 %	Ville-Marie
Quartier du Canal	949 705 \$	434	69 %	31 %	22 %	17 %	Sud-Ouest
Jean-Talon à Saint-Léonard	824 143 \$	100	78 %	22 %	18 %	15 %	Saint-Léonard
Pignons sur Saint-Denis	816 020 \$	226	38 %	62 %	35 %	21 %	Plateau Mont-Royal
Promenade Fleury	730 256 \$	107	67 %	33 %	23 %	17 %	Ahuntsic-Cartierville
L'Avenue Mont-Royal	699 531 \$	323	46 %	54 %	26 %	18 %	Plateau Mont-Royal
Promenade Masson	663 497 \$	102	59 %	41 %	20 %	15 %	Rosemont–La Petite-Patrie
Plaza Saint-Hubert	601 082 \$	231	55 %	45 %	20 %	11 %	Rosemont–La Petite-Patrie
Petite Italie	586 929 \$	160	73 %	28 %	18 %	12 %	Rosemont–La Petite-Patrie
Quartier Fleury Ouest	460 565 \$	43	72 %	28 %	14 %	9 %	Ahuntsic-Cartierville
Promenade Ontario	438 012 \$	138	83 %	17 %	9 %	7 %	Mercier–Hochelaga-Maisonneuve
Wellington	434 496 \$	169	77 %	23 %	13 %	8 %	Verdun
Plaza Monk	271 801 \$	140	87 %	13 %	5 %	3 %	Sud-Ouest
Promenade Sainte-Catherine	240 744 \$	136	93 %	7 %	5 %	3 %	Mercier–Hochelaga-Maisonneuve
SDC hors-Ville-Marie	718 597 \$	2 551	64 %	36 %	21 %	15 %	SDC hors-Ville-Marie
Total	4 271 029 \$	3 904	48 %	52 %	38 %	31 %	

Importance du transfert de charges fiscales

La simulation présentée compare la fiscalité de 2016 à un scénario dans lequel le bénéfice de n'avoir augmenté les charges fiscales que de 0,9 % pour les immeubles non résidentiels est attribué uniquement à la tranche de valeur foncière de moins de 500 000 \$ plutôt qu'à l'ensemble des valeurs foncières.

Concrètement, les charges fiscales de l'ensemble des unités non résidentielles sont indexées de 1,9 %, pour refléter les objectifs d'indexation des charges sous l'inflation. Ensuite :

- Dans le statu quo (fiscalité 2016), une réduction de 18,1 millions de dollars équivalente à 1 % d'augmentation des charges fiscales non résidentielles, a été accordée à l'ensemble des unités non résidentielles. Ainsi, les charges fiscales non résidentielles ont été augmentées de seulement 0,9 %.
- Dans la simulation, la réduction est concentrée sur les valeurs foncières inférieures à 500 000 \$. Ainsi, la réduction de 18,1 millions de dollars a servi à créer un taux d'impôt foncier réduit qui s'applique aux premiers 500 000 \$ de valeur foncière non résidentielle. La réduction s'applique sur le taux de la taxe foncière générale.

Ce scénario a ainsi pour effet de réduire la taxe foncière générale de tous les immeubles non résidentiels pour la première tranche de valeur foncière, jusqu'à 500 000 \$. En contrepartie, la taxe foncière générale imposée sur les valeurs supérieures à 500 000 \$ est augmentée.

Résultats

Les taux moyens pour la taxe foncière générale non résidentielle dans le statu quo et la simulation de taux différenciés sont présentés dans le tableau suivant. Le taux de la taxe foncière générale appliqué à la première tranche de valeur foncière est ainsi environ 7 % plus faible que celui qui s'applique au reste des valeurs foncières.

TABLEAU 2

Taux moyen de la taxe foncière générale non résidentielle, 2016 Statu quo et simulation

Statu quo	3,1706 \$ / 100 \$ d'évaluation foncière
Simulation	
• Valeur foncière inférieure à 500 000 \$	2,9899 \$ / 100 \$ d'évaluation foncière
• Valeur foncière supérieure à 500 000 \$	3,2090 \$ / 100 \$ d'évaluation foncière

Effets sur les charges fiscales

La diminution de 18 millions de dollars des charges fiscales pour la première tranche de valeur crée un transfert fiscal de 5,6 millions de dollars des immeubles de moins de 500 000 \$ vers les immeubles de plus grande valeur. Il faut retenir que bien que l'effet soit maximal pour les immeubles de moins de 500 000 \$, tous les immeubles voient leur taux de taxe réduit sur cette première tranche de valeur. Ainsi, les immeubles d'une valeur de 2,7 millions de dollars et moins bénéficient de l'introduction du taux varié. Après ce seuil, l'introduction de ce nouveau taux fait augmenter le compte de taxes.

TABLEAU 3

Effet de l'introduction sur les charges fiscales d'un taux varié pour la première tranche de valeur foncière de 500 000 \$, en dollars et en pourcentage

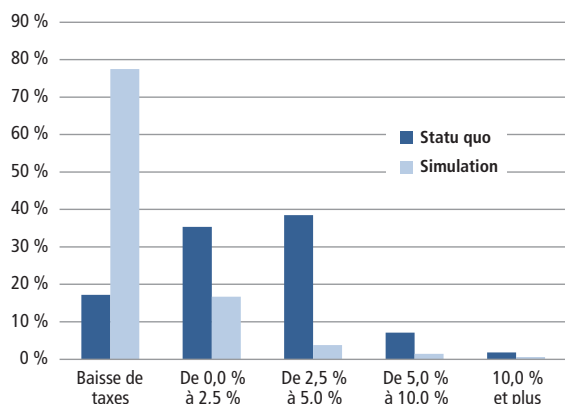
Tranche de valeur	Nombre d'unités	Effet de l'introduction d'un taux réduit	
Sous-total moins de 500 000 \$	15 499	(5,6 M\$)	(5,1 %)
Moins de 99 000 \$	4 051	(0,3 M\$)	(5,0 %)
100 000 \$ à 149 999 \$	2 302	(0,5 M\$)	(5,1 %)
150 000 \$ à 199 999 \$	2 028	(0,6 M\$)	(5,1 %)
200 000 \$ à 349 999 \$	4 575	(2,2 M\$)	(5,1 %)
350 000 \$ à 500 000 \$	2 543	(1,9 M\$)	(5,2 %)
Sous-total plus de 500 000 \$	10 299	5,6 M\$	0,4 %
500 001 \$ à 749 999 \$	2 658	(2,3 M\$)	(4,0 %)
750 000 \$ à 1 000 000 \$	1 465	(1,1 M\$)	(2,5 %)
1 000 001 \$ à 4 999 999 \$)	4 782	(1,3 M\$)	(0,4 %)
5 M\$ à 9 999 999 M\$	727	1,1 M\$	0,6 %
10 M\$ et plus	667	9,2 M\$	1,0 %
TOTAL	25 798	(0,0 M\$)	0,0 %

Les graphiques suivants illustrent les variations des charges fiscales des unités d'évaluation dans le statu quo et dans la simulation. La grande majorité des unités d'évaluation de moins de 500 000 \$ voient une diminution de leurs charges fiscales avec l'introduction d'un taux varié tel que simulé. De leur côté, un bon nombre d'unités de plus de 500 000 \$ voient leurs charges fiscales diminuer, principalement celles dont la valeur est inférieure à 2,7 millions de dollars.

Variation des charges fiscales par tranche de variation, statu quo et simulation

GRAPHIQUE 3

Unités d'évaluation de moins de 500 000 \$



GRAPHIQUE 4

Unités d'évaluation de plus de 500 000 \$

