



FÉDÉRATION DES COOPÉRATIVES
D'HABITATION INTERMUNICIPALE
DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN

**Habitée
par un idéal**

POUR L'ATTRIBUTION D'UN STATUT FISCAL DIFFÉRENCIÉ AUX COOPÉRATIVES D'HABITATION

**Une mesure à coût minime en vue de préserver et de maintenir
une offre diversifiée de logements abordables et de qualité**

Mémoire présenté à la Commission sur les finances et l'administration

Avril 2019

Table des matières

Présentation de la Fédération	1
Mission	1
Une organisation démocratique	1
Favoriser la prise en charge.....	1
Avant-propos.....	2
Problématique.....	3
Une question d'équité.....	3
Des données éloquentes : un impact majeur à coût minime	4
Des modèles inspirants	5
Des précédents au Québec	6
De nouvelles sources de revenus	6
Conclusion	7
Recommandations.....	8

Présentation de la Fédération

MISSION

La Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain (FECHIMM) a été fondée en 1983 afin d'agir comme porte-parole pour les coopératives d'habitation de l'île de Montréal. Depuis 2002, la FECHIMM a étendu son action à Laval ainsi qu'aux MRC de Deux-Montagnes, Mirabel et Thérèse-de-Blainville dans les Basses-Laurentides et, en août 2016, à celles de Les Moulins et de l'Assomption dans la région de Lanaudière.

Avec quelque 475 membres, la FECHIMM regroupe 75 % des coopératives d'habitation du territoire régional, soit près de 12 000 ménages coopérants. Elle constitue la deuxième plus grande fédération au Canada et représente près de la moitié du secteur des coopératives d'habitation au Québec.

Les coopératives d'habitation fédérées au sein de la FECHIMM ont une mission commune : répondre au besoin de logement du plus grand nombre de ménages, dans les meilleures conditions de salubrité et au prix le plus économique.

Pour soutenir ces entreprises collectives, la FECHIMM propose une gamme étendue de services de soutien à la gestion ainsi qu'à la planification et au financement de travaux immobiliers. La Fédération œuvre également à la promotion du droit au logement et du modèle coopératif en habitation. L'appui offert par la Fédération à ses membres comprend de la formation favorisant l'autogestion, des regroupements d'achats ainsi que des outils de communication et d'information sur les enjeux de l'heure en habitation et au sein du mouvement.

UNE ORGANISATION DÉMOCRATIQUE

La FECHIMM est un acteur dont le fonctionnement prend racine dans la participation démocratique de milliers de citoyennes et de citoyens. Tout comme une coopérative d'habitation, elle est régie par la Loi sur les coopératives. Elle est gérée par ses membres et financée en grande partie par ceux-ci.

L'assemblée générale des membres se réunit une ou deux fois par année afin de définir les orientations fondamentales de la Fédération. Le conseil d'administration, composé de neuf membres de coopératives, est élu par l'assemblée générale et voit à la mise en œuvre des volontés de l'assemblée en collaboration avec la direction générale. Différents comités travaillent également à des mandats particuliers et favorisent la participation individuelle tout au long de l'année.

FAVORISER LA PRISE EN CHARGE

Dans ses interventions auprès de ses membres, la FECHIMM favorise la prise en charge par des centaines d'administrateurs bénévoles. Dans l'ensemble de ses actions, la Fédération s'inspire largement des principes suivants: accessibilité pour les ménages à faible revenu, non-discrimination dans le choix des membres-locataires, mixité des clientèles, appropriation de l'habitat, responsabilisation et prise en charge des sociétaires et autonomie de fonctionnement.

Avant-propos

La Fédération salue l'initiative de la Ville de Montréal de tenir des consultations prébudgétaires en préparation du budget de 2020. Celles-ci permettent l'ouverture d'un dialogue qui ne peut qu'être fructueux entre l'administration municipale, les citoyens et citoyennes et la société civile.

Lors de l'assemblée d'information tenue le 27 mars, plusieurs questions ont été soulevées concernant les sources potentielles de revenus ainsi que la répartition et la gestion des dépenses. Bien que la Fédération ait souhaité se prononcer sur plusieurs d'entre elles, le temps et les moyens dont elle dispose en cette période très chargée de l'année l'amènent à se concentrer sur un enjeu qui préoccupe plus particulièrement ses membres, soit celui de la fiscalité foncière.

Depuis plusieurs années, sous la pression des coopératives membres de la Fédération, celle-ci fait des représentations auprès de la Ville afin qu'elle prenne en compte la mission des organismes sans but lucratif dans le domaine immobilier, telles les coopératives, dans l'évaluation et la taxation qui en découle. Déjà en 2012, la Fédération avait déposé un mémoire devant cette même Commission dans le cadre de l'étude publique sur les effets fiscaux des nouveaux rôles d'évaluation sur le fardeau fiscal des contribuables montréalais. Nous reprenons ici les grandes lignes de ce mémoire.

Depuis lors, en vue d'approfondir son argumentaire en faveur d'un statut fiscal particulier pour les coopératives, la Fédération a bénéficié d'une collaboration avec le Service aux collectivités de l'UQAM qui a réalisé une étude sur les pratiques fiscales différenciées dans différents États et municipalités en Amérique du Nord et en Europe, étude démontrant une variété de pratiques fiscales selon la nature des contribuables (voir ci-dessous)¹.

La Fédération s'adresse donc aujourd'hui à nouveau à la Commission afin de solliciter que la Ville de Montréal demande au gouvernement du Québec de modifier la Loi sur la fiscalité municipale et d'y introduire une nouvelle catégorie s'adressant aux coopératives d'habitation de façon à permettre aux municipalités de leur attribuer un statut fiscal différencié tenant compte de leur mission sociale et de leur nature non spéculative.

Plus précisément, cette proposition consiste à ajouter une nouvelle catégorie à l'article 244.30 de la Loi sur la fiscalité municipale qui pourrait se lire comme suit :

244.30. Pour l'application de la présente section, les catégories d'immeubles sont:

- 1° celle des immeubles non résidentiels;
- 2° celle des immeubles industriels;
- 3° celle des immeubles de six logements ou plus;

¹ DESROCHERS, Marie-Pier (2017), « Pratiques fiscales différenciées selon la nature des contribuables : existe-t-il des modèles pouvant s'appliquer aux coopératives d'habitation au Québec. Révision des pratiques existantes à Montréal et ailleurs au Québec, au Canada et à travers le monde », sous l'encadrement de la professeure Sonia Tello-Rozas, École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal. Voir <https://bit.ly/2DOAsOj>.

- 3.1° celle des coopératives d’habitation locatives à possession continue, y compris les coopératives de solidarité possédant des immeubles;**
- 4° celle des terrains vagues desservis;
- 4.1° celle des immeubles agricoles;
- 5° celle qui est résiduelle.

Cette mesure viserait à préserver la mission sociale des coopératives et leur abordabilité pour les ménages à revenus modestes en contrebalançant les hausses de valeur foncière dues notamment à l’inflation et aux impacts de la spéculation sur l’ensemble des immeubles. Elle chercherait également à donner aux coopératives la marge financière nécessaire pour assurer le maintien en bon état des immeubles concernés.

Problématique

Grâce à différents programmes gouvernementaux, les coopératives d’habitation ont commencé à se développer à compter des années 1970. La grande majorité de celles-ci ont pris naissance dans les quartiers alors reconnus comme populaires ou ouvriers. Elles ont été créées par des locataires à revenu faible et modeste cherchant à améliorer leurs conditions de logement. Elles visaient également à protéger le maintien dans les lieux à une époque où les interventions gouvernementales conduisaient plutôt à des démolitions massives. À l’inverse, les coopératives ont contribué à rénover des immeubles résidentiels et à recycler des immeubles institutionnels désaffectés. Aujourd’hui, on désigne ces secteurs de la ville de Montréal comme étant les quartiers centraux. Le changement de désignation n’est pas anodin; il correspond à une transformation démographique et socioéconomique de la ville qui rend désormais ces quartiers plus attrayants, ce qui entraîne une hausse importante de la valeur foncière du parc immobilier.

Or, les coopératives d’habitation étant évaluées de la même façon que le secteur privé à but lucratif, elles subissent de plein fouet les augmentations de taxes qui s’ensuivent. Celles-ci se traduisent par des hausses de loyer se justifiant difficilement dans le cas d’organismes qui existent avant tout afin de fournir des logements abordables à des ménages à revenus faibles et modestes ainsi que de garantir la mixité sociale dans les quartiers, y compris au centre-ville de Montréal.

L’article 243.8 de la Loi sur la fiscalité municipale précise que, pour une exonération de taxes, l'utilisateur doit, dans un but non lucratif, exercer une ou plusieurs des activités admissibles de façon que cet exercice constitue l'utilisation principale de l'immeuble. Est admissible, entre autres choses, toute activité exercée en vue d'assister des personnes opprimées, socialement ou économiquement défavorisées ou autrement en difficulté, ou encore d'empêcher que des personnes ne deviennent en difficulté. La plupart des membres de la FECHIMM remplissent ces conditions.

Toutefois, l’article 243.7 stipule que « l’hébergement autre que transitoire (...) ne peut être considéré ».

UNE QUESTION D’ÉQUITÉ

Comme la taxe est déterminée en vertu de la valeur marchande des immeubles, la FECHIMM s’interroge sur l’équité de cette clause qui fait porter aux occupants et occupantes des coopératives d’habitation un

fardeau fiscal en vertu d'une valeur marchande qu'ils ne monnayeront jamais. Rappelons que, en vertu de la Loi sur les coopératives, les règles portant sur l'impartageabilité du patrimoine coopératif, particulièrement en habitation, empêchent l'appropriation individuelle de l'avoir collectif. Selon nous, l'apport social et économique des coopératives d'habitation aux communautés qui les accueillent doit être à tout prix préservé et encouragé par des mesures financières et fiscales des autorités municipales et des autres ordres de gouvernement. Précisons que, dans les coopératives existantes, 93 % des ménages ont un revenu inférieur à 70 000 \$, dont 54,8 % gagnent moins de 30 000 \$².

D'autre part, nombre de coopératives sont aujourd'hui confrontées à la nécessité de réaliser des travaux d'envergure qui dépassent le simple entretien courant. Cette situation concerne les coopératives réalisées il y a plus de 25 ans et qui arrivent à la fin de leur convention. Mais elle touche également les coopératives plus récentes, relevant des programmes LAQ et AccèsLogis, qui subissent une détérioration accélérée de leurs immeubles résultant d'un financement insuffisant au moment de leur réalisation. Et les subventions disponibles pour réaliser des travaux de rénovation étant restreintes, les coopératives doivent se financer auprès d'institutions financières et accroître leur dette, qui doit être entièrement absorbée par les loyers.

DES DONNÉES ÉLOQUENTES : UN IMPACT MAJEUR À COÛT MINIME

À titre d'exemple, une compilation de données tirées de près de 300 bilans de santé immobiliers effectués par la FECHIMM établit à 400 millions de dollars le coût des travaux à réaliser en vue de maintenir en bon état les immeubles existants. Ce coût revient à 28 792 \$ par logement pour les anciennes coopératives relevant du programme 56.1 (art. 95 de la LNH) et à 24 673 \$ par logement pour les coopératives relevant du programme AccèsLogis.

D'autre part, le relevé des taxes payées par les coopératives d'habitation, à partir d'un échantillon, fait ressortir que celles-ci correspondent en moyenne à 19 % de leurs revenus, soit 1 970 \$ par logement.

Il nous apparaît que les villes soucieuses du maintien de leur parc immobilier en bon état auraient intérêt à offrir aux fournisseurs de logements communautaires des incitatifs leur permettant d'y contribuer. En ce sens, une réduction de taxes serait un outil qui, tout en étant peu coûteux pour une municipalité, serait d'un apport marqué pour les coopératives. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, pour la ville de Montréal, sur un budget de l'ordre de 5,5 milliards de dollars, l'impact d'une telle mesure est infinitésimal, le total des taxes foncières prélevées auprès des coopératives ne constituant que 0,03 % du budget de la ville, soit 3 centièmes d'un pour cent. Néanmoins, l'impact pour une coopérative d'une modulation à 50 % du taux de taxation correspond à un accroissement de revenus de près de 10 % annuellement, ce qui peut lui permettre plus facilement de faire face au service de la dette résultant de travaux de rénovation et de disposer d'un plus grand effet de levier pour obtenir du financement. Il s'agit donc d'une conséquence 309 fois plus importante pour la coopérative que pour les finances de la ville.

...l'impact d'une telle mesure est infinitésimal, le total des taxes foncières prélevées auprès des coopératives ne constituant que 0,03 % du budget de la ville.

² CONFÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION (2017), *Enquête sur le profil socioéconomique des résidents de coopératives d'habitation*.

Tableau 1 -- Impact de la réduction de taxes sur les revenus des coopératives

Projection du montant des taxes payées par les coopératives pour 2017 : 1 666 184 \$

Projection des revenus annuels des coopératives pour 2017 : 8 910 794 \$

Taxes foncières tirées des coops			Revenus annuels des coops	
Réduction de taxes obtenue	Taxes payées	Différence	Montant des revenus	Hausse des revenus
0 %	1 666 184 \$	-- \$	8 910 794 \$	0 %
10 %	1 499 566 \$	166 618 \$	9 077 413 \$	2 %
20 %	1 332 947 \$	333 237 \$	9 244 031 \$	4 %
30 %	1 166 329 \$	499 855 \$	9 410 650 \$	6 %
40 %	999 710 \$	666 474 \$	9 577 268 \$	7 %
50 %	833 092 \$	833 092 \$	9 743 886 \$	9 %
60 %	666 474 \$	999 710 \$	9 910 505 \$	11 %
70 %	499 855 \$	1 166 329 \$	10 077 123 \$	13 %
80 %	333 237 \$	1 332 947 \$	10 243 742 \$	15 %
90 %	166 618 \$	1 499 566 \$	10 410 360 \$	17 %

Des modèles inspirants

Existe-t-il des modèles fiscaux dans d'autres juridictions dont le Québec pourrait s'inspirer ?

La FECHIMM a pu bénéficier d'une collaboration avec le Service aux collectivités de l'UQAM pour la réalisation d'une recension des écrits portant sur les pratiques existantes en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde³. Cette étude répond positivement à la question en analysant différents modèles appliqués dans d'autres villes et provinces canadiennes, des villes et des États américains et d'autres pays, dont la France. Parmi ceux-ci, cinq se dégagent plus particulièrement :

- l'allègement systématique d'une partie de la taxe foncière pour les coopératives d'habitation au Nouveau-Brunswick;
- le paiement tenant lieu de taxe foncière pour les coopératives d'habitation à New York;
- l'exemption de taxe foncière au « cas par cas » pour certains OBNL d'habitation au Canada;
- des allègements fiscaux ponctuels à durée déterminée en lien avec des travaux dans différentes villes américaines;
- la création d'une catégorie de taxation différenciée pour les logements locatifs pouvant être utilisée de façon facultative par les municipalités ontariennes.

³ DESROCHERS, Marie-Pier, *op.cit.*

Des précédents au Québec

Au Québec, la Loi sur la fiscalité municipale accorde déjà un traitement fiscal différencié à certains secteurs. Une municipalité peut, en effet, fixer un taux moindre pour les exploitations agricoles enregistrées (EAE) situées en tout ou en partie en zone agricole⁴.

En outre, un programme de remboursement des taxes foncières sous la responsabilité du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs s'adresse aux producteurs forestiers reconnus. Il s'agit d'un crédit d'impôt qui équivaut à 85 % du montant des taxes foncières (municipales ou scolaires) d'une propriété forestière⁵.

Plus encore, plusieurs immeubles ne versent pas de taxes municipales et scolaires. Il s'agit notamment des CPE, des institutions religieuses, des établissements scolaires et des établissements de santé et de services sociaux. Dans le domaine du logement, les organismes à but non lucratif (OBNL) qui offrent de l'hébergement temporaire peuvent demander une exemption fiscale, au cas par cas, à la Commission municipale du Québec. Toutefois, les organismes qui offrent de l'hébergement permanent ne peuvent bénéficier de cette exemption.

Par ailleurs, la section III.4 de la Loi sur la fiscalité municipale permet aux municipalités ... *de fixer pour un exercice financier plusieurs taux de la taxe foncière générale en fonction des catégories auxquelles appartiennent les unités d'évaluation* (art. 244.29).

Actuellement, l'article 244.30 accorde un taux de taxation distinct aux immeubles résidentiels de cinq logements ou moins et à ceux de six logements et plus. Il en est de même pour les immeubles en copropriété divise (condos) par rapport aux immeubles locatifs.

Advenant le changement législatif demandé, les municipalités qui le désirent pourraient attribuer un taux de taxation distinct aux coopératives d'habitation à possession continue, y compris les coopératives de solidarité, afin que celles-ci puissent mieux gérer l'effet de la hausse de leur valeur foncière.

Soulignons ici que la Loi 121 a légèrement augmenté les pouvoirs de la Ville de Montréal, notamment en matière d'exemption de taxes. La Ville est en effet maintenant autorisée à mettre sur pied des programmes d'aide à l'entreprise, qui peuvent entre autres choses passer par des crédits de taxes.

De nouvelles sources de revenus

Alors que la Ville de Montréal est à la recherche de solutions pour maximiser ses revenus et mieux contrôler ses dépenses, notre demande d'obtenir une catégorie de contribuable permettant une diminution du fardeau fiscal peut sembler aller à contre-courant. Et d'autres groupes de contribuables font des demandes similaires, notamment les petits propriétaires, principalement les aîné.e.s, les ateliers

⁴ THÉRIAULT, Gilles (2017), « Programme de report des impôts fonciers du Québec : Essai sur le problème de gentrification des quartiers et de la spéculation dans les centres urbains ».

⁵ *Idem*.

d'artistes et les petits commerçants. Dans ce cas, il s'agit de personnes pour lesquelles le logement et le commerce représentent leur foyer et leur gagne-pain. Il n'en est pas de même pour les propriétaires ayant comme principale motivation l'enrichissement à tout prix, sans respect pour le droit au logement, et qui alimentent ainsi la spéculation, la hausse des loyers et la pénurie de logements. Il s'agit souvent d'ailleurs d'intérêts étrangers, de sociétés d'investissement et d'entreprises multinationales aux ramifications multiples⁶. Le secteur immobilier est en effet l'un des plus rentables pour ceux qui le considèrent avant tout comme un investissement.

Nous sommes ainsi d'avis que, afin de compenser la diminution de revenus fonciers pouvant résulter de l'attribution de catégories fiscales particulières à certains groupes de contribuables, dont les coopératives d'habitation, et d'accroître ses recettes fiscales globales, la Ville serait avisée de récolter davantage de revenus provenant de ceux qui profitent le plus du marché immobilier.

Dans cet esprit, la Fédération appuie les démarches de la Ville de Montréal en vue d'obtenir du gouvernement du Québec le pouvoir de taxer les transactions immobilières effectuées par des investisseurs étrangers, comme l'ont fait les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, ainsi que l'achat-revente dans de courts laps de temps, ce qui alimente la spéculation foncière.

D'autre part, outre le fait que le phénomène très lucratif d'Airbnb devrait être mieux encadré et même limité afin de préserver le parc locatif existant, il y aurait lieu que la Ville en tire aussi un bénéfice fiscal. En effet, selon des données publiées par le Collectif de recherche et d'action sur l'habitat dans sa page Facebook : *Alors que Montréal est en pleine crise du logement, la ville est le premier marché Airbnb au Canada en termes d'unités. En novembre 2018, il y avait 19 495 unités Airbnb à louer à Montréal, contre 19 255 à Toronto, 4 938 à Vancouver, et 3 240 à Québec.*

Enfin, la Fédération espère que la négociation du prochain Pacte fiscal qui doit se tenir au cours de la prochaine année avec le gouvernement du Québec permettra aux municipalités de diversifier leurs sources de revenus, qui reposent à environ 70 % sur l'impôt foncier, et à faire reconnaître l'écofiscalité.

Conclusion

La présente proposition vise à demander à la Ville de Montréal de solliciter du gouvernement du Québec qu'il modifie la Loi sur la fiscalité municipale afin d'ajouter à l'article 244.30 une nouvelle catégorie de contribuable appliquée aux coopératives d'habitation à possession continue, y compris les coopératives de solidarité. Une telle mesure répondrait aux objectifs suivants :

- reconnaître la mission sociale des coopératives qui n'ont pas pour but de réaliser des profits, mais plutôt d'offrir des logements abordables et de qualité aux ménages à revenu faible et modeste;
- corriger l'iniquité frappant les coopératives qui sont évaluées, et taxées, au même niveau que les propriétés privées équivalentes, alors qu'elles ne font pas partie du marché spéculatif, ses

⁶ Le documentaire *Main basse sur la ville*, réalisé par Martin Frigon à partir d'une enquête du journaliste Henry Aubin de *The Gazette*, est particulièrement révélateur à cet égard.

- membres ne pouvant réaliser de gains sur la plus-value des immeubles dans le rare cas où ceux-ci seraient vendus;
- alléger le fardeau des taxes municipales dont la proportion atteint une moyenne de 19 % des revenus dans les coopératives;
 - soutenir les efforts des coopératives qui sont appelées à réaliser des investissements considérables – de l'ordre de 400 millions de dollars – afin d'assurer le maintien en bon état de leurs immeubles en leur offrant des incitatifs fiscaux.

Une telle modification à la Loi sur la fiscalité municipale donnerait ainsi aux municipalités le pouvoir d'attribuer aux coopératives d'habitation un taux de taxation différencié. Chaque municipalité, selon sa situation particulière, aurait alors le loisir d'utiliser cet article de loi pour attribuer un taux de taxation spécifique aux coopératives d'habitation et de moduler ce dernier en fonction de son marché immobilier propre.

Recommandations

1. Que la Ville de Montréal demande au gouvernement du Québec de modifier la Loi sur la fiscalité municipale afin d'y introduire une nouvelle catégorie s'adressant aux coopératives d'habitation de façon à permettre aux municipalités de leur attribuer un statut fiscal différencié tenant compte de leur mission sociale et de leur nature non spéculative.
2. Que la Ville de Montréal réclame du gouvernement du Québec le pouvoir de taxer les transactions immobilières effectuées par des investisseurs étrangers, comme l'ont fait les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, ainsi que l'achat-revente dans de courts laps de temps, ce qui alimente la spéculation foncière.
3. Que la Ville de Montréal, tout en contrôlant davantage et en limitant l'activité Airbnb en vue de préserver le parc locatif, obtienne du gouvernement du Québec de pouvoir en tirer un bénéfice fiscal.
4. Que, lors de la négociation du Pacte fiscal, la Ville de Montréal sollicite du gouvernement du Québec le pouvoir de diversifier ses sources de revenus, qui reposent à environ 70 % sur l'impôt foncier, et à faire reconnaître l'écofiscalité.