

L'essor
de la ville

MÉMOIRE DE L'INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU QUÉBEC

CONSULTATIONS DE LA COMMISSION SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET
URBAIN ET L'HABITATION DE LA VILLE DE MONTRÉAL

LOCAUX VACANTS SUR LES ARTÈRES COMMERCIALES

17 JANVIER 2020



PRÉSENTATION DE L'IDU	3
PRÉAMBULE	4
1. PORTRAIT GÉNÉRAL DE LA SITUATION DU COMMERCE DE DÉTAIL DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE	6
2. PRINCIPAUX DÉTERMINANTS	10
3. PRESSION EXERCÉE PAR LA FISCALITÉ.....	10
4. SOLUTIONS	15
4.1. COLLIGER DES DONNÉES PROBANTES SUR LES SECTEURS PROBLÉMATIQUES	15
4.2. MISER SUR UN ALLÈGEMENT DES TAXES FONCIÈRES	15
4.3. UTILISER DE FAÇON PLUS SOUPLE ET ADAPTÉE LES INSTRUMENTS D'URBANISME	17
4.4. METTRE EN PLACE DES MESURES DE PERFORMANCES ADMINISTRATIVES POUR LE TRAITEMENT DES DEMANDES	21
SOURCES D'INFORMATION	22

PRÉSENTATION DE L'IDU

Organisme indépendant et sans but lucratif, l'Institut de développement urbain du Québec [IDU] est le porte-parole de l'industrie immobilière commerciale du Québec. Il se consacre au progrès de l'industrie et au développement urbain responsable au Québec. Ses membres sont des propriétaires, des promoteurs, des investisseurs et des prêteurs, ainsi que des professionnels et des fournisseurs de services de l'industrie.

L'industrie de l'immobilier commercial ajoute annuellement 15,1 milliards de dollars au PIB du Québec. Elle génère plus de 12 milliards de dollars en retombées économiques et plus d'une centaine de milliers d'emplois est soutenue par ses activités. L'industrie verse 6,7 milliards de dollars en revenus fiscaux aux différents gouvernements.

Dans la région métropolitaine, l'industrie a représenté, en 2016, une valeur ajoutée de 9,8 milliards de dollars et contribué à soutenir près de 93 000 emplois. Elle a permis de récolter 2,3 milliards de dollars en impôts fonciers, soit 56 % de tous les revenus fonciers du Grand Montréal.

PRÉAMBULE

La présente consultation s'inscrit dans un continuum de travaux ayant mené au dévoilement du « Plan d'action en commerce¹ », en juin 2018, qui avait lui-même suivi un rapport du comité consultatif² qui incluait 23 recommandations pour aider le commerce de rue à Montréal.

Le rapport de ce comité consultatif invitait notamment la Ville de Montréal « à développer une vision urbaine dans laquelle le rôle du commerce sera davantage compris et mieux défini ». Dans cette perspective, il est mentionné « que le temps n'a pas la même valeur, selon que l'on est commerçant ou que l'on représente l'autorité publique municipale. C'est à la Ville de s'ajuster aux besoins des commerçants, dont la survie dépend du rythme de réaction, et non le contraire ! Il faut briser les paradigmes du passé et briser le moule de la Ville qui régleme et s'enferme dans sa logique administrative, car cela mène tout droit à une impasse. C'est pourquoi le Comité a partout exigé de la Ville l'effort de se mettre à niveau, que ce soit en termes transactionnels, en termes numériques, en termes d'exigences et d'étapes administratives. »

Le sujet n'est donc pas nouveau et plusieurs des solutions sont connues et ont déjà été émises par l'IDU et d'autres partenaires.

De nombreuses métropoles du monde ont vu leurs artères commerciales souffrir de la transformation des habitudes des consommateurs et de la popularité de l'achat en ligne. Cela dit, il est incontestable que le problème est particulièrement aigu à Montréal. L'inoccupation des locaux sur les artères commerciales est aujourd'hui perceptible dans la quasi-totalité des secteurs montréalais, et la presse se fait régulièrement l'écho des difficultés éprouvées. La question touche non seulement à l'économie, à l'emploi, au bien-être des concitoyens et à l'avenir des quartiers, mais aussi à l'équilibre des territoires et à l'identité de Montréal. Ces graves difficultés du commerce de rue sont d'autant plus troublantes qu'elles persistent alors que l'économie du Grand Montréal est sur une lancée. En d'autres mots, les artères commerciales ne bénéficient pas de la croissance de l'économie du Grand Montréal.

De fait, dans le cadre des consultations publiques sur l'enjeu des locaux vacants sur les artères commerciales, l'Institut de développement urbain (IDU) propose à la Commission sur le développement économique et urbain et l'habitation des solutions à mettre en œuvre dans le but d'affronter cet enjeu complexe. Ce mémoire aborde plus spécialement deux dimensions : la fiscalité municipale et l'urbanisme.

¹ [\[ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5798,42657625&_dad=portal&_schema=PORTAL&id=30241\]](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5798,42657625&_dad=portal&_schema=PORTAL&id=30241).

² [\[blogues.desjardins.com/communiqués-de-presse/VilleMtl_RapportCom_PlanCommerce_vFinal.pdf\]](http://blogues.desjardins.com/communiqués-de-presse/VilleMtl_RapportCom_PlanCommerce_vFinal.pdf).

Dans ce mémoire, l'IDU :

- Dresse un portrait général de la situation du commerce de détail dans la région métropolitaine;
- Expose les principaux phénomènes touchant le commerce de détail;
- Décrit la pression exercée par la fiscalité;
- Présente des pistes de solution dont la Ville a pleinement le contrôle, c'est-à-dire la fiscalité, l'urbanisme et l'allègement réglementaire.

L'IDU souligne notamment dans ce mémoire :

- l'importance de bien distinguer la situation sur certaines artères commerciales avec celle des centres commerciaux et le centre-ville;
- l'importante pression exercée par la fiscalité foncière sur les commerçants et sur l'attractivité de Montréal;
- le paiement de taxes foncières par les propriétaires d'immeubles sur les locaux vacants depuis l'importante hausse des taxes foncières découlant de l'abolition de la taxe d'affaires, en 2003;
- le manque de données probantes permettant d'avoir une compréhension claire de la situation sur les artères problématiques et sur l'impact des initiatives sur le taux d'inoccupation;
- l'imposition systémique d'espaces commerciaux au rez-de-chaussée dans plusieurs arrondissements, et ce, sans une vue d'ensemble de l'offre commerciale sur les artères commerciales;
- le faible recours aux usages conditionnels dans l'évaluation des projets;
- les longs délais (dans certains cas, deux ou trois ans) pour le traitement de demandes relatives à des travaux de rénovation ou d'amélioration.

Compte tenu de l'état des connaissances sur le sujet, l'IDU propose :

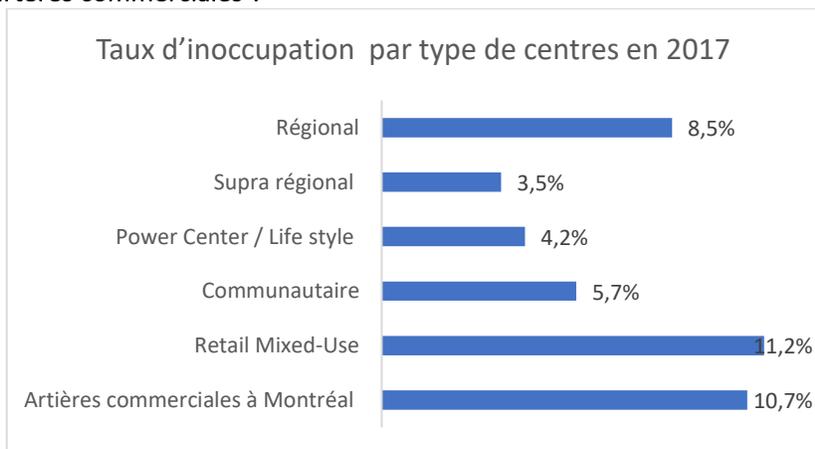
- de colliger des données probantes sur les secteurs problématiques;
- de miser sur l'allègement des taxes foncières;
- d'utiliser d'une façon plus souple et adaptée les instruments d'urbanisme;
- de mettre en place des mesures de performances administratives pour le traitement des demandes.

1. PORTRAIT GÉNÉRAL DE LA SITUATION DU COMMERCE DE DÉTAIL DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE

L'IDU a réalisé une revue de la littérature sur les enjeux et défis du commerce de détail à l'échelle métropolitaine, les divers types de centres et de commerces, les exigences réglementaires, le niveau de taxation et les changements dans les habitudes de consommation.

Or, ces aspects importants à la compréhension de l'enjeu de ces consultations ne sont abordés que de façon très générale dans les documents proposés par la Ville aux participants à cet exercice démocratique. L'IDU ouvre donc son mémoire sur quelques données complémentaires pour mieux cerner la problématique. Nous allons notamment référer aux enquêtes annuelles du Groupe Altus et aux données colligées par le Service de développement économique de Montréal pour les Sociétés de développement économique (SDE).

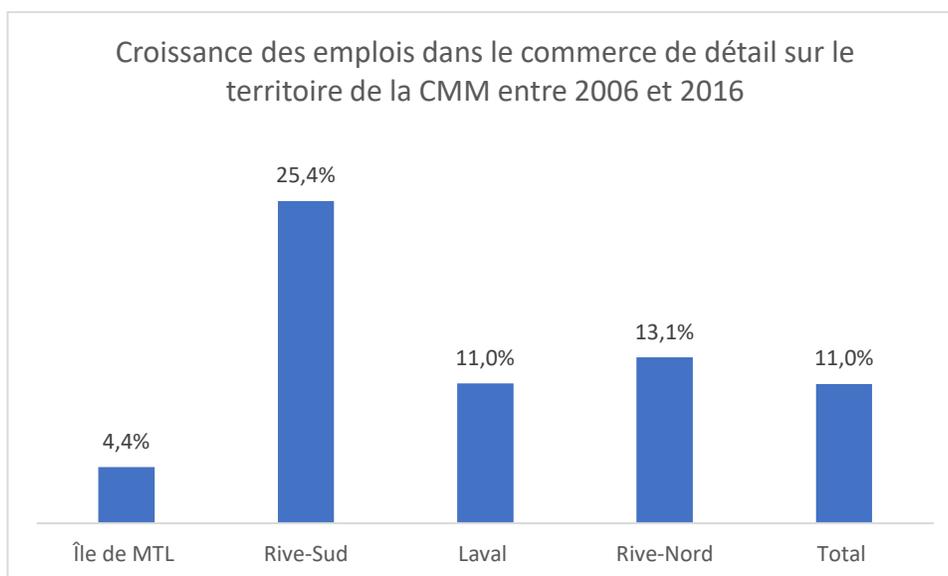
- Le taux d'inoccupation sur les artères commerciales est nettement plus élevé que dans les centres de type régional, supra régional, *power center / lifestyle*, communautaire, *retail mixed-use* et les artères commerciales³.



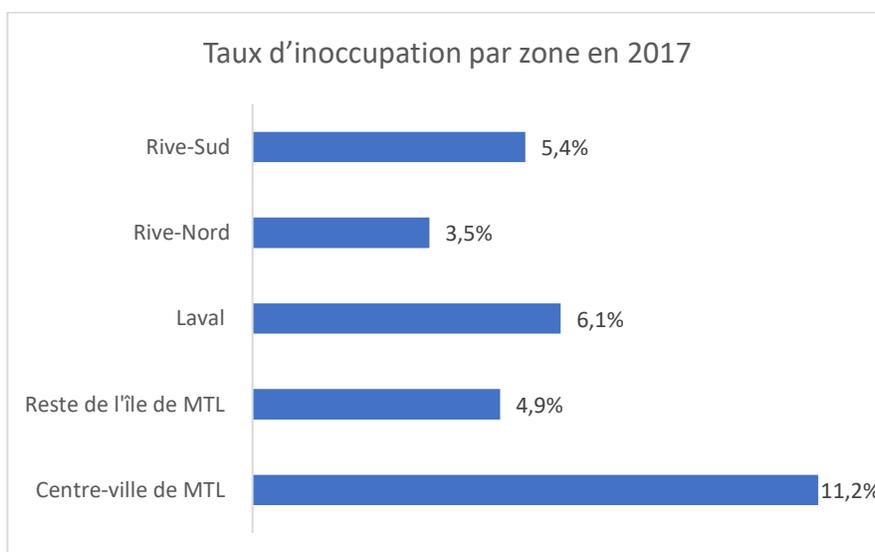
³ Altus Services-Conseils en 2017; Territoire de la CMM en 2011

- **Régional** : Carrefour du Nord, Centre Laval, Galeries Rive-Nord, Place Vertu, Mail Champlain, Place Longueuil et Rockland.
- **Power Center / Lifestyle** : Blue Bonnets Shopping Centre, Carrefour de la Rive-Sud, Carrefour Lachenaie, Centre RioCan Kirkland, Centropolis, Complexe Angrignon, Faubourg Boisbriand, Galeries de Lanaudière, Galeries Laval, Marché Central, Méga Centre Côte-Vertu, Méga Centre Notre-Dame, Méga Centre Vaudreuil, Montreal North, Premium Outlets Montreal, Quartier Dix30, Quartier Laval, RioCan Greenfield, Centre Lachenaie, Centre Laval Centre (boul. Chomedu), Centre Laval Est, Centre Laval Ouest, Centre Mascouche,
- **Régional** : Centre Saint-Constant, Centre Vaudreuil, Carrefour du Nord, Centre Laval, Galeries Rive-Nord, Place Vertu, Mail Champlain, Place Longueuil et Rockland.
- **Supra régional** : Carrefour Angrignon, Carrefour Laval, Fairview Pointe-Claire, Galeries d'Anjou, Place Rosemère, Place Versailles et Promenades Saint-Bruno.
- **Retail Mixed-Use** : Alexis Nihon, Centre Eaton, Complexe Desjardins, Complexe Les Ailes, Les Cours Mont-Royal, Place Montréal Trust, Place Ville-Marie et Promenades Cathédrale.
- **Communautaire** : Carrefour Carnaval St-Leonard, Carrefour de la Pointe, Carrefour Langelier, Centre Boulevard, Centre Carnaval LaSalle, Centre Carnaval Pierrefonds, Centre Duvernay, Centre Forest, Centre Jacques-Cartier, Centre Régional Châteauguay, Centre Terrarium, Complexe Pointe-Claire, Faubourg de l'île, Galeries Mille-Iles, Galeries des Sources, Galeries Laurentides, Galeries Taschereau, Galeries Terrebonne, Les Galeries Lachine, Les Jardins Dorval, Mail Cavendish, Mail Montenach, Mega Centre des Sources, Place Bourassa, Place Désormeaux, Place La Cité, Place Newman, Place Portobello, Place St-Eustache, Place Viau, Plaza Roland-Therrien et Promenades Montarville.

- La croissance de l’emploi dans le commerce de détail a été nettement plus importante à l’extérieur de l’île de Montréal que sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)

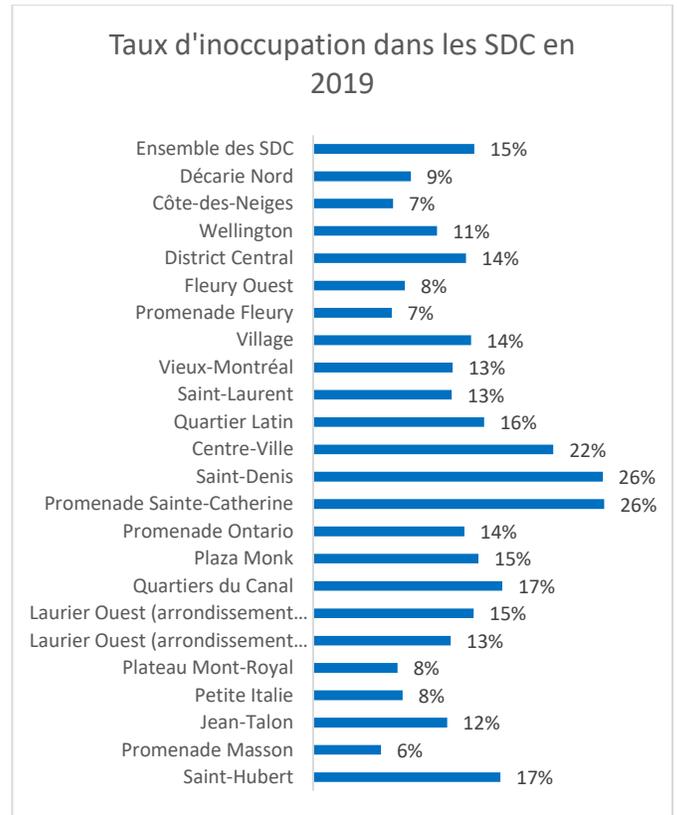
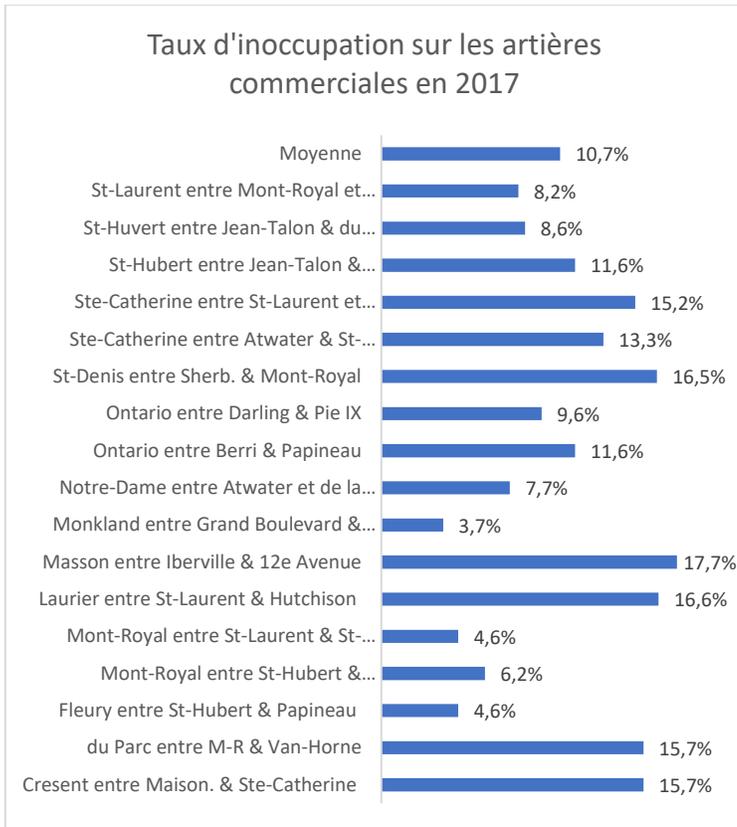


- Le taux d’inoccupation au centre-ville de Montréal est nettement plus élevé par rapport à ceux de la Rive-Sud, de la Rive-Nord, de Laval et du reste de l’île⁴.



⁴ Altus Services-Conseils 2017; Territoire de la CMM en 2011.

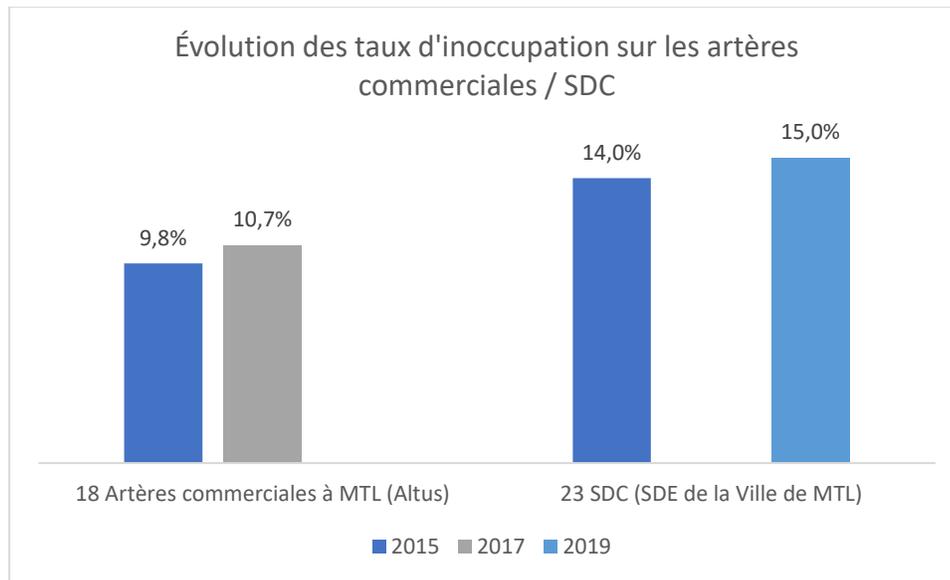
- Des écarts importants du taux d'inoccupation existent entre les artères commerciales⁵ et les SDC⁶.



⁵ Altus Services-Conseils 2017; Enquête réalisée sur 18 artères commerciales.

⁶ Service de développement économique de la Ville de Montréal; cotisations des commerçants aux SDC.

- Le taux d'inoccupation s'est détérioré sur les artères commerciales / SDC.



2. PRINCIPAUX DÉTERMINANTS

L'inoccupation des locaux sur les artères commerciales est un enjeu de société majeur dans la mesure où son origine et ses conséquences dépassent largement le seul sujet de l'activité commerciale. Plusieurs déterminants associés au taux d'inoccupation et à la rotation accélérée des commerces sont connus. L'intensité et la corrélation de ces facteurs sont susceptibles de varier d'un secteur à l'autre de la métropole, et des études complémentaires pourraient être utiles pour faciliter la compréhension des situations propres à chaque artère commerciale. Néanmoins, on peut dire que, dans le cas qui nous préoccupe, trois catégories de déterminants sont incontournables :

- Le **tissu économique**, ce qui signifie que l'existence d'un marché de consommation est liée à la richesse des habitants, résidents ou personnes employées sur place, puis corrélée avec le taux de chômage, les revenus des populations, le taux d'inoccupation des logements et l'évolution démographique de la population;
- Le **contexte économique**, qui regroupe des éléments comme la concurrence de l'offre à l'échelle métropolitaine (*power center* en banlieue), la montée en force du commerce électronique, la pression fiscale et l'augmentation des loyers;
- L'**environnement urbain**, ou, dans le cas présent, la « commercialité » des artères qui regroupe les équipements et les activités qui font l'attractivité d'un secteur : équipements culturels, écoles, bassins d'emplois, attractivité touristique, nature et diversité de l'offre, stationnement et accessibilité, aménagements urbains, animations.

3. PRESSION EXERCÉE PAR LA FISCALITÉ

La pression exercée par la fiscalité foncière peut être classée dans les facteurs structurels affectant les taux d'inoccupation commerciaux et affectant directement le tissu économique et le contexte économique.

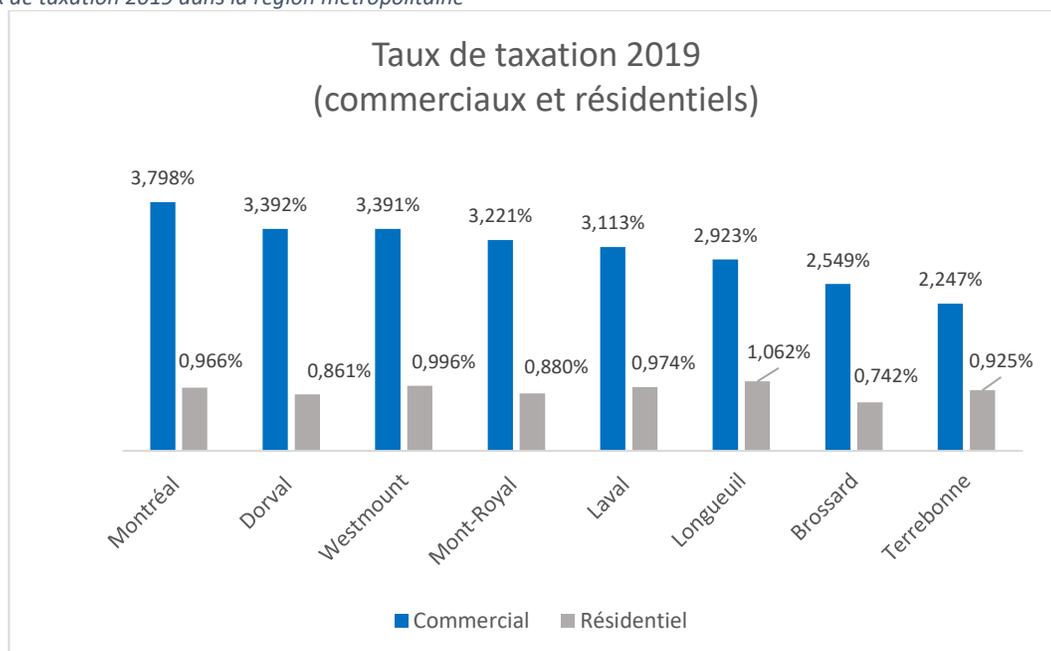
La fiscalité du secteur commercial dans la Ville de Montréal est la plus élevée, tant par rapport aux villes environnantes qu'en comparaison avec d'autres grandes villes canadiennes, et ce, bien que la Ville ait commencé à s'attaquer sérieusement à cette situation. **Montréal peut être considérée comme la championne canadienne des taxes commerciales.**

Rappelons qu'à l'origine de ce problème se trouve une importante hausse de la taxe non résidentielle imposée en 2003 afin de compenser les pertes de revenus découlant de l'abolition de la taxe d'affaires. Cette modification à la fiscalité municipale a eu pour effet de fait bondir la taxe foncière de 2,305 \$ (par 100 \$ d'évaluation), en 2002, à 4,1722 \$, en 2003, soit une hausse de... 81 %! En plus d'envenimer les relations entre les propriétaires et certains locataires, l'abandon de la taxe d'affaires venait indirectement obliger les propriétaires à payer pour les locaux commerciaux vacants. Cette mesure aurait rapporté, selon les calculs de l'IDU à l'époque, environ 30 millions de dollars de plus dans les coffres de la Ville.

L'écart entre les taux de taxation résidentiel et non résidentiel est particulièrement élevé. En 2019, le ratio taux non résidentiel/résidentiel dans l'arrondissement Ville-Marie, à Montréal, était le plus élevé parmi les grandes villes canadiennes (3,931 contre 3,703 à Toronto et 3,643 à Vancouver), et la forte croissance des valeurs foncières non résidentielles constatée depuis plus d'une décennie, particulièrement dans les artères des quartiers centraux, a exacerbé la situation, notamment pour les petits commerçants (pour des données sur ces sujets, voir le mémoire prébudgétaire de l'IDU⁷).

En effet, les propriétaires d'immeubles non résidentiels transmettent généralement, en tout ou en grande partie, les hausses de taxes à leurs locataires, sous forme de hausses des loyers. De toute évidence, cet accroissement du fardeau fiscal a pesé dans la décision de nombreux commerçants à fermer boutique ou à déplacer leur commerce vers les couronnes, où le fardeau fiscal est significativement moins élevé.

Taux de taxation 2019 dans la région métropolitaine⁸



Il est à noter que, depuis le budget 2019, la Ville applique une mesure de taux différenciés non résidentiels en vertu de laquelle un taux de taxation inférieur est imposé sur une première tranche de valeur foncière. En 2020, la Ville a rehaussé le seuil à 625 000 \$.

Toutefois, aussi bonne soit l'intention, l'IDU signale que le taux réduit a un impact négligeable lorsqu'on considère la croissance de la valeur foncière (3,53 %). Ainsi, pour un immeuble de

⁷ [\[cdn.ca.yapla.com/company/CPY33CMa1BQmWqtEySkcIKp/asset/files/MemoireCONSULTATIONSPREBUDGETAIRESDELAVILLEDEMONTRREAL.pdf\]](https://cdn.ca.yapla.com/company/CPY33CMa1BQmWqtEySkcIKp/asset/files/MemoireCONSULTATIONSPREBUDGETAIRESDELAVILLEDEMONTRREAL.pdf).

25 millions de dollars (2019) dans l'arrondissement Ville-Marie, la valeur des taxes foncières payables augmentera quand même de 1,96 % en 2020, et ce, même si le taux foncier non résidentiel baissera de 1,52 % (3,7889 % à 3,7314 %).

Taxes sur les immeubles non résidentiels dans l'arrondissement Ville-Marie en 2019 et 2020⁹

HYPOTHÈSE D'UN IMMEUBLE NON RÉSIDENTIEL À VILLE-MARIE			
Période : 1er janvier au 31 décembre	2019	2020	Var.
Évaluation municipale			
Terrain			
Bâtiment			
Valeur de l'immeuble	(1) 25 000 000 \$	25 883 333 \$	3,53%
Taux de taxation INR (pour 100\$ d'évaluation)			
Municipale - générale (taux réduit)	2,7746 \$	2,6427 \$	
Municipale - générale (plein taux)	3,2045 \$	3,1633 \$	
Taxe spéciale relative à l'ARTM (taux réduit)	0,0110 \$	0,0102 \$	
Taxe spéciale relative à l'ARTM (plein taux)	0,0127 \$	0,0123 \$	
Taxe d'eau	0,3570 \$	0,3472 \$	
Taxe voirie	0,0236 \$	0,0228 \$	
Taxe services d'arrondissement	0,0433 \$	0,0418 \$	
Taxe PTI d'arrondissement	0,0062 \$	0,0064 \$	
TAUX MUNICIPAL	3,6387 \$	3,5812 \$	-1,58%
TAUX SCOLAIRE (2019)	0,1504 \$	0,1504 \$	0% ⁽²⁾
TAUX FONCIER NON RÉSIDENTIEL	3,7889%	3,7314%	-1,52%
TAXES FONCIÈRES PAYABLES	947 217 \$	965 808 \$	1,96%

(1) Étalement des valeurs.

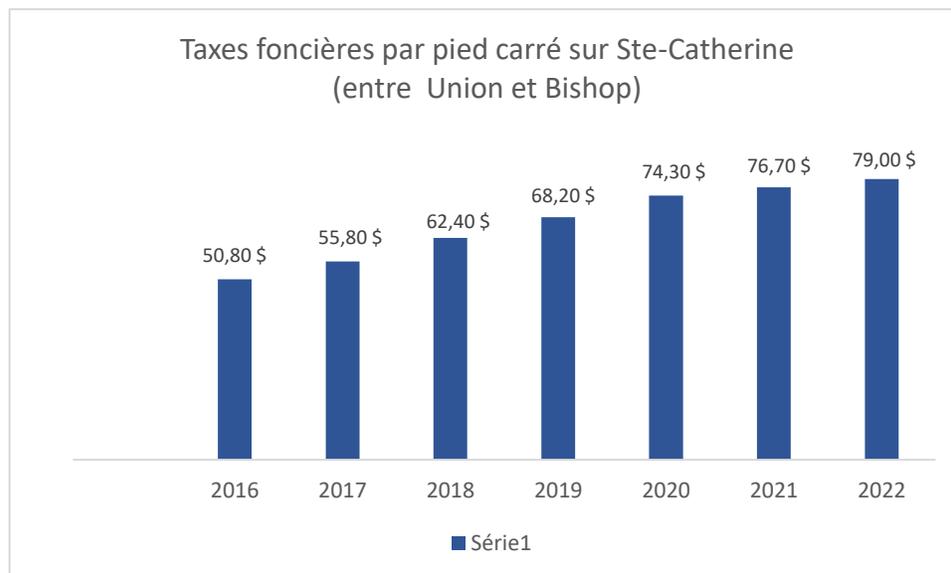
(2) Taux estimés.

Situation pour les commerçants au centre-ville

En considérant la part relative des revenus provenant des commerces situés au rez-de-chaussée sur la rue Sainte-Catherine, entre Union et Bishop, les taxes foncières payées par les commerçants sont passées de 50,80 \$ le pied carré en 2016 à 68,20 \$ en 2019, soit une hausse de 34 %. Entre 2018 et 2019, les taxes payables de ces commerçants avaient connu une augmentation de 9,3 %.

Avec une hausse moyenne des valeurs foncières de 5,5 % en 2020 (soit 16,5 % sur le rôle d'évaluation 2020-2022), les taxes payables pour ces commerçants augmenteraient de 8,9 % pour s'établir à 74,30 \$ le pied carré.

⁹ Données compilées par le Groupe Altus.



Dans l'Enquête SEGMA¹⁰, la seconde principale nuisance au commerce, mentionnée par 57 % des commerçants (contre 61 % pour le manque de stationnement), était d'ailleurs la trop forte hausse des loyers, incluant les taxes. La part des taxes dans le loyer s'élevait en moyenne, selon eux, à 19 %. Cette proportion est probablement sous-estimée par les commerçants, puisque les propriétaires, dans la même enquête, l'évaluent plutôt au tiers.

Partageant l'avis des commerçants, les SDC et les propriétaires locataires croient aussi que les taxes non résidentielles sont un problème majeur, voire la cause principale des locaux vacants.

Il importe de réaliser que l'inoccupation de locaux est un problème important pour les propriétaires locataires. La valeur de leur actif est directement liée aux revenus qu'il est possible d'en tirer et donc à la possibilité pour les commerçants qui s'y installent de mener une activité rentable¹¹.

Un usage insuffisant de la pratique écofiscale qu'est la taxation : Montréal, Toronto et Vancouver ont à peu de choses près le même pourcentage d'immeubles commerciaux dans leur base foncière imposable. Cependant, le pourcentage des revenus fonciers dans les revenus totaux à Montréal est plus du double de celui de Toronto et d'environ un tiers plus élevé qu'à Vancouver. Ainsi, les commerces de ces deux autres grandes villes canadiennes évoluent dans un contexte économique fort différent de celui des commerçants montréalais.

¹⁰ Segma Recherche, Enquête sur la perception des causes et des conséquences des taux de vacances sur certaines artères commerciales, novembre 2019.

¹¹ La *Loi sur la fiscalité municipale*, qui relève d'ailleurs du gouvernement du Québec, signale qu'un immeuble à vocation mixte est considéré comme non résidentiel aux fins de la mesure, de sorte que la valeur imposable non résidentielle compte dans l'évaluation utilisée aux fins de la répartition des deux tranches de valeur. Même si, sur chacune des tranches, le taux résidentiel est imposé sur une proportion correspondant à peu près au ratio de la valeur résidentielle totale de l'immeuble sur sa valeur non résidentielle totale, il n'en demeure pas moins que le taux plus élevé de la seconde tranche sera imposé sur une proportion plus importante de la valeur non résidentielle que ce n'aurait été le cas si la valeur résidentielle n'entrait pas dans le calcul des tranches, et son impact se répercutera généralement sur le(s) locataire(s) de local commercial.

Contribution des immeubles commerciaux dans les recettes fiscales à Montréal, Toronto et Vancouver en 2019¹²

		Montréal	Toronto	Vancouver
	Ratio = $\frac{\text{Taux de taxes commercial}}{\text{Taux de taxes résidentiel}}$	3,93	3,70	3,64
	Revenus de taxation dans les revenus totaux	65,9%	31,6%	42,1%
	Base imposable des immeubles commerciaux	19,8%	18,8%	17,3%
	Contribution des immeubles commerciaux dans les recettes fiscales	52,0%	35,5%	44,4%

L'explication de tels écarts réside dans le fait que ces villes ont fait le choix de la tarification à l'utilisation de plusieurs services municipaux comme l'eau et la cueillette des matières résiduelles, ce qui se révèle plus équitable, plus responsable et plus favorable à l'activité commerciale. Montréal n'ayant pas emprunté cette avenue, les occupants des locaux commerciaux se trouvent à supporter un fardeau trop lourd et appliqué sans relation à leur utilisation des services.

Il est temps que la Ville de Montréal reconnaisse l'inefficacité et la contre-productivité d'une taxation générale et fasse le pas vers l'utilisateur-payeur afin d'améliorer le contexte économique du commerce de rue et d'éviter la détérioration du tissu économique. Ainsi, pour limiter les impacts de la hausse des taxes foncières dans le non résidentiel découlant de l'abolition de la taxe d'affaires en 2003, la Ville devait augmenter les revenus de la tarification pour des services d'eau et de collecte des déchets.

¹² Données compilées par le Groupe Altus.

4. SOLUTIONS

4.1. COLLIGER DES DONNÉES PROBANTES SUR LES SECTEURS PROBLÉMATIQUES

Pour être efficaces, les solutions retenues doivent être adaptées aux causes du problème. Lors de l'Enquête SEGMA, plusieurs intervenants ont insisté pour que la Ville investisse afin de mieux connaître les données du problème auquel le milieu est confronté, l'absence de données fiables étant une limite à la compréhension du problème et à sa résolution. Cela vaut pour les causes macro, et peut-être plus encore pour les causes micro, ces dernières pouvant différer significativement d'un secteur à un autre.

Recommandation 1 : Confier un mandat externe pour établir un portrait annuel de l'offre commerciale (ex. : domaine, superficie, inoccupation) sur les artères problématiques au cours des trois prochaines années.

4.2. MISER SUR UN ALLÈGEMENT DES TAXES FONCIÈRES

La problématique des locaux vacants s'inscrit dans un contexte économique, fiscal et réglementaire donné, qui appelle à un éventail de solutions.

Une taxe sur les locaux vacants ?

Une taxe sur les locaux vacants pourrait représenter une solution si le problème était causé par les propriétaires de ces locaux, ce qui n'est pas le cas. Comme l'a confirmé l'Enquête SEGMA, l'absence d'occupants est généralement la cause de problèmes plus profonds. D'ailleurs, les quelques expériences de taxes à l'inoccupation tentées ailleurs dans le monde (surtout en Europe) n'ont pas donné de résultats tangibles¹³.

De nombreuses raisons expliquent les mauvais résultats de ce genre de taxe :

- Si la taxe est imposée dans un secteur en ralentissement, elle peut aggraver la situation de propriétaires qui ne sont pas responsables du contexte économique, ou constituer un frein à la rénovation des locaux en réduisant les revenus disponibles pour ce faire, ce qui pourrait prolonger l'inoccupation.
- La taxe peut inciter certains propriétaires à vendre à des investisseurs plus à même de supporter le fardeau fiscal, contribuant ainsi au phénomène de concentration immobilière, ou encore à louer leurs locaux à des locataires présentant plus de risques ou ne correspondant pas vraiment aux besoins commerciaux du secteur, plutôt que d'attendre un locataire plus approprié.

¹³ Demarcom, « Les quelques cas observables ne réussissent pas à démontrer des effets positifs de cette initiative », Revue des pratiques à l'international de la problématique des locaux vacants sur les artères commerciales », novembre 2019, p. 29.

Malgré tout, il est vrai que d'importantes villes nord-américaines sont tentées par cette option. C'est le cas notamment de San Francisco, qui demandera à ses citoyens de se prononcer sur cette question par référendum en mars 2020.

Du côté du Canada, la Ville de Vancouver réfléchit à cette possibilité. L'organisme responsable de l'évaluation foncière en Colombie-Britannique, BC Assessment, fait cependant remarquer que les taxes foncières non résidentielles ont augmenté de 40 % dans certaines zones dans les dernières années.

L'imposition d'une taxe sur les locaux vacants a aussi été évoquée en Australie, mais le ministre des Finances et des Petites entreprises de l'État de New South Wales s'est montré réticent à l'idée, invoquant la complexité des modalités à prévoir et l'importance de s'attaquer aux causes profondes du problème.

Finalement, l'IDU tient à rappeler que, pour les propriétaires d'immeubles, un local vacant représente déjà une charge financière, et que, plus encore, les propriétaires considèrent qu'ils paient déjà l'équivalent d'une surtaxe sur les locaux vacants depuis la hausse de la taxe foncière non résidentielle découlant de l'abolition de la taxe d'affaires en 2003.

Recommandation 2 : Ne pas imposer de taxe ou de redevance sur les locaux commerciaux vacants.

Dans l'éventualité où l'on opérerait malgré tout pour un tel outil, la Ville devrait, au préalable, finaliser une analyse démontrant son effet sur le taux d'inoccupation. Elle devrait aussi considérer l'option d'une redevance réglementaire au lieu d'une taxe à proprement parler. Cette redevance ne devrait s'appliquer qu'aux locaux dont la durée d'inoccupation serait significativement plus élevée que la durée moyenne du secteur, et ne devrait pas s'appliquer, pendant une durée minimale à déterminer, aux locaux commerciaux neufs ni aux locaux existants dont la vocation vient d'être changée pour une vocation commerciale. Finalement, cette redevance ne devrait pas non plus s'appliquer aux locaux situés au centre-ville et dans les centres commerciaux, où la problématique est complètement différente.

Recommandation 3 : Accélérer la stratégie de réduction de l'écart fiscal entre les immeubles résidentiels et non résidentiels, comme recommandé dans le mémoire prébudgétaire de l'IDU¹⁴.

Recommandation 4 : Entamer des discussions avec le gouvernement du Québec, comme recommandé dans le mémoire prébudgétaire de l'IDU, afin d'obtenir le pouvoir d'appliquer un taux de taxation non résidentiel inférieur pour le centre-ville (là où les variations de valeur sont plus importantes que dans le reste de la Ville). Examiner la possibilité d'étendre ce pouvoir à certaines

¹⁴ [\[cdn.ca.yapla.com/company/CPY33CMa1BQmWqtEySkclKp/asset/files/MemoireCONSULTATIONSPREBUDGETAIRESDELAVILLEDEMONTREAL.pdf\]](https://cdn.ca.yapla.com/company/CPY33CMa1BQmWqtEySkclKp/asset/files/MemoireCONSULTATIONSPREBUDGETAIRESDELAVILLEDEMONTREAL.pdf)

artères commerciales ciblées hors centre-ville, à la condition que la Ville présente une justification publique et bien étayée chaque fois qu'elle utiliserait un tel pouvoir.

Recommandation 5 : Examiner également avec le gouvernement la possibilité que la Ville puisse accorder un dégrèvement fiscal temporaire sur la hausse de valeur foncière résultant de la rénovation ou de l'amélioration d'un local commercial (hors centre commercial).

Recommandation 6 : Prendre le virage de l'écofiscalité par le biais de la tarification à l'utilisation, comme recommandé dans le mémoire prébudgétaire de l'IDU.

4.3. UTILISER DE FAÇON PLUS SOUPLE ET ADAPTÉE LES INSTRUMENTS D'URBANISME

L'IDU souhaite mettre en évidence l'impact de l'action publique en matière d'urbanisme comme facteur contributif de l'inoccupation des locaux sur les artères commerciales. C'est tout l'environnement urbain qui entre ici en cause.

Dans le but de marquer une rupture avec la conception des banlieues d'après-guerre basée sur la séparation des fonctions et l'usage généralisé de l'automobile, de nombreuses municipalités accordent désormais la priorité à la recherche d'une forme urbaine jugée souhaitable. Selon *Vivre en Ville*, cette approche serait apte à répondre notamment aux objectifs des promoteurs et des gestionnaires immobiliers dans la mesure où ils « trouveront une opportunité d'offrir, à leurs acheteurs ou locataires, des habitations ou des locaux au sein de milieux de vie attrayants en raison des services qui y sont déjà offerts, de leur caractère distinct et de l'animation qu'on y retrouve¹⁵. »

Cette conception de l'urbanisme remodèle nos villes et nos artères commerciales autour d'un cadre urbain susceptible d'encourager l'intensité de la vie sociale. Cette situation délaisse cependant souvent toute analyse des dynamiques de marché et de la dimension économique.

Ainsi, une action cohérente sur l'enjeu des artères commerciales implique un travail plus large que la révision du zonage. Cette difficulté de penser de manière cohérente l'activité du commerce dans le tissu urbain en accord avec les réalités du marché immobilier contribue assurément à aggraver la situation du commerce artériel.

Depuis sa création au début du XX^e siècle, le zonage permet de découper le territoire en zones au sein desquelles les constructions et les usages sont prohibés ou autorisés. L'emploi de cet outil vise une cohabitation harmonieuse des activités. Bien qu'utile, le zonage entraîne une gestion parfois complexe des droits acquis en plus de provoquer une rigidité lors de l'analyse des projets.

Le recours aux règlements discrétionnaires peut, à certaines conditions, offrir une alternative intéressante à cette situation. Si le règlement sur les plans d'implantation et d'intégration

¹⁵ *Vivre en Ville, Croître sans s'étaler, où et comment reconstruire la ville sur elle-même*, 2016, p. 31.

architecturale (PIIA) demeure bien souvent un moyen indiqué pour assurer une évaluation qualitative d'un projet immobilier, l'importance accordée à l'apparence architecturale prime trop souvent sur les réalités que vivent les locateurs et les propriétaires de commerces. **De nombreux projets finissent par être jugés préférables en fonction de valeurs d'esthétiques ou de cohérence formelle, au détriment de considérations fonctionnelles ou économiques.**

Le *Règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble* (PPCMOI) vise à permettre, à certaines conditions, qu'un projet soit réalisé malgré le fait qu'il déroge à l'un ou l'autre des règlements d'urbanisme de la municipalité. À Montréal, les arrondissements ont notamment recours à cet outil pour faciliter la mise en valeur d'emplacements difficiles ou pour la réalisation de projets de grande envergure (ex. : reconversion d'immeubles, insertion dans la trame urbaine, implantation de projets d'ensembles). Cet instrument sert de levier de négociations par les administrations qui ont le pouvoir d'autoriser au cas par cas des projets non conformes à la réglementation, mais qui respectent les objectifs du plan d'urbanisme.

Cette souplesse réglementaire prolonge cependant les délais administratifs et se fait au prix d'importantes concessions par les promoteurs. Plusieurs arrondissements agissent par pur réflexe et imposent la création d'espaces commerciaux au rez-de-chaussée de nouveaux immeubles résidentiels.

On remarque que cette façon de faire est appliquée même sur des artères commerciales qui connaissent déjà des difficultés, comme ce fut le cas pour des projets immobiliers récents dans les arrondissements de LaSalle et de Rosemont.



Projet immobilier sur le boulevard Newman dans l'arrondissement de LaSalle



Projet immobilier sur l'avenue Masson dans l'arrondissement de Rosemont

Parce que les bassins de consommateurs sont trop faibles pour y assurer la survie de commerces quotidiens, les rez-de-chaussée demeurent inoccupés et gonflent de ce fait le nombre de locaux vacants sur les artères commerciales. Au lieu d'induire la mixité des usages et l'intensité de la vie urbaine, ces obligations augmentent les charges immobilières et aggravent la déprise commerciale. Une fois de plus, il importe de partir des besoins et des usages observés.

Des instruments en place demandent également d'importantes mises à jour, sinon des révisions. Le plan d'urbanisme de la Ville de Montréal, adopté en 2004 et modifié substantiellement en 2016,

donne une orientation sur l'activité commerciale au Centre qui s'inscrit encore dans une logique de « consolidation » des activités sur les grandes artères concernées : « Le Plan insiste sur le maintien des attributs qui font la particularité de la fonction commerciale au Centre. Il vise à consolider la structure de ses principales rues commerçantes et s'assure également que les commerces sont conçus de manière à maximiser leur interaction avec la rue¹⁶. »

Au moment où la situation du commerce artériel se trouve soumise à de nombreuses menaces, il nous semble que les orientations du plan d'urbanisme ne prennent pas toute la mesure des difficultés vécues au Centre, comme dans les autres secteurs commerciaux de la Ville de Montréal.

La technique encore méconnue des usages conditionnels offre dès maintenant de nombreux avantages sans qu'il soit nécessaire d'entreprendre d'importants chantiers de mise à jour des instruments d'urbanisme. **Contrairement au zonage traditionnel qui permet ou proscrit un usage dans une zone donnée, les usages conditionnels introduisent une souplesse dans la réglementation, en favorisant une utilisation optimale de la valeur des terrains, en encourageant une plus grande mixité d'usages, en prévoyant des mesures d'atténuation lors de l'insertion d'un nouvel usage, etc.** Dans le but de favoriser la mixité des fonctions et la viabilité des artères commerciales, l'exploitation de commerces temporaires ou d'entreprises particulières à l'intérieur des résidences, des critères d'évaluation peuvent être énoncés pour favoriser l'insertion d'usages commerciaux sans qu'il soit nécessaire de modifier constamment la réglementation. Une fois le règlement sur les usages conditionnels en vigueur, les élus réunis en conseil peuvent se prononcer sur une demande après avoir préalablement obtenu un avis du comité consultatif d'urbanisme.

Toutefois, la pratique de l'usage conditionnel est encore peu usitée dans les arrondissements montréalais, à l'exception notable de l'arrondissement Ville-Marie où, par exemple, l'article 232 du règlement d'urbanisme dresse une liste des usages pouvant être autorisés dans la plupart des rues commerciales¹⁷. L'article 320 du même règlement détaille également les critères d'évaluation pour autoriser une occupation résidentielle des rez-de-chaussée dans les zones de mixité, c'est-à-dire là où le zonage imposerait autrement l'obligation de créer des espaces commerciaux au rez-de-chaussée.

Il y a ainsi une nécessité de mieux articuler la conception des instruments et des politiques d'urbanisme avec les dynamiques de marché. La volonté d'assurer une mixité généralisée tend à produire une forme d'étalement commercial qui rompt avec l'équilibre du marché et qui affaiblit les portions d'artères commerciales à revitaliser de manière prioritaire. Les changements accélérés que connaît le secteur commercial contribuent également à rendre désuètes diverses prescriptions réglementaires trop normatives.

Devant le problème général des artères commerciales, il nous apparaît nécessaire de simplifier les prescriptions, afin de ne retenir et souligner que les mesures essentielles, qui répondent clairement à l'intérêt de la collectivité. Il est souhaitable de préserver le champ d'action des constructeurs, des concepteurs et des commerçants au moyen d'outils d'urbanisme plus aptes à la complexité et à la

¹⁶ Ville de Montréal, « Un Centre prestigieux, convivial et habité », *Plan d'urbanisme*, chapitre 2.3, p. 63.

¹⁷ Arrondissement de Ville-Marie, *Codification administrative du règlement d'urbanisme*, à jour au 6 juillet 2018.

diversité des situations. Car, la richesse d'une artère commerciale réside également dans ses traits uniques, qui associent des données marchandes et la succession des transformations humaines qui sont liées à la configuration particulière des quartiers.

Recommandation 7 : Tester et valider, sous la forme de projets-pilotes, l'efficacité des mesures d'urbanisme envisagées sur les artères commerciales avant d'entreprendre des modifications administratives des instruments d'urbanisme.

Recommandation 8 : Réaliser une analyse d'opportunité ou de faisabilité avant d'exiger un espace commercial au rez-de-chaussée dans le cadre des PPCMOI.

Recommandation 9 : Avoir davantage recours aux usages conditionnels prévus dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour les projets de construction, les changements d'usage et la conversion d'immeubles par les différents arrondissements.

Recommandation 10 : Définir avec les arrondissements concernés les limites géographiques des secteurs de mixité avec une mesure de l'équilibre entre l'offre et la demande commerciales. Il nous apparaît important de considérer, sur ce point, que le pouvoir d'attractivité dépend de la présence d'une masse de commerces en des secteurs donnés.

Recommandation 11 : Miser sur la création d'environnements favorables à l'activité commerciale (design urbain, expérience, attractivité, secteurs distinctifs, offre d'équipements).

Recommandation 12 : Mettre à jour le plan d'urbanisme dans ce domaine touchant les artères commerciales (2004) afin que les instruments d'urbanisme reflètent mieux les problématiques vécues dans ce même domaine.

L'urbanisme peut contribuer de manière significative à la préservation des artères commerciales. L'inverse est également possible. La pratique de l'urbanisme municipal doit ainsi tenir compte des déterminants de l'inoccupation commerciale et refléter plus adéquatement les demandes du marché à travers une lecture évolutive des politiques et des instruments municipaux. À ces conditions, l'urbanisme peut devenir un allié précieux à la revitalisation commerciale des artères.

4.4. METTRE EN PLACE DES MESURES DE PERFORMANCES ADMINISTRATIVES POUR LE TRAITEMENT DES DEMANDES

Plusieurs commerçants et propriétaires interrogés dans le cadre de l'Enquête SEGMA se plaignent, entre autres, des délais de plusieurs mois (dans certains cas, deux ou trois ans) pour le traitement de demandes relatives à des travaux de rénovation ou d'amélioration.

Cet enjeu a aussi d'ailleurs été abordé par le comité consultatif (rapport Guy Cormier) en 2018. Dans ce rapport, on y mentionnait :

« De façon unanime, les membres du Comité ont déploré au fil de leurs discussions une évidente complexité bureaucratique (notamment le partage ou la juxtaposition des compétences et des moyens d'agir entre la Ville et les arrondissements), doublée d'un manque d'harmonisation entre les arrondissements, que ce soit quant à la réglementation en vigueur; quant à l'information disponible; à l'accueil et à l'accompagnement des demandes; au traitement qui leur est accordé (délais et coûts); etc. Il existera toujours de bonnes raisons pour expliquer de telles lourdeurs et de tels délais. Mais le Comité est d'avis que le facteur "temps" n'a pas la même valeur, selon que l'on est commerçant ou que l'on fait partie d'une administration publique. C'est à cette dernière de s'ajuster, et non le contraire. Aux yeux du Comité, l'appareil bureaucratique montréalais est clairement inadapté aux besoins actuels des commerçants. »

Recommandation 13 : Mettre en place un processus d'évaluation de la performance en regard de l'allègement réglementaire et de l'efficacité dans le traitement des demandes

SOURCES D'INFORMATION

Altus Services-conseils pour l'IDU, Analyse prébudgétaire de la Ville de Montréal, novembre 2019

Altus Services-Conseils pour le compte Destination Centre-ville; Destination Centre-ville Subvention aux commerçants; Analyses et recommandations; Octobre 2019

Brian Charles J., Are Vacant Property Taxes Effective in the Fight Against Blight?, Government Technology, mai 2018

CEFRIQ, Portrait de la logistique en commerce électronique au Québec, novembre 2018

Comité consultatif sur le « Plan commerce » de la Ville de Montréal, Renouer avec le commerce sur rue, un chantier prioritaire, juin 2018

Demarcom, Revue des pratiques à l'international de la problématique des locaux vacants sur les artères commerciales, novembre 2019

Eppig M. et Brachman L., Redeveloping Commercial Vacant Properties in Legacy Cities, Greater Ohio Policy Center, mars 2014

Giambrone A., D.C. tightens regulations on vacant properties, Washington City Paper, novembre 2016

HEC, revue Gestion, Dossier avenir du commerce de détail, juin 2018

Institut de développement urbain, Mémoire pour les consultations prébudgétaires de la Ville de Montréal, juin 2019

Lauder C., thèse présentée à l'Université de Waterloo, Downtown Revitalization Strategies in Ontario Mid-Sized Cities, 2010

Loh T.H. et Rodriguez M., Why Is That House or Storefront Vacant?, Revue Strong Towns, août 2018

Revue Immobilier commercial, volume 12, numéro 3; Juin – Juillet 2019

San Francisco Examiner, Supervisors vote to place storefront vacancy tax on March ballot, novembre 2019

Segma Recherche, Enquête sur la perception des causes et des conséquences des taux de vacances sur certaines artères commerciales, novembre 2019

The Sydney Morning Herald, Vacancy tax: Calls To Stop Landlords From Keeping Shops Empty, mai 2019

Ville de Montréal, Consultations publiques sur l'enjeu des locaux vacants sur les artères commerciales, décembre 2019

Ville de Montréal, Document d'information et guide de consultation présenté par le Service du développement économique; Décembre 2019

Ville de Montréal, Plan d'action en commerce: Vivre Montréal, juin 2018