

L'essor
de la ville

MÉMOIRE DE L'INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU QUÉBEC

AU SUJET DES CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES DE LA VILLE DE MONTRÉAL

17 AVRIL 2019



Présentation de l'IDU	3
Sommaire exécutif	3
Introduction	4
1. Évolution des dépenses	4
1.1. Portrait	4
1.2. Pistes de solutions évoquées par la Ville	5
1.3. Recommandations de l'IDU	8
2. Écart excessif entre les charges fiscales résidentielles et non résidentielles	9
2.1 Portrait	9
2.2 Solutions retenues par la Ville de Montréal	11
2.3 Recommandation	12
3. Pression fiscale sur les commerces du centre-ville	12
3.1. Portrait	12
3.2. Solution proposée par la Ville	15
3.3. Recommandation	16
Conclusion	16
Sources d'information	17

Table des figures

Figure 1 : Part de la tarification dans les revenus de taxation, 2017	7
Figure 2 : Richesse foncière uniformisée en fonction des montants de taxes par catégorie, Montréal (2017)	9
Figure 3 : Richesse foncière uniformisée en fonction des montants de taxes par catégorie, Rive sud et nord (2017)	10
Figure 4 : Ratio de taxation foncière : taux commercial / taux résidentiel, Canada (2018)	10
Figure 5 : Évolution de la richesse foncière en fonction des taux de taxes municipales (résidentiel et non résidentiel)	11
Figure 6 : Taxes foncières par pied carré des unités commerciales sur la rue Sainte-Catherine	13
Figure 7 : Taxes foncières par pied carré des unités commerciales sur plusieurs artères à Montréal	13
Figure 8 : Évolution du taux de vacance des locaux commerciaux sur la rue Sainte-Catherine Ouest	14
Figure 9 : Répartition de l'inventaire des pôles commerciaux dans la RMR de Montréal	14
Figure 10 : Évolution de l'inventaire des espaces à bureaux entre 2006 et 2019	15

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 fournisseurs de services de l'industrie.

L'industrie de l'immobilier commercial ajoute annuellement 15,1 milliards de \$ au PIB du Québec. Elle génère plus de 12 milliards de \$ en retombées économiques et plus d'une centaine de milliers d'emplois est soutenue par ses activités. L'industrie verse 6,7 milliards de \$ 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 93000 emplois dans la région métropolitaine de Montréal. Elle a permis de récolter 2,3 milliards de dollars en impôts fonciers, soit 56 % de tous les revenus fonciers du Grand Montréal.

Sommaire exécutif

Selon l'IDU, les trois principaux enjeux budgétaires et fiscaux de la Ville de Montréal, qui minent sa compétitivité économique relativement au reste de la RMR, sont les suivants:

- Une croissance significative des dépenses de la Ville. Malgré les efforts louables de celle-ci pour contenir la croissance de la rémunération globale, et même en excluant le service de la dette et le paiement comptant des immobilisations, les dépenses continuent à augmenter à un taux supérieur à l'inflation, ce qui est insoutenable à terme;
- Un écart disproportionné entre les charges fiscales résidentielles et non résidentielles par rapport à la richesse foncière dans chaque catégorie d'immeubles et à la situation prévalant dans le reste de la RMR;
- Une pression fiscale déraisonnable sur les commerces du centre-ville, où les taxes foncières augmentent beaucoup plus rapidement qu'ailleurs, particulièrement sur Sainte-Catherine, et où par conséquent, le taux d'inoccupation des locaux commerciaux est en hausse sur plusieurs artères;

Face à cette situation, l'IDU recommande à la Ville de :

- Ramener le taux de croissance de ses dépenses non reliées aux immobilisations au taux de croissance de l'IPC de la région de Montréal;
- Mettre en place progressivement une tarification à l'usage pour l'eau et la gestion des matières résiduelles, applicable aux immeubles non résidentiels et résidentiels et, dans le cas de ces derniers, assortie d'un crédit pour les ménages à faible consommation. En contrepartie, réduire les taxes foncières des mêmes montants;
- Appuyer l'idée évoquée par la CMM de se voir conférer le pouvoir d'imposer aux automobilistes une taxe kilométrique vouée au financement du transport collectif et, accessoirement, du réseau routier;
- Limiter l'augmentation des charges fiscales non résidentielles à 60% des charges résidentielles pendant une dizaine d'années, de façon à viser un taux non résidentiel limité à trois fois le taux résidentiel;
- Demander au gouvernement du Québec la création d'un groupe de travail conjoint sur l'octroi à la Ville du pouvoir de fixer un taux de taxation non résidentiel différencié et réduit pour le centre-ville;

Introduction

L'IDU tient tout d'abord à remercier la Ville de Montréal pour la tenue de ces consultations prébudgétaires et est confiant que cet exercice conduira à une meilleure compréhension mutuelle des enjeux budgétaires et fiscaux de la Ville. Parlant de ces enjeux, l'IDU identifie trois principaux problèmes de fond relativement au budget de la Ville:

- La croissance significative des dépenses;
- L'écart trop important entre les charges fiscales non résidentielles et résidentielles;
- La pression fiscale déraisonnable sur les commerces du centre-ville

Ces problématiques ont des impacts majeurs sur la vitalité et la compétitivité économiques de la ville, comme le démontre la croissance beaucoup plus rapide des emplois de la RMR à l'extérieur de l'île de Montréal que sur l'île. Ainsi, plus de 75 000 des 108 500 nouveaux emplois créés dans la RMR de Montréal entre 2006 et 2016, soit 69% de ceux-ci, l'ont été sur la Rive sud et la Rive nord, alors que les emplois de ces secteurs ne représentaient que 29% de l'inventaire d'emplois de la RMR. Pendant cette période, la croissance des emplois n'a été que de 1,6% sur l'île de Montréal, alors qu'elle a été, par exemple, de 18,9% sur la Rive sud.

La problématique est particulièrement ressentie au centre-ville, qui peine à maintenir sa place prédominante dans l'économie métropolitaine.

Pour chacun des trois problèmes de fond identifiés ci-dessus, le mémoire présente un bref portrait de la situation, un commentaire sur les solutions appliquées ou envisagées par la Ville, ainsi que des recommandations.

1. Évolution des dépenses

1.1. Portrait

De 2014 à 2019, les dépenses de la Ville auront augmenté en moyenne de 3,8% par année. En excluant le service de la dette et le paiement comptant des immobilisations, la hausse moyenne sera de 5,3%. Sur la même période, l'indice des prix à la consommation (IPC) de la région de Montréal aura augmenté en moyenne que de 1,4%.

Entre 2018 et 2019, le budget a augmenté de 4,3% (+232,9 M\$). Cette hausse s'expliquerait en majeure partie par le paiement au comptant des immobilisations (+80,0 M\$) ainsi que l'augmentation du poste lié à la qualité de vie¹ (+75,3 M\$). En excluant le service de la dette et le paiement au comptant des immobilisations, la hausse des dépenses aurait tout de même été de 3,3%, donc supérieure à l'inflation².

Tout en reconnaissant les efforts de la Ville pour maîtriser certaines dépenses – notamment la masse salariale sur laquelle nous reviendrons – on ne peut que constater qu'un accroissement des dépenses significativement et constamment supérieur à l'inflation n'est pas soutenable à terme, dans un contexte où nombre de

¹ Budget 2019 de la Ville de Montréal, Tableau 87 – Qualité de vie – Budget de la Ville de Montréal, (p. 139)

² Budget 2019 de la Ville de Montréal, Tableau 13 – Sommaire des prévisions budgétaires de 2019 – Budget de la Ville de Montréal, (p. 60) Budget 2018 et 2019

contribuables, tant résidentiels que non résidentiels, ne connaissent pas une amélioration proportionnelle de leur situation financière.

D'ailleurs, il est intéressant de constater que, ces dernières années, le taux de croissance du budget de la Ville de Montréal a dépassé celui de Toronto. Ainsi, entre 2014 et 2018, les dépenses de Montréal ont crû de 18%, alors que celles de Toronto ont augmenté de 16%. Pourtant, sur la même période, l'IPC de la région de Montréal n'augmentait que de 5,1%, alors que celui de la région de Toronto subissait une hausse de 8,5%³. Et bien que la hausse brute des dépenses ait été supérieure à Vancouver (19,5%), cette hausse, nette de l'inflation régionale de 8,7%, fut aussi plus importante que celle de Montréal.

1.2. Pistes de solutions évoquées par la Ville

Piste 1 : Indexer les charges fiscales à la progression réelle des prix des intrants, laquelle est supérieure à l'inflation

Tel que mentionné, cette « solution » est insoutenable à terme, et ce, tant pour le secteur résidentiel que pour le secteur non résidentiel.

En outre, le principal intrant de la Ville (environ 40% du budget de fonctionnement) est sa main-d'œuvre. Indexer les revenus fiscaux en grande partie à la hausse de la rémunération des employés va à l'encontre de l'incitation pour la Ville de stabiliser celle-ci, qui est déjà très supérieure, par exemple, à celle de la fonction publique provinciale. Ainsi, selon l'analyse comparative 2018 de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) sur la rémunération des salariés, la rémunération globale des employés de l'État québécois était en moyenne de 35,3% inférieure à celle des employés des municipalités de 25 000 habitants et plus occupant des emplois comparables, et celle des employés fédéraux inférieurs de 13,1%.

La Ville doit poursuivre ses efforts, salués par l'IDU, visant à réduire le poids de la masse salariale dans ses dépenses. Entre 2012 et 2019, la masse salariale⁴ a baissé de 5,8% passant de 2 436 M\$ à 2 295 M\$. Cette charge représentait 51,7% du budget en 2012 alors qu'elle ne représente plus que 40,2% aujourd'hui. Cette bonne performance est due à la remarquable baisse des charges sociales qui s'est amorcée avec l'adoption en 2014 de la Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal. L'IDU tient d'ailleurs à souligner les efforts persistants de la Ville de Montréal, ainsi que de la Ville de Québec, sans lesquels cette loi n'aurait pas vu le jour.

Cependant, il faut souligner qu'en excluant les charges sociales, la rémunération a tout de même augmenté de 12,6% sur cette même période, alors que l'inflation a été de 9,6% pour la RMR de Montréal.

Piste 2 : Exiger des transferts supplémentaires des gouvernements supérieurs

De telles hausses de transferts sont souhaitables pour financer la construction d'infrastructures, comme des projets de transport collectif, ou leur réfection, par exemple celle des usines de traitement d'eau. Les derniers budgets des gouvernements supérieurs prévoient d'ailleurs d'importantes sommes à cet égard.

³ Statistique Canada. [Tableau 18-10-0005-01](#) Indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisé.

⁴ La masse salariale correspond aux montants liés à la rémunération et aux charges sociales.

Cependant, des hausses de transferts **inconditionnelles**, comme celles qui pourraient découler du transfert d'un point de TVQ dans le cadre du prochain pacte fiscal, comportent le même risque qu'évoqué précédemment. En effet, elles pourraient représenter une désincitation pour la Ville à tenter de mieux contrôler ses dépenses.

L'IDU est d'avis que si d'importantes hausses de transferts inconditionnelles devaient être consenties dans le pacte fiscal à venir, elles devraient servir en priorité à diminuer les charges fiscales imposées par la Ville, en particulier celles du secteur non résidentiel.

Piste 3: Introduire progressivement des mesures écofiscales, notamment une tarification de l'eau

Cette piste de solution est prometteuse. Elle représente une diversification des revenus autonomes de la Ville, dans un contexte où l'impôt foncier représente 67,5% des revenus de la Ville⁵.

De plus, la tarification à l'usage respecte le principe d'équité horizontale puisque chacun paie selon sa consommation. Elle est en outre un incitatif à améliorer les habitudes de consommation d'une ressource et à investir dans des technologies innovantes pouvant en réduire la consommation. Comme le mentionne le comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique dans son rapport intitulé : *Pour une métropole en affaires* (août 2016) « selon plusieurs études, l'installation de compteurs d'eau entraîne une baisse moyenne de 15 à 20% de la consommation dès la première année. » Ainsi, la tarification à l'usage favorise la gestion efficace, la responsabilisation ainsi que la conservation, d'où une amélioration de l'équité intergénérationnelle. Le gouvernement du Québec a d'ailleurs annoncé récemment son intention de voir les municipalités réduire leur consommation d'eau de 20%.

Depuis 2012, la Ville de Montréal déploie un programme de mesure de la consommation d'eau dans le secteur non résidentiel, qui prévoit l'installation de 23 500 compteurs dans les industries, commerces et institutions de l'agglomération. Elle prévoit atteindre sa cible à l'été 2022.

L'IDU est d'avis que la Ville devrait accélérer l'implantation de ces compteurs non résidentiels, mais aussi qu'elle devrait mettre en place une tarification au compteur pour les immeubles résidentiels. Cependant, pour respecter l'équité verticale et s'assurer que les besoins essentiels en eau des ménages à faible revenu soient comblés, la tarification devrait prévoir un crédit pour les ménages dont la consommation serait inférieure à un seuil jugé raisonnable. Au-delà de ce seuil, une tarification volumétrique s'appliquerait.

La Ville de Toronto est un exemple probant. Elle a adopté en 2006 une politique visant à financer par une tarification volumétrique de l'eau potable et des eaux usées la totalité de ses dépenses de fonctionnement et d'immobilisations en gestion de l'eau. Ainsi, la Ville ne finance plus ces dépenses ni par emprunts ni par la fiscalité foncière.

En 2007, la Ville a débuté la mise en place de compteurs d'eau dans les immeubles qui n'en étaient pas dotés. Depuis octobre 2015, la quasi-totalité des immeubles torontois, résidentiels et non résidentiels, sont dotés d'un compteur d'eau. Entre ces deux années, la consommation d'eau potable a baissé de 2,5% en moyenne, et ce, malgré une hausse de la population d'environ 15% sur la période. La Ville de Toronto produit environ deux fois moins d'eau potable en moyenne par habitant que la Ville de Montréal.

⁵ Comprend les taxes et les paiements tenant lieu de taxes

La Ville de Vancouver vise la tarification de l'eau au compteur dans toutes les catégories d'immeubles. Ainsi, les immeubles non résidentiels en sont munis et un arrêté municipal prescrit l'installation de compteurs dans les nouveaux immeubles résidentiels ainsi que dans les unités existantes en cas de rénovation ou de reconstruction. De plus, le tarif varie selon la saison: de juin à septembre (la saison « sèche »), le tarif est d'environ 25% plus élevé que le reste de l'année.

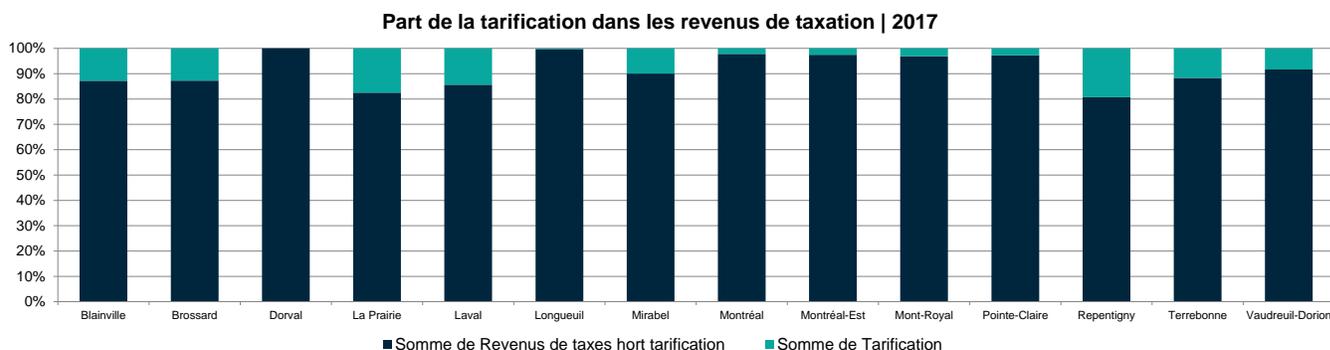
Gestion des matières résiduelles

La gestion des matières résiduelles est un autre service municipal pour lequel la tarification à l'usage serait appropriée et relativement simple à mettre en œuvre. Plusieurs municipalités, tant au Canada qu'aux États-Unis, utilisent la tarification pour financer cette activité. Dans la région de Montréal, la Ville de Beaconsfield en est un exemple.

Le cas de Toronto est encore une fois très instructif. En 2008, la Ville a instauré une réserve financière vouée au financement complet des dépenses relatives aux matières résiduelles. Le financement se fait au moyen d'une tarification au volume plutôt que sur une base foncière. Un crédit équivalant à la charge annuelle d'une petite poubelle est accordé. Cependant, la Ville de Toronto n'offre pas de services de collecte ou traitement des matières résiduelles aux immeubles non résidentiels, sauf sur demande à certains types de commerces.

Dans la RMR de Montréal, comme le montre le graphique ci-dessous, la Ville de Montréal est l'une de celles où l'on utilise le moins la tarification⁶.

Figure 1 : Part de la tarification dans les revenus de taxation, 2017



Les revenus supplémentaires générés par toute éventuelle tarification à Montréal devraient servir à remplacer l'équivalent en charges foncières, et non à augmenter les dépenses, de façon à ce que le fardeau fiscal global des citoyens et des entreprises ne s'en trouve pas augmenté. Il est même probable que ce fardeau s'en trouve diminué, du fait d'une modification du comportement des contribuables induite par la tarification.

Taxe kilométrique

La facture des municipalités de la RMR de Montréal pour les transports collectifs devrait doubler d'ici une dizaine d'années. Or, selon un rapport de mars 2019 de la Commission de transport de la Communauté

⁶ Le concept de tarification englobe tous les revenus qui ne sont pas fixés sur la valeur foncière. Il inclut, par exemple, les revenus sur les immeubles fondés sur le profil type de consommation des immeubles de même catégorie.

métropolitaine de Montréal (CMM), la contribution des automobilistes au financement du transport collectif, qui était de 8% des coûts en 2001, n'est plus aujourd'hui que de 5% et si les taxes et frais qui leur sont imposés ne changent pas, elle ne sera plus que de 3% en 2028.

Pour rétablir la situation, il est proposé par la CMM d'instaurer un péage selon le nombre de kilomètres parcourus par un véhicule sur le réseau autoroutier de la RMR ou encore une taxe imposée en fonction de leur usage de la route (en kilomètres parcourus), et donc des externalités (congestion, pollution) créées par cet usage. Cette mesure pourrait rapporter de 600M\$ à 800M\$ en 2028, selon la CMM. Il est toutefois recommandé d'attendre 2024 avant de l'implanter, pour que les automobilistes puissent constater l'amélioration du transport collectif apportée entre autres par le Réseau express métropolitain (REM).

Lors d'un point de presse, la mairesse de Montréal, Mme Valérie Plante, s'est dit réceptive à ce type de suggestions, affirmant que la fiscalité foncière ne suffira pas à absorber la hausse des coûts engendrée par l'amélioration du transport collectif.

1.3. Recommandations de l'IDU

- Ramener progressivement la croissance des dépenses de la Ville (autres que les dépenses liées aux immobilisations) au même rythme que l'IPC.
- Pour ce faire, maintenir impérativement la progression de la rémunération des employés municipaux dans les limites de l'inflation.
- Utiliser en priorité toute hausse de transferts inconditionnels des gouvernements supérieurs pour réduire les charges fiscales, en particulier celles du secteur non résidentiel, et non pour accroître les dépenses
- Accélérer la mise en place des compteurs d'eau pour les immeubles non résidentiels
- Mettre en place le plus tôt possible des compteurs d'eau dans les immeubles résidentiels, afin d'appliquer une tarification volumétrique assortie d'un crédit pour les ménages dont la consommation est inférieure à un seuil jugé raisonnable.
- Implanter rapidement un système de tarification pour la collecte des matières résiduelles basé sur le principe de l'utilisateur-payeur, assorti d'un crédit équivalant à l'utilisation d'un petit contenant.
- En contrepartie, réduire le fardeau foncier respectif des immeubles résidentiels et non résidentiels de l'équivalent des recettes de toute tarification
- Instaurer, à l'échelle métropolitaine, une taxe kilométrique prélevée en fonction du type de véhicule, du type de route empruntée (par exemple, autoroute vs boulevard urbain) et du moment où s'effectuent les déplacements. En attendant la mise en œuvre de cette taxe, hausser la taxe sur l'essence. Affecter ces recettes au financement du transport collectif, et accessoirement à celui du réseau routier.

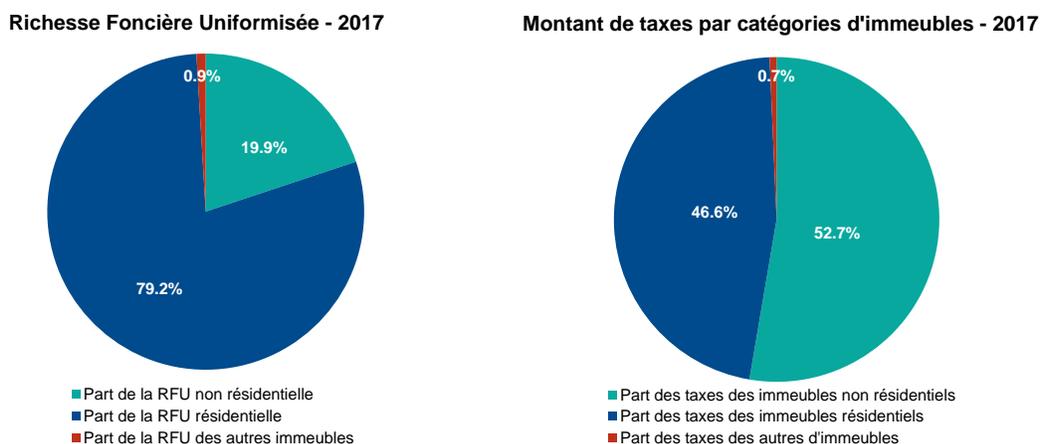
2. Écart excessif entre les charges fiscales résidentielles et non résidentielles

2.1 Portrait

La pression fiscale exercée sur les immeubles non résidentiels est devenue extrêmement forte, notamment lorsque l'on compare Montréal aux villes de la RMR, mais aussi aux autres grandes villes canadiennes.

Comme le graphique ci-dessous le montre, la charge fiscale exercée sur les immeubles non résidentiels est disproportionnée par rapport à la part que représente la richesse foncière non résidentielle dans la richesse foncière uniformisée totale (RFU). Ainsi, en 2017, les taxes municipales perçues sur des immeubles non résidentiels représentaient 52,7% du montant total des taxes collectées, alors que la RFU non résidentielle ne constituait que 19,9% de la RFU totale.

Figure 2 : Richesse foncière uniformisée en fonction des montants de taxes par catégorie, Montréal (2017)



L'écart relatif en défaveur des immeubles non résidentiels est beaucoup moins prononcé en moyenne pour les villes considérées de la Rive nord (32,6% des taxes vs 14,1% de la RFU) et de la Rive sud (34,8% vs 15,8%).

Le Groupe Altus a réalisé en 2018 une analyse comparative des taux d'impôt foncier prévalant cette année-là dans les principaux centres urbains du Canada. Comme les taux d'impôt foncier scolaire fixés par la province sont en général agrégés avec les taux municipaux dans les autres grandes villes, les taux fonciers considérés dans l'analyse sont un agrégat des taux municipaux et scolaires. L'étude révèle qu'en 2018, le ratio TNR/TR était en moyenne de 2,9 dans les 11 villes considérées. Celui de Montréal s'établissait à 3,78, *ex æquo* avec celui de Toronto. Seul celui de Vancouver, à 4,4, était plus élevé. Bien que Montréal soit comparable sur cet aspect pour le moment à ces deux autres grandes villes canadiennes, celles-ci ont adopté, on le verra, des stratégies plus agressives pour rééquilibrer la situation.

Figure 3 : Richesse foncière uniformisée en fonction des montants de taxes par catégorie, Rive sud et nord (2017)

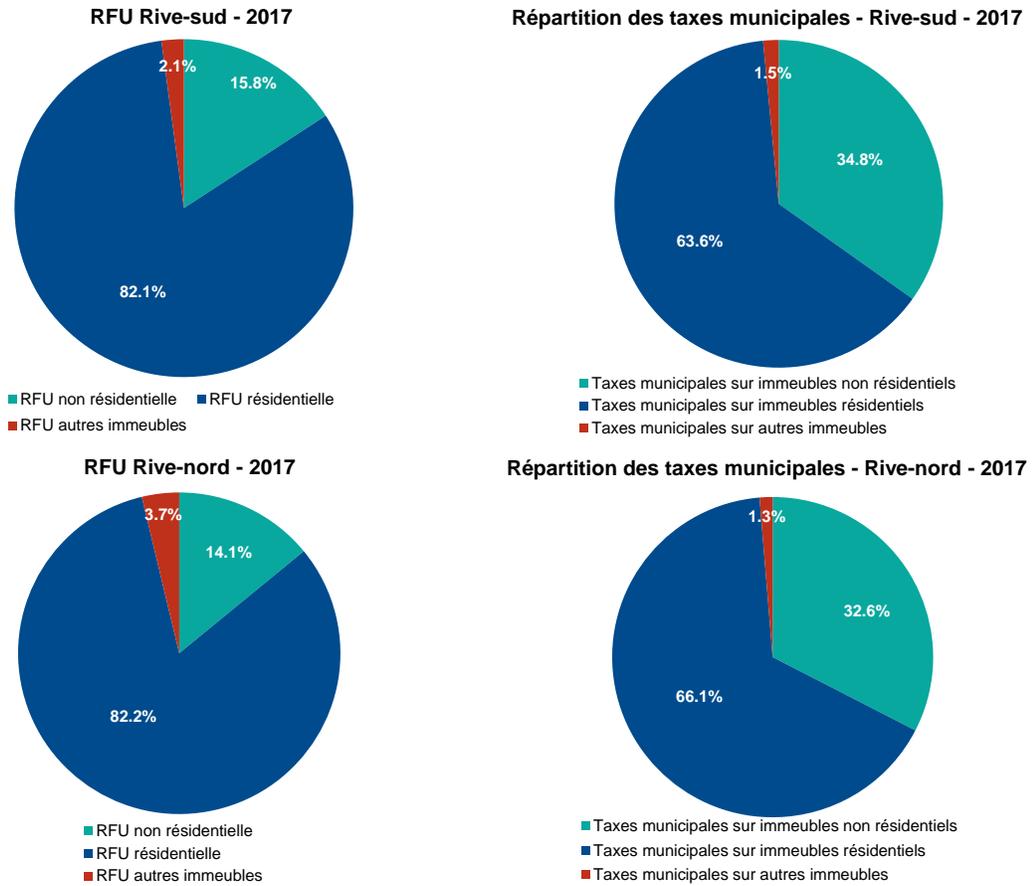
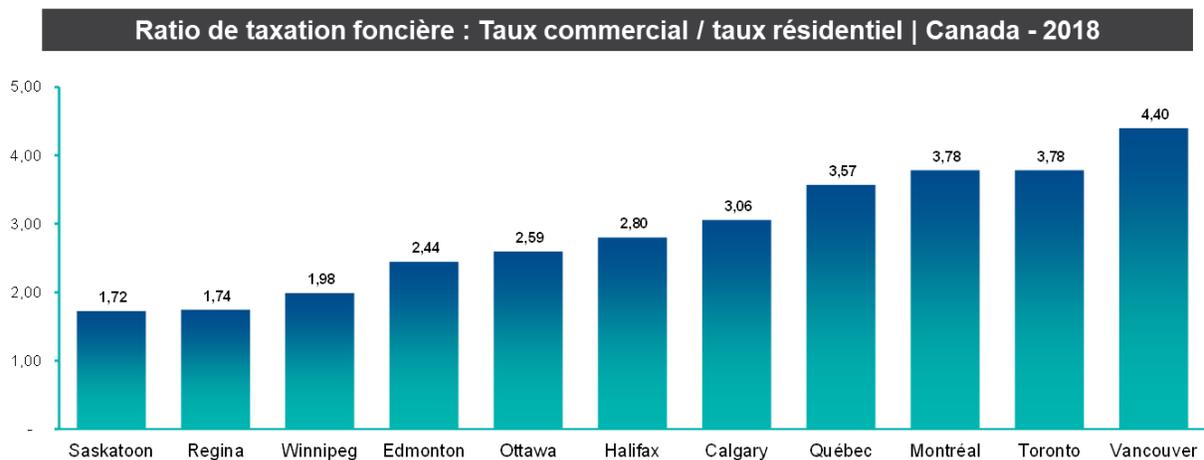
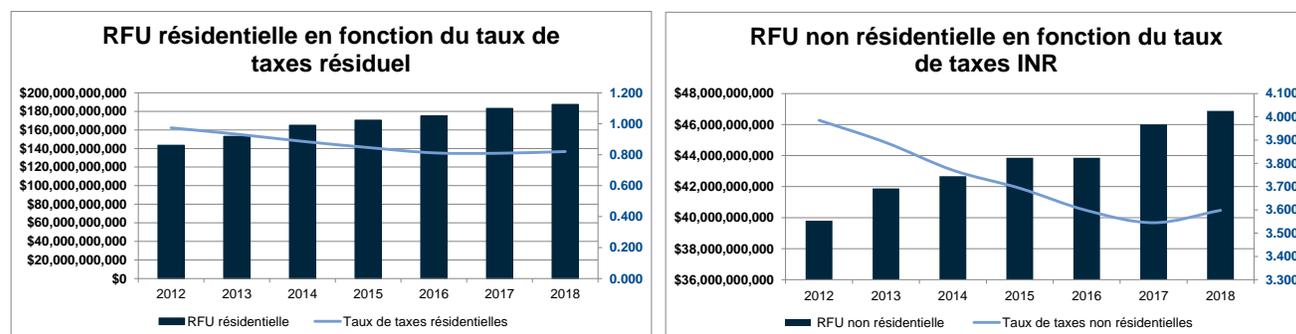


Figure 4 : Ratio de taxation foncière : taux commercial / taux résidentiel, Canada (2018)



Afin d’apprécier l’impact fiscal, il faut porter attention à l’évolution des taux de taxes en fonction de la richesse foncière. Ainsi, lorsque la valeur du parc immobilier tend à augmenter, les taux de taxation doivent diminuer pour stabiliser les recettes fiscales. Or, comme l’illustre le tableau ci-dessous, on observe depuis 2018 une croissance du taux de taxes même si les valeurs augmentent.

Figure 5 : Évolution de la richesse foncière en fonction des taux de taxes municipales (résidentiel et non résidentiel)



2.2 Solutions retenues par la Ville de Montréal

À la suite des recommandations contenues dans le rapport de 2016 du Comité sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique, intitulé Pour une métropole en affaires, la Ville a fait plusieurs pas dans la bonne direction. L’IDU tient à souligner ces efforts.

Ainsi, la Ville a obtenu du gouvernement du Québec une modification législative lui permettant de fixer des taux fonciers non résidentiels distincts par tranche de valeur foncière. Elle a ainsi utilisé ce nouveau pouvoir dans son Budget 2019 pour imposer un taux de taxation non résidentiel réduit sur les premiers 500 000\$ de valeur foncière.

À titre d’exemple, cela a permis, entre 2018 et 2019, de réduire de 10,6% le compte de taxes d’un immeuble évalué à 450 000\$, de 4,6% le compte d’un immeuble de 1M\$, et de 0,6% celui d’un immeuble de 3M\$.

L’octroi à la Ville du pouvoir de fixer des taux non résidentiels distincts selon des tranches de valeur foncière était conditionnel à l’adoption par celle-ci d’une stratégie de réduction des écarts de croissance entre les charges fiscales résidentielles et non résidentielles. La Ville a donc adopté une stratégie prévoyant une croissance des charges fiscales non résidentielles de 25% inférieure à celle des charges fiscales résidentielles, et ce, jusqu’en 2023, après quoi la stratégie sera réévaluée.

Il est intéressant de comparer la portée de la stratégie de la Ville de Montréal avec celle des stratégies adoptées par les Villes de Toronto et Vancouver.

Vancouver

En 2006, la part des charges fiscales du secteur non résidentiel dans le total des charges fiscales de la Ville était de 55%, alors que celle du secteur résidentiel était de 45%. La Ville – craignant que cette situation nuise à long terme à la compétitivité de Vancouver – confia en 2007 à une commission le mandat de recommander une politique visant à rétablir un partage équitable du fardeau fiscal entre les deux secteurs. À l’issue de ses travaux, la commission recommanda d’établir la cible à une part de 48% pour le secteur non résidentiel et de

procéder graduellement à cette réduction au rythme de 1% de transfert de fardeau fiscal par année sur une période de 7 ans. Cet objectif fut non seulement atteint, mais il fut dépassé, la part non résidentielle du fardeau fiscal s'établissant maintenant à 48% (budget 2019), comparativement à 53% à Montréal⁷.

Toronto

Bien qu'il n'existât pas de consensus sur la répartition idéale du fardeau fiscal municipal entre secteurs résidentiel et non résidentiel, la Ville conclut en 2005, à la suite de nombreuses consultations, que le ratio entre les taux de taxation non résidentiel et résidentiel devait s'établir à terme à 2,5 et que, pour ce faire, l'augmentation annuelle des taxes résidentielles devait être de trois fois supérieure à celle des taxes non résidentielles, jusqu'à l'atteinte de l'objectif. Il est prévu que la cible soit atteinte en 2023⁸.

2.3 Recommandation

L'IDU reconnaît et salue les efforts déployés par la Ville pour diminuer l'écart de fardeau fiscal entre les secteurs non résidentiel et résidentiel. Cependant, à la lumière des écarts importants qui subsistent avec plusieurs villes de la RMR et des stratégies plus agressives adoptées notamment par Toronto et Vancouver, cela reste insuffisant à notre avis pour renforcer, voire même pour préserver, la compétitivité de Montréal. Par conséquent, l'IDU recommande de:

- Réduire davantage et plus rapidement l'écart entre les taux de taxation non résidentiels et résidentiels. Un objectif raisonnable serait un ratio taux non résidentiel / taux résidentiel⁹ de 3,0 ce qui placerait Montréal à peu près au niveau actuel de Laval et Longueuil. Toutes choses égales par ailleurs, cet objectif pourrait être atteint en une dizaine d'années si les charges fiscales non résidentielles augmentaient de 0,6 point pour chaque 1 point de hausse des charges résidentielles.

3. Pression fiscale sur les commerces du centre-ville

3.1. Portrait

Comme le démontre la section 1 du mémoire, les taxes foncières non résidentielles à Montréal sont très supérieures à l'inflation depuis nombre d'années. Cette situation insoutenable est particulièrement marquée au centre-ville.

L'artère la plus touchée est Sainte-Catherine Ouest, où les taxes foncières sont passées de 52,21\$ le pied carré en 2016 à 68,76\$ en 2019 pour les commerces situés au rez-de-chaussée des immeubles, soit une hausse de 31,7 %, alors que l'inflation fut de 5,5 % sur ces mêmes années dans la région de Montréal.

⁷ Source : *City of Vancouver Property Tax Policy Review Commission - Final Report*, Ville de Vancouver (Septembre 2007) & *Property Tax Policy Review Commission*, Ville de Vancouver (Janvier 2014)

⁸ Source : *Enhancing Toronto's Business Climate - It's Everybody's Business*, Ville de Toronto (2005)

⁹ Taux incluant taxes municipale et taxes scolaire

Figure 6 : Taxes foncières par pied carré des unités commerciales sur la rue Sainte-Catherine

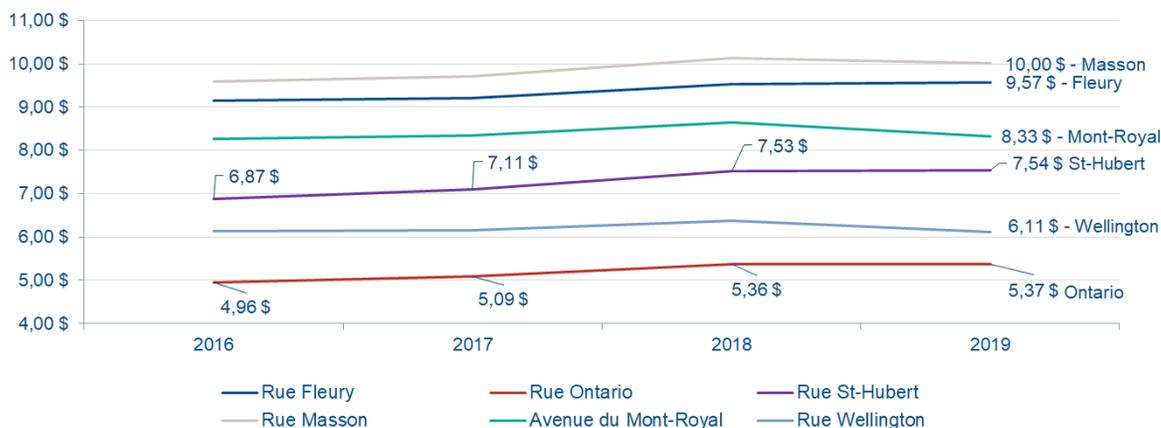
Taxes foncières par pied carré sur Ste-Catherine (entre le boulevard Robert Bourassa et la rue Stanley)



La situation d'autres artères commerciales est également préoccupante. À titre d'exemples, la hausse de la charge fiscale non résidentielle entre 2016 et 2019 est de l'ordre de 8% à 10% sur Saint-Hubert et sur Ontario.

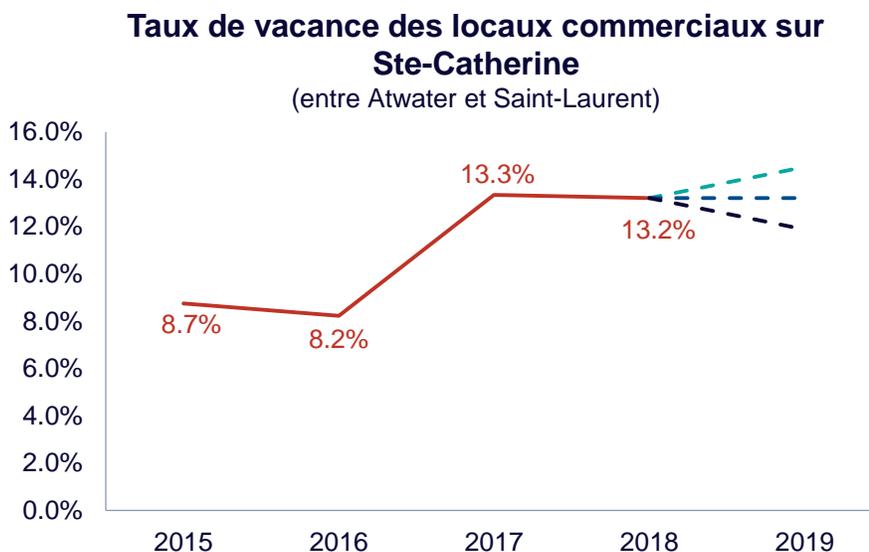
Figure 7 : Taxes foncières par pied carré des unités commerciales sur plusieurs artères à Montréal

Évolution des taxes foncières par pied carré Rez-de-chaussée des immeubles commerciaux



On peut s'attendre à ce qu'une telle situation engendre à terme une hausse du taux de vacance des locaux commerciaux. En effet, les factures de taxes supportées par les commerçants augmentent sans cesse alors que leurs ventes sont relativement stables. C'est ce qu'on constate sur Ste-Catherine Ouest, une artère emblématique de la Ville de Montréal, où le taux d'inoccupation des locaux commerciaux est passé de 8,2% en 2016 à 13,2% en 2018. Rappelons ici que le taux de vacance structurel dans le commerce de détail est de 5%.

Figure 8 : Évolution du taux de vacance des locaux commerciaux sur la rue Sainte-Catherine Ouest



L'activité commerciale de la RMR tend d'ailleurs à se déplacer hors de l'île de Montréal et surtout du centre-ville. Ainsi, comme l'illustre le tableau ci-dessous, le pourcentage de la superficie des locaux commerciaux de la RMR situés respectivement au centre-ville et dans le reste de l'île a diminué, entre 1980 et 2015, de 11,5% et 2,5% respectivement dans l'inventaire total, alors que pour les locaux situés sur la Rive nord et sur la Rive sud, leur part a augmenté respectivement de 5,0% et 9,0% de ce même inventaire.¹⁰

Figure 9 : Répartition de l'inventaire des pôles commerciaux dans la RMR de Montréal

Localisation des pôles commerciaux	Superficie (000 pieds carrés)					Répartition en %					Variation 1980-2015 (points de %)
	1980	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2015	1980	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2015	
Centre-ville Montréal	3 980	4 660	5 000	4 560	4 560	21.7%	19.3%	17.6%	10.7%	10.2%	-11.5%
Reste de l'île de Montréal	6 470	9 530	11 190	14 420	14 660	35.4%	39.4%	39.5%	33.7%	32.9%	-2.5%
Rive-Nord	5 110	6 230	7 570	13 970	14 700	27.9%	25.7%	26.7%	32.7%	33.0%	5.0%
Rive-Sud	2 740	3 780	4 570	9 780	10 680	15.0%	15.6%	16.1%	22.9%	23.9%	9.0%
Total RMR de Montréal	18 300	24 200	28 330	42 730	44 600	100%	100%	100%	100%	100%	---

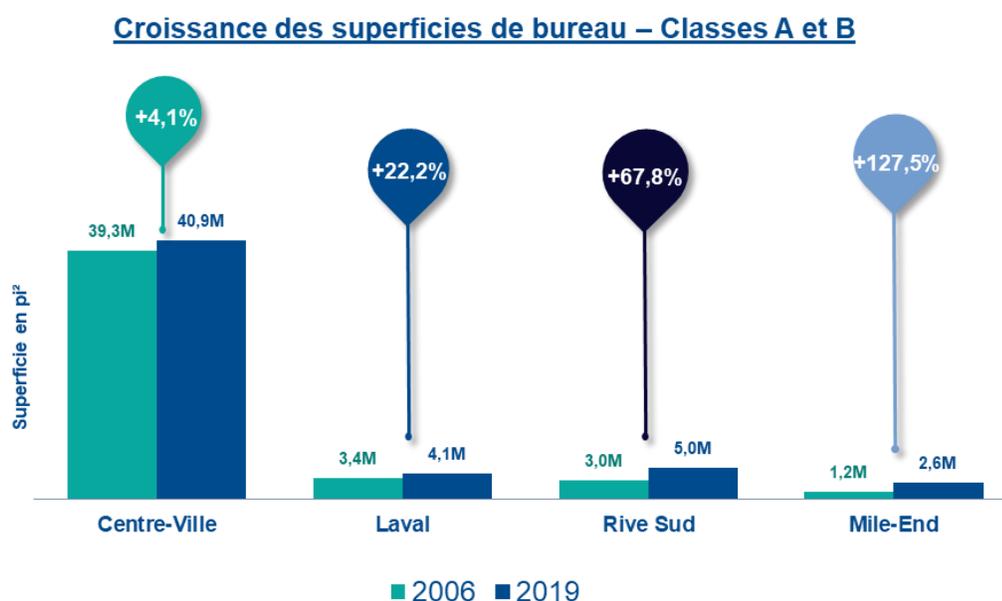
Source : Groupe Altus

¹⁰ BC2; ÉTUDE SUR LA VITALITÉ ÉCONOMIQUE DU CENTRE-VILLE DE MONTRÉAL; Étape 1 : Revue documentaire Étape 2 : Diagnostic et documentation des enjeux Étape 3 : Indicateurs de performance ; Arrondissement de Ville-Marie, Bureau de projets du centre-ville; Projet 2551504 8 juillet 2016; page 33

On constate également un certain déplacement de l'expansion des espaces à bureau hors du centre-ville. De 2000 à 2015, le poids relatif de la superficie totale des bureaux situés au centre-ville dans la RMR a diminué de 5,4 points de pourcentage. Il a même diminué de 10,1 points de pourcentage pour les bureaux de catégorie A, ce qui est inquiétant puisqu'il s'agit là du marché traditionnel du centre-ville.¹¹

Entre 2006 et 2019, la croissance des espaces à bureaux fut de 4,1% au centre-ville, mais de 67,8% sur la Rive sud et de 127,5% dans le Mile-End.¹²

Figure 10 : Évolution de l'inventaire des espaces à bureaux entre 2006 et 2019



Du point de vue de l'évolution des loyers bruts d'espaces de bureaux entre 2000 et 2015, la hausse moyenne en pourcentage a été comparable dans les différents secteurs de la RMR, soit de 24% au centre-ville (dont 33% pour les immeubles de classe A), 23% dans le reste de l'île et 20% en périphérie. Cependant, dans les faits, au centre-ville, la portion du loyer revenant au propriétaire a diminué de 1 point de pourcentage. C'est la portion du loyer consacrée aux coûts d'exploitation, notamment aux taxes, qui a augmenté de 65 points de pourcentage. Ainsi, en moyenne, de 2000 à 2015, un investissement dans un immeuble à bureaux du centre-ville s'est avéré moins rentable qu'un investissement semblable dans les secteurs périphériques.¹³

3.2. Solution proposée par la Ville

Malgré la situation inquiétante constatée au centre-ville, la Ville n'a jusqu'ici proposé aucune solution *spécifique* à la problématique des charges fiscales excessives supportées par les immeubles non résidentiels de ce secteur névralgique.

¹¹ Idem page 68

¹² Altus; Fiscalité foncière et perspectives pour Montréal; 5 février 2019

¹³ BC2 ; page 29

3.3. Recommandation

Que la Ville demande au gouvernement du Québec la création d'un groupe de travail conjoint Ville-gouvernement ayant mandat d'examiner la possibilité et les éventuelles modalités d'une modification législative visant à octroyer à la Ville le pouvoir d'instaurer un taux non résidentiel différencié et réduit pour le centre-ville.

Conclusion

L'IDU est convaincu que Montréal dispose de plusieurs atouts stratégiques en matière d'attractivité et de compétitivité. Pour les réaliser, il est plus que jamais nécessaire de rétablir l'équité fiscale entre les secteurs résidentiel et non résidentiel de la ville ainsi que la compétitivité du régime fiscal non résidentiel de la ville en général, et du centre-ville en particulier. Les actions déjà entreprises par la Ville constituent une première étape en ce sens. L'IDU espère que les présentes consultations prébudgétaires seront l'occasion de poser de nouveaux jalons dans cette démarche.

Sources d'information

BUDGET 2019 DE LA VILLE DE MONTRÉAL

ENHANCING TORONTO'S BUSINESS CLIMATE - IT'S EVERYBODY'S BUSINESS, VILLE DE TORONTO (2005)

BC2; ÉTUDE SUR LA VITALITÉ ÉCONOMIQUE DU CENTRE-VILLE DE MONTRÉAL; ÉTAPE 1 : REVUE DOCUMENTAIRE
ÉTAPE 2 : DIAGNOSTIC ET DOCUMENTATION DES ENJEUX ÉTAPE 3 : INDICATEURS DE PERFORMANCE ; ARRONDISSEMENT DE VILLE-
MARIE, BUREAU DE PROJETS DU CENTRE-VILLE; PROJET 2551504 8 JUILLET 2016;

CIRANO, RÉFLEXION SUR UNE TARIFICATION ÉQUITABLE DES SERVICES D'EAU AU QUÉBEC, JANVIER 2014

COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL, SOURCES DE FINANCEMENT DU TRANSPORT COLLECTIF DANS LE GRAND
MONTRÉAL, RAPPORT DE LA COMMISSION DE TRANSPORT, MARS 2019

DOCUMENTS BUDGÉTAIRES ANNUELS, VILLES DE MONTRÉAL, TORONTO ET VANCOUVER

GROUPE ALTUS; FISCALITÉ FONCIÈRE ET PERSPECTIVES POUR MONTRÉAL; 5 FÉVRIER 2019

GROUPE ALTUS, ANALYSE COMPARATIVE DES TAUX D'IMPÔT FONCIER AU CANADA, 2018

GROUPE ALTUS, ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DES TAXES SUR LES PRINCIPALES ARTÈRES COMMERCIALES DE MONTRÉAL

GROUPE ALTUS, COMPILATION DE DONNÉES PROVENANT DES RAPPORTS ANNUELS 2012-2018 DE CERTAINES MUNICIPALITÉS DE LA
RMR TRANSMIS AU MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES

INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN, PÉAGE DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL: L'IDU RECOMMANDE PLUTÔT UNE
TAXE KILOMÉTRIQUE, MARS 2015

VILLE DE MONTRÉAL, POUR UNE MÉTROPOLE EN AFFAIRES, RAPPORT DU COMITÉ DE TRAVAIL SUR LA FISCALITÉ NON RÉSIDEN-
TIELLE ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, AOÛT 2016

VILLE DE MONTRÉAL, PROPOSITIONS BUDGÉTAIRES 2020, DOCUMENT POUR LES CONSULTATIONS PUBLIQUES, MARS 2019

COMITÉ DE TRAVAIL SUR LA FISCALITÉ NON RÉSIDEN-
TIELLE ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, POUR UNE MÉTROPOLE EN AFFAIRES
(AOÛT 2016).

CITY OF VANCOUVER PROPERTY TAX POLICY REVIEW COMMISSION - FINAL REPORT, VILLE DE VANCOUVER (SEPTEMBRE 2007) &
PROPERTY TAX POLICY REVIEW COMMISSION, VILLE DE VANCOUVER (JANVIER 2014)

ENHANCING TORONTO'S BUSINESS CLIMATE - IT'S EVERYBODY'S BUSINESS, VILLE DE TORONTO (2005)