



Institut de
développement
urbain du Québec

**CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES 2024
DE LA COMMISSION SUR LES FINANCES ET
L'ADMINISTRATION
DE LA VILLE DE MONTRÉAL**

AVRIL 2023

TABLE DES MATIÈRES

INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN.....	3
REMARQUES PRÉLIMINAIRES	4
CONSTATS	5
ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS	9
CONCLUSION.....	15



INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Organisme indépendant et à but non lucratif, l'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est le porte-parole de l'industrie de l'immobilier commercial 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 de personnes travaillent dans ce secteur. L'industrie verse 6,7 milliards de dollars en revenus fiscaux aux différents gouvernements.

Dans la région métropolitaine de Montréal, l'industrie a généré 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.



REMARQUES PRÉLIMINAIRES

L'IDU remercie la Ville de Montréal et la Commission sur les finances et l'administration pour la considération qui sera accordée à ses propositions. Dans ce document, l'IDU établit trois constats de départ qui conduisent à huit recommandations.

Ces propositions sont faites dans un esprit de grande collaboration avec la Ville et les organismes du milieu. L'IDU a à cœur la qualité de vie à Montréal et le dynamisme de son économie. Les recommandations visent la création d'un environnement fiscal et financier qui dynamise la création de richesse, accroît et diversifie les revenus de la Ville, améliore les services aux citoyens, et rend possibles la transformation de la ville et l'adaptation des milieux de vie aux changements climatiques.

Un recours plus étendu à la tarification des services permettrait de moderniser la fiscalité municipale, d'augmenter et de diversifier les revenus de la Ville et contribuerait à promouvoir l'adoption de bons comportements, notamment en matière de consommation d'eau et de protection de l'environnement.

La tarification, contrairement, par exemple, à la taxe foncière, est beaucoup moins régressive, parce qu'elle donne à l'organisation ou au citoyen contribuable un certain contrôle sur la facture.

L'IDU invite la Ville de Montréal à procéder à une réforme écofiscale en introduisant graduellement une tarification à l'usage pour différents services, dont l'eau et la collecte des matières résiduelles, dans le secteur résidentiel et le secteur non résidentiel. C'est ce que les villes de Toronto et de Vancouver ont fait à la fois pour encourager de bons comportements et pour mieux partager le financement des services entre les secteurs résidentiel et non résidentiel.

b) Plus forte dépendance à la taxe foncière

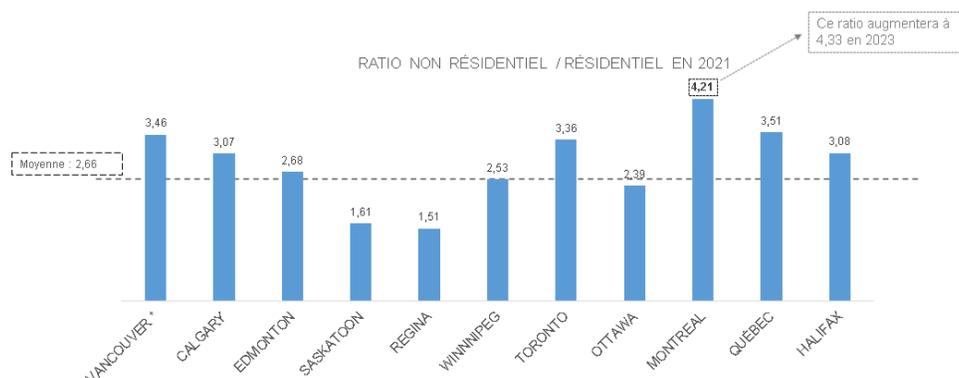
En moyenne au Québec, les taxes foncières représentent 48 % des revenus des municipalités, ce qui est beaucoup plus qu'ailleurs au Canada ou en Amérique du Nord. À Montréal, selon le budget 2023, 59 % des revenus proviendront de cette source. Ce niveau de dépendance à la taxe foncière fait de Montréal un cas unique.

c) Fardeau fiscal du secteur non résidentiel disproportionné

Montréal se distingue aussi défavorablement par l'écart entre le taux de taxation foncière des immeubles résidentiels et celui des non résidentiels. À Montréal, le fardeau fiscal foncier non résidentiel est 4,33 fois plus élevé que le fardeau fiscal foncier résidentiel.

Des données 2021 permettent de cette comparaison. Cette année-là, comme le montre le graphique suivant, Montréal imposait un surpoids au non résidentiel de 4,21; la Ville de Québec, de 3,51; Vancouver, de 3,46; et Toronto, de 3,36.

Revenus fonciers non résidentiels / résidentiels – grandes villes canadiennes

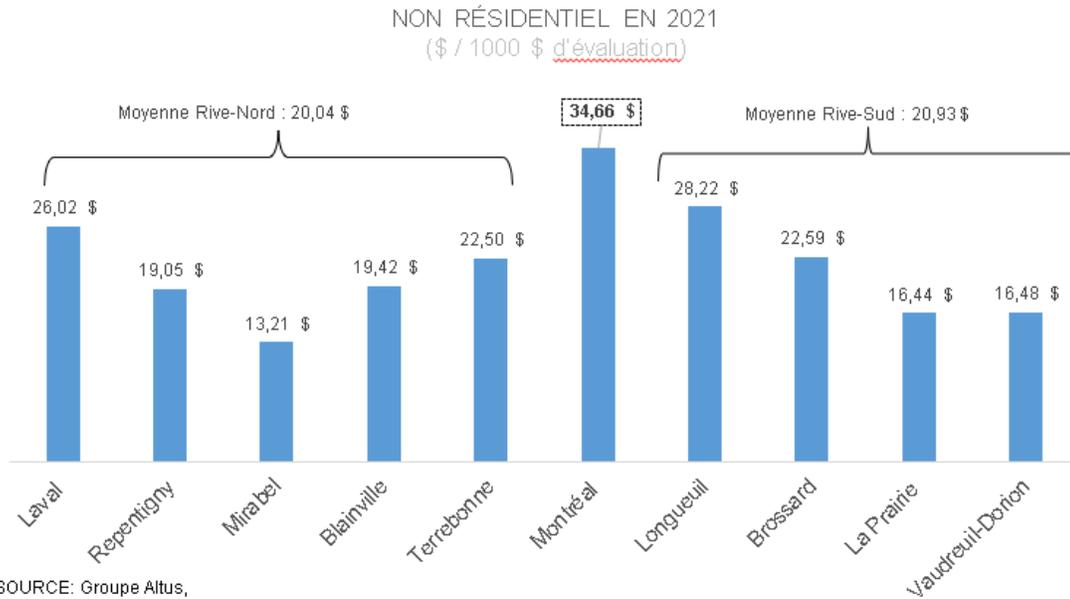


* Vancouver ajoute entre 2\$ et 4\$ aux propriétés évaluées à plus de 3M \$ et de 5 \$ à 20 \$ à celles sujettes à la *Speculation and Vacancy Tax* (taxe en C.B.).

SOURCE : Groupe Altus, Analyse comparative annuelle des taux de taxation foncière au Canada, octobre 2022, <https://go.altusgroup.com/internal-canadian-property-tax-benchmark-report-FR/>

Montréal a le plus grand écart de fardeau entre le non résidentiel et le résidentiel au Canada, mais a aussi un taux de taxe foncière non résidentiel plus élevé que celui des villes de la périphérie, comme on le voit au graphique suivant.

Taxe foncière non résidentielle Montréal et périphérie



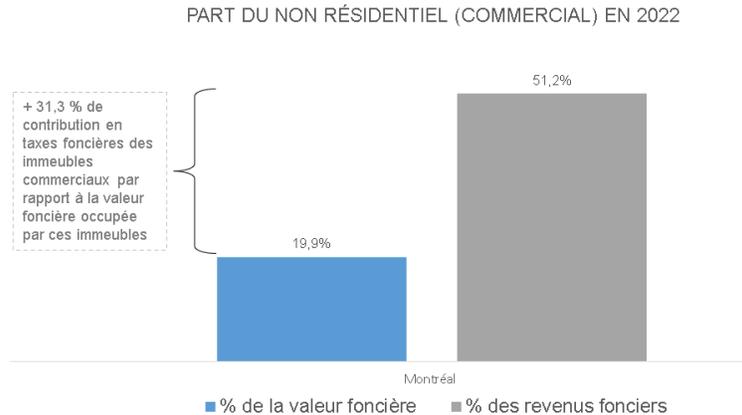
SOURCE: Groupe Altus,
Montréal et Québec : analyse comparative annuelle des taux de taxation foncière au Canada, octobre 2022
<https://go.altusgroup.com/internal-canadian-property-tax-benchmark-report-FR>
Autres villes : analyse des états financiers et taux de taxation déclarés par les municipalités

Montréal a une fiscalité qui est à la fois agressive et régressive qui décourage l'investissement et affecte son attractivité. L'IDU estime que Montréal doit accélérer son plan d'équilibrage et reconnaître que :

- le fardeau fiscal assumé par le secteur non résidentiel est disproportionné par rapport à l'ensemble de la richesse foncière et par rapport aux autres villes de la périphérie;
- les taux de taxation dans le secteur non résidentiel affectent l'attractivité et les efforts de relance postpandémique;
- la taxation des immeubles commerciaux est inéquitable.

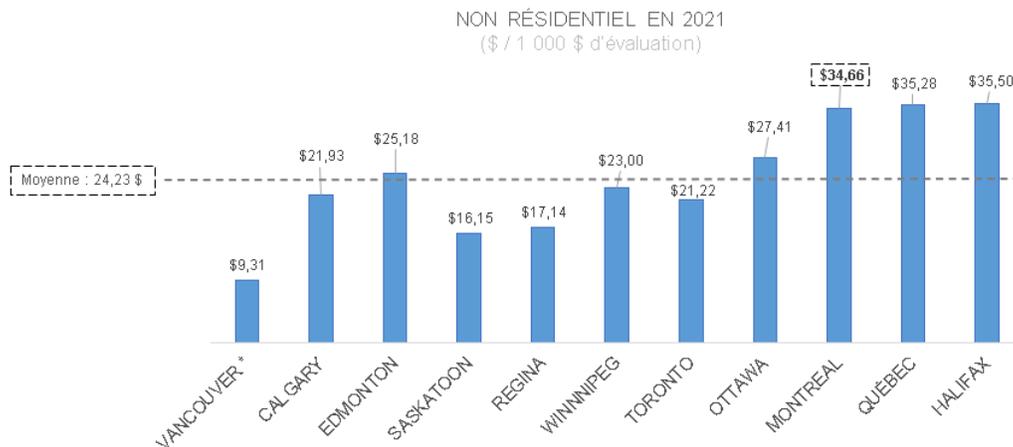
À Montréal (2022), les immeubles commerciaux représentent 19,9 % de la valeur foncière, mais 51,2 % des revenus fonciers. Il y a ainsi une surcontribution des immeubles commerciaux aux revenus fonciers de 31,3 %.

Surcontribution du secteur non résidentiel aux revenus fonciers



Les villes de Montréal et Québec sont d'ailleurs les championnes canadiennes du taux de taxation des immeubles commerciaux en fonction du 1 000 \$ d'évaluation. La différence avec Ottawa, Toronto ou Calgary est majeure, comme on le voit sur le graphique suivant.

Taux de taxation du 1 000 \$ d'évaluation – grandes villes canadiennes



* Vancouver ajoute entre 2\$ et 4\$ aux propriétés évaluées à plus de 3M\$ et de 5\$ à 20\$ à celles sujettes à la Speculation and Vacancy Tax (taxe en C.B.)
SOURCE: Groupe Altus, Analyse comparative annuelle des taux de taxation foncière au Canada, octobre 2022,
<https://go.altusgroup.com/internal-canadian-property-tax-benchmark-report-FR/>

ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS

Les constats de la section précédente expliquent la difficulté de Montréal à faire face à ses défis financiers. Cette fiscalité peu adaptée à la réalité, lourde, sans agilité, décourage l'investissement et freine la création de richesse.

L'IDU propose de miser sur une stratégie de croissance et une réforme du financement des services de la Ville qui encouragera des comportements écoresponsables.

Orientation 1 : Innover pour construire plus vite, loger mieux et accroître la richesse

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a indiqué qu'il faudrait doubler la cadence de production de nouvelles unités de logement pour viser l'abordabilité en 2030. Afin de relever ce défi, la Ville pourrait identifier les secteurs susceptibles d'accueillir les nouvelles unités publiques et privées, planifier les services d'infrastructures nécessaires, maximiser le nombre d'unités autorisées et accélérer la délivrance des permis.

Pour y parvenir, l'IDU a déjà proposé que Québec, appuyé d'Ottawa, adopte un programme de transfert municipal avec un volet en habitation inclusive et en transport collectif, incluant un pacte de développement pour soutenir l'aménagement urbain (infrastructure d'eau, parcs, pistes cyclables, etc.) et la requalification foncière (décontamination et patrimoine). Ces transferts ne seraient pas sans condition.

Aujourd'hui, il ne suffit pas de fixer les cibles de logements à construire, il faut prévoir de les réaliser sans étalement urbain et en diminuant les besoins en déplacement. C'est pourquoi nous avons aussi demandé au gouvernement du Québec de rehausser le financement réservé au transport collectif en réduisant la proportion consacrée aux routes.

En échange de cet ajout financier nécessaire pour l'apparition de quartiers de proximité, les villes s'obligeraient, de leur côté, à veiller à la densification et à la mixité d'usages aux abords de ces réseaux de transport.

Pour réussir cet incontournable défi de développer la ville sur la ville, les autorités municipales doivent pouvoir offrir les infrastructures nécessaires et diminuer le poids de la décontamination des secteurs à développer. Dans l'état actuel des finances municipales, elles n'en sont pas capables.

Prenons le cas des terrains de l'Hippodrome de Montréal. Voilà un secteur prioritaire à densifier, mais dont le développement est paralysé en raison de l'incapacité financière de construire les infrastructures municipales essentielles. Pensons à l'est de Montréal. Un grand nombre de terrains s'offrent à la requalification foncière, ce qui réduirait la pression à l'étalement urbain, mais les coffres municipaux ne peuvent supporter les coûts de décontamination, des services d'eau et du transport structurant à implanter. Sans ressources, les villes ne peuvent financer les travaux d'aménagement urbain et de requalification foncière nécessaires aux quartiers de l'avenir.

Un rapport d'analyse commandé par l'IDU à Suzanne Lévesque² présente diverses initiatives pouvant faciliter la transformation de villes. On identifie notamment dans ce document plusieurs sources de financement permettant de soutenir l'aménagement et la requalification. Généralement, dans les cas étudiés, une approche par secteur de développement permet de convenir d'un cadre de financement aidant à regrouper divers partenaires. En vue de financer les services publics au-delà de ceux payés par le privé, les instances publiques peuvent convenir du plan de développement par secteur, établir la nouvelle valeur foncière qui en résultera et s'obliger préalablement aux actions à mener (densité, mixité sociale et de fonctions) pour atteindre la cible de développement selon un contrat de rendement sur l'investissement.

Le cadre peut accueillir différents partenaires. On peut imaginer une participation fédérale par l'entremise de la Banque de l'infrastructure du Canada, comme elle l'a déjà fait à Richmond, en Colombie-Britannique. On pourrait offrir aux villes la capacité d'émettre des obligations favorisées par un crédit d'impôt. Enfin, Québec pourrait proposer qu'une partie de son engagement prenne la forme d'un prêt remboursable à même une proportion des nouvelles taxes foncières provenant du développement du secteur.

Ce type d'approche innovante entre nos décideurs publics permettrait d'atteindre l'objectif commun d'ajouter à l'offre de logements en réduisant l'utilisation de la voiture et en créant des milieux de vie pour tous, tout en donnant accès à un rendement sur l'investissement. À commencer par la Ville qui profiterait d'une assiette foncière élargie de manière à augmenter ses revenus sans avoir à hausser les taux de taxation.

La Ville de Montréal peut choisir de « continuer » comme avant et de laisser chaque palier de gouvernement insister pour le respect de son autonomie, chacun dans son coin.

Il y a un autre choix. Celui d'une gouverne transformée où l'on fixe des cibles, convient de moyens respectifs et s'oblige, chacun dans ses sphères de responsabilités, à poser des actions prédéterminées. Bref, plutôt que de revendiquer les traditionnels transferts sans condition que Québec refusera au nom de l'imputabilité, Montréal pourrait proposer l'adoption d'un programme de transferts encadré de conditions pour chacun des partenaires.

- **Recommandation 1** : Adopter une stratégie d'augmentation de la richesse foncière en identifiant des secteurs potentiels de développement, en établissant des niveaux de densité optimale, en accélérant les délais de traitement des demandes et autorisations ainsi qu'en planifiant et réalisant les investissements nécessaires dans les infrastructures pour favoriser la réalisation des projets et la création de milieux de vie complets.
- **Recommandation 2** : Requérir de Québec un programme de transfert municipal avec un volet en habitation inclusive et en transport collectif, incluant un pacte de développement pour soutenir l'aménagement urbain (infrastructure d'eau, parcs, pistes cyclables, etc.) et la requalification foncière (décontamination et patrimoine).

² https://drive.google.com/file/d/1i8EsE63UPzjSWkmlQMkVLpwGIm1IGNF/_view

Orientation 2 : Taxer moins, tarifier davantage, pour une ville plus attrayante, plus dynamique et plus verte

De plus en plus de villes au Canada et en Amérique du Nord recourent à la tarification des services selon l'usage ou la consommation. Cette approche est privilégiée parce que, contrairement à la taxe foncière, la tarification redonne du pouvoir au contribuable, citoyen ou organisation, en lui permettant d'avoir un certain contrôle sur la facture selon ses habitudes de vie. Cette caractéristique fait de la tarification l'outil fiscal privilégié pour favoriser l'adoption de bons comportements et accélérer l'évolution des milieux en matière de réduction des émissions, de lutte contre les changements climatiques, de protection de la biodiversité, etc.

Voici quelques exemples :

- À Toronto, afin de diminuer la consommation d'eau et de contrôler les coûts pour la Ville (infrastructures, fourniture, assainissement...), l'eau est facturée aux citoyens selon la quantité consommée.
- À Vancouver, l'eau est facturée à des taux variables selon qu'on est en période sèche ou humide.
- À Toronto, un tarif annuel est exigé pour les bacs de cueillette des matières résiduelles, selon le volume souhaité (voir figure suivante).

Information transmise aux citoyens de la Ville de Toronto –
Coût annuel d'un bac pour matières résiduelles selon le volume³

Petit (1 sac de taille normale ; 75 litres)	Moyen (1½ sacs de taille normale ; 120 litres)	Grand (3 sacs de taille normale ; 240 litres)	Extra large (4 ½ sacs de taille régulière ; 360 litres)
			
Tarif de 286,69 \$/an	Tarif de 348,03 \$/année	Tarif de 472,68 \$/an	Taux de 548,26 \$/année

Montréal néglige de suivre l'exemple de Vancouver et de Toronto de sorte qu'elle tire essentiellement ses revenus de ses services de taxes foncières. La nouvelle tarification volumétrique (2023 : 15,3 M\$) vise seulement les immeubles non résidentiels et ne consiste pas en une réduction équivalente des taux généraux de taxes.

³ <https://www.toronto.ca/services-payments/recycling-organics-garbage/houses/garbage-bin-sizes-fees/>

Programme d'aide aux personnes à faible revenu pour les résidences unifamiliales

Afin de minimiser l'impact de la suppression des remboursements sur les contribuables à faible revenu, un programme d'aide aux particuliers à faible revenu pour les résidences unifamiliales a été créé. Le programme offre de l'aide aux personnes âgées ou aux personnes handicapées qui ont un revenu familial de 50 000 \$ ou moins et une petite, moyenne ou grande poubelle ou une collecte de sacs seulement.

En adoptant cette approche, la Ville ne favorise pas une prise de conscience sur l'impact de la consommation. Au surplus, elle ajoute au surpoids fiscal du secteur non résidentiel.

- **Recommandation 3** : Introduire une tarification graduelle des services comme la fourniture d'eau et la cueillette des matières résiduelles dans une approche d'écofiscalité et de consommation responsable. Cette réforme écofiscale devrait avoir pour principes :
 - la conversion d'une tranche de taxe foncière en mesure tarifaire;
 - la diversification des sources de revenus de la Ville de Montréal;
 - l'augmentation des revenus de la Ville en relation avec la croissance de l'économie et de la population;
 - la responsabilisation des citoyens et organisations et l'adoption de bons comportements;
 - le renforcement de l'attractivité économique de Montréal.
- **Recommandation 4** : Requérir de Québec de soutenir financièrement les investissements nécessaires pour mettre en place une tarification des services.

Orientation 3 : Établir une meilleure équité fiscale

L'écart de fardeau fiscal entre les secteurs résidentiel et non résidentiel nuit à Montréal. Nulle part ailleurs au Canada le secteur non résidentiel est à ce point surtaxé. Même en comparaison avec les villes de la périphérie, Montréal détonne à ce chapitre. Les immeubles non résidentiels sont lestés d'un fardeau 4,33 fois plus élevé que celui des immeubles résidentiels, à la suite de l'entrée en vigueur d'une nouvelle augmentation en 2023. Un tel écart mine l'attractivité économique de Montréal et la vitalité des commerces au centre-ville qui sont déjà affectés par le phénomène du télétravail.

Il faut établir une meilleure équité fiscale, non pas en taxant davantage le secteur résidentiel qui est, lui aussi, surtaxé, mais en utilisant une portion des revenus de tarification pour réduire le fardeau fiscal des immeubles commerciaux.

- **Recommandation 5** : Appliquer une part des revenus supplémentaires provenant de mesures de tarification écofiscales à la réduction des taxes exigibles dans le secteur des immeubles commerciaux afin de contribuer à établir une meilleure équité fiscale.
- **Recommandation 6** : Hausser à 10 millions \$ de valeur foncière la valeur de taux réduit afin d'établir une meilleure équité fiscale avec le résidentiel et de réduire le fardeau fiscal des commerçants.

Orientation 4 : Améliorer la répartition du financement des transports collectifs pour que les villes puissent honorer d'autres missions essentielles

Le développement des transports collectifs est essentiel à la qualité de vie des citoyens, à la fluidité des déplacements et à la lutte contre les changements climatiques. La qualité des transports publics participe en outre de manière très importante à l'attractivité d'une ville.

Au Québec, une part démesurée de l'exploitation et du développement des transports collectifs est financée par les villes. L'IDU estime que la quote-part des villes⁴ est trop élevée et fait en sorte qu'elles manquent de ressources pour assumer d'autres responsabilités.

Si la ville ne devait pas consacrer autant de ses ressources au transport collectif, peut-être qu'elle aurait la capacité d'entreprendre les travaux d'infrastructure nécessaires dans les secteurs Hippodrome et Bridge-Bonaventure, qui sont destinés à de nouvelles habitations.

L'IDU souhaite que l'on inverse la proportion des budgets alloués au transport collectif et à la voirie, de sorte que les deux tiers soient à la mobilité durable et le tiers, au réseau routier.

Rappelons que le gouvernement ontarien consacre 70 % de ses investissements en transport au transport collectif⁵.

- **Recommandation 4** : Requérir de Québec que les deux tiers du budget du ministère des Transports soient attribués au transport collectif de manière à diminuer la pression fiscale à cet égard.

Orientation 5 : Clarifier les responsabilités et l'allocation de ressources

Les termes généraux du fonctionnement du Québec sont que le gouvernement – qui prélève les taxes à la consommation et l'impôt sur le revenu – prend en charge les services sociaux et laisse aux villes les revenus de la taxe foncière pour financer les services municipaux. L'usage a démontré que ce partage était bien imparfait, c'est pour quoi il a été corrigé par plusieurs ententes à la pièce. La réalité, néanmoins, est que la Ville de Montréal assume un nombre croissant de responsabilités pour lesquelles elle obtient une rémunération souvent indéterminée.

Il peut y avoir de bonnes raisons pour qu'un service relevant en théorie du gouvernement du Québec soit assumé par la Ville (proximité, connaissance intime du milieu, présence de partenaires communautaires, etc.). Mais il faudrait voir clair. Il faudrait savoir clairement ce qui relève de la Ville tout en étant financé par elle et ce qui relève de Québec, mais en étant dispensé par Montréal, en mesurant les ressources et sommes qui y sont consacrées et leur provenance.

⁴ En 2019, la Ville de Montréal consacrait 542 millions \$ au transport collectif et la facture est croissante.

⁵ <https://budget.ontario.ca/fr/2022/chapter-1c.html>

L'objectif est que les partenaires fondamentaux que sont la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec rendent efficacement les services dont ils sont responsables, et assurent que les ressources nécessaires existent lorsqu'ils collaborent.

- **Recommandation 5** : Identifier les dépenses de la Ville qui ne relèvent pas de ses missions essentielles, évaluer les ressources en cause, puis intégrer ces informations dans la renégociation prochaine de l'entente de partenariat entre Montréal et le gouvernement du Québec.

Cet exercice devrait avoir pour principes :

- de rehausser la qualité des services aux citoyens;
- de consacrer les ressources de la Ville aux services de la Ville;
- d'assurer à la Ville une juste compensation ou rémunération lorsqu'elle rend un service dont la responsabilité appartient au gouvernement.

CONCLUSION

Depuis trop longtemps, les villes doivent imposer un fardeau foncier trop lourd en raison d'une absence de diversification des sources de revenus et d'un financement insuffisant de la part du gouvernement de Québec. L'habitation inclusive en est certainement un exemple. Il s'agit pourtant d'une responsabilité nationale à assumer avec des moyens financiers nationaux.

Pour assurer l'abordabilité du logement, la SCHL a identifié le besoin de doubler la cadence de production des unités. Certes, les villes doivent fixer des cibles annuelles de construction, déterminer les endroits qui pourront les accueillir et faciliter par la suite la livraison des permis.

Cela dit, il faut s'occuper du continuum en habitation. De l'itinérance à l'accès à la propriété. À défaut d'un financement du logement social et abordable adapté aux besoins réels, les villes continueront d'imposer des redevances qui, additionnées les unes aux autres, nuisent à l'objectif d'abordabilité.

Une meilleure compréhension des responsabilités de chacun et une lecture plus juste des besoins sur le terrain constituent les premiers éléments sur lesquels insister.

C'est là un chantier incontournable pour sortir du dialogue de sourds qui pénalise les citoyens contribuables aux deux niveaux.

Le deuxième axe que nous privilégions réside dans l'adoption d'une approche favorisant le développement en fixant des cibles ambitieuses. Cette orientation ne se justifie pas uniquement pour augmenter les revenus de la Ville. Elle répond au contexte actuel et aux opportunités présentes à Montréal.

La crise actuelle de l'abordabilité du logement nous force à stimuler l'offre. Il faut identifier dès maintenant les quartiers de demain et commencer à les créer. On peut dire la même chose en ce qui concerne l'importance de favoriser le développement du centre-ville pour en assurer la vitalité à l'heure du télétravail. Puis, que dire de l'est de Montréal, doté d'un potentiel de redéploiement qui ne doit pas être ignoré !

Il y a tant à faire, et rapidement, qu'il faut sortir des sentiers battus et innover dans la collaboration, le financement et la réalisation.