

ERRATUM

À la suite d'une révision de données, les auteure-s ont corrigé quelques erreurs de retranscription. Aucun des changements ne modifie les conclusions de la note.



Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques

Janvier 2015

Note socio-économique

Fiscalité municipale, peut-on faire mieux ?

La fiscalité est un sujet de discussion privilégié en politique et en économie. À gauche comme à droite, on se demande comment faire pour augmenter les revenus de l'État, si les dépenses publiques sont les plus optimales et comment faire autrement et mieux. Doit-on taxer plus, ou moins? Jusqu'à quel niveau peut-on et doit-on imposer les revenus? Il existe même une proposition de budget alternatif au fédéral¹ et de nombreuses suggestions pour une fiscalité différente au Québec². Mais qu'en est-il au niveau municipal? Les derniers mois ont ouvert une porte pour discuter du financement municipal avec le nouveau pacte fiscal et le conflit entre Laval, Longueuil et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Toutefois, les discussions actuelles portent davantage sur l'autonomie municipale et les responsabilités de l'État envers les villes que sur les nouvelles avenues à prendre pour assurer un financement juste qui permettrait de répondre aux besoins et aux aspirations des municipalités.

S'il arrive que le sujet soit abordé pendant les élections municipales ou au moment de l'émission des comptes de taxes annuels, bien peu de remises en question ou de propositions de réformes ne circulent. L'Union des municipalités du Québec (UMQ) a pourtant offert quelques pistes en 2012 dans son livre blanc, mais la plupart des éléments de sa proposition de « coffre à outils³ » existent déjà sous une forme ou une autre. L'objectif du document semble plus être de montrer qu'il est possible d'aller chercher plus d'argent que de réfléchir à la meilleure manière de financer les villes. Deux ans plus tard, tout ce qui reste

semble être la volonté des villes comme Québec ou Montréal d'avoir un statut et des pouvoirs de taxation spéciaux, ainsi que le bras de fer avec le gouvernement sur le pacte fiscal. Dans cette note, nous traiterons de la taxe foncière, de son origine et de son fonctionnement, afin de montrer ses limites dans le cadre actuel du développement urbain. Ensuite, nous proposerons une alternative à l'actuel mode de financement des villes qui, pensons-nous, serait fondée sur une fiscalité plus progressive et favoriserait un développement municipal plus juste.

La fiscalité municipale : une comparaison internationale

Au Québec, la fiscalité municipale semble irrémédiablement liée à la *taxe foncière*, aussi appelée impôt foncier. À travers le monde, il existe pourtant d'autres moyens de financer les municipalités. Dans le tableau 1, nous présentons la structure fiscale des municipalités de plusieurs pays membres de l'OCDE en comparant le poids de diverses sources de revenus fiscaux⁴.

Certains pays comme la Suède, la Finlande, le Danemark ou la Belgique ont fait le pari de l'impôt municipal sur les revenus. La Hongrie a plutôt misé sur la taxe de vente. Les pays du Commonwealth (Australie, Irlande, Grande-Bretagne, Canada...) tirent la majorité de leurs revenus de la taxe foncière. Dans d'autres cas, il s'agit plutôt d'un mélange de plusieurs formes de perception fiscale (Autriche, Espagne, Turquie, Japon...)⁵. Il existe donc une variété d'approches sur la question.

Au Québec, les villes se sont également financées de plusieurs manières au fil des ans. À la fin du XIX^e siècle, on taxait certaines professions (médecins, ingénieurs, avocats, pilotes...) ainsi que l'inventaire des marchands. De 1939 à 1950, les municipalités pouvaient également compter sur la taxe de vente provinciale qui leur était entièrement destinée⁶. Mais la taxe foncière est demeuré l'outil privilégié quand vient le temps de percevoir des contributions. Celle-ci est l'une des plus anciennes formes de taxation⁷. Cela s'explique par le fait qu'il y a longtemps eu une correspondance entre richesse, propriété et territoire. Plus une personne était puissante (et riche), plus son territoire était grand. De plus, il s'agissait d'une richesse impossible à cacher : le territoire ne s'exporte pas.

L'uniformisation des pratiques d'évaluation et de taxation foncière survient au Québec au début des années 1970 alors que le gouvernement songe à développer d'ambitieux projets hydro-électriques⁸. Afin d'être en mesure d'emprunter l'argent nécessaire pour construire les centrales de la Baie-James, il fallait trouver un moyen de réduire l'endettement public. C'est ainsi qu'il a été décidé que les municipalités deviendraient responsables de leur propre cote de crédit, libérant du même coup la pression sur celle de l'État. On met alors en place la Loi sur l'éva-

TABLEAU 1 Sources fiscales en proportion des revenus municipaux perçus, pays de l'OCDE (2012)

Pays	Taxe sur le revenu	Taxe de vente	Taxe foncière	Autre revenus fiscaux
Allemagne	79,30	5,86	14,69	0,14
Autriche	0,02	9,74	14,72	75,53
Belgique	33,98	7,79	57,95	0,28
Canada	0,00	2,00	97,40	0,61
Chili	0,00	57,34	42,66	0,00
Corée du Sud	17,71	25,64	44,36	12,29
Danemark	89,15	0,11	10,70	0,05
Espagne	20,78	35,69	38,63	4,90
Estonie	89,85	2,23	7,92	0,00
États-Unis	4,90	21,79	73,31	0,00
Finlande	93,34	0,02	6,56	0,08
France	0,04	23,78	51,83	24,36
Grèce	33,73	43,92	22,35	0,00
Hongrie	0,02	79,89	20,09	0,00
Irlande	0,00	0,00	100,00	0,00
Islande	81,49	1,63	16,88	0,00
Israël	0,00	5,22	94,78	0,00
Italie	25,63	30,15	15,47	28,75
Japon	49,71	19,55	29,67	1,07
Luxembourg	92,13	1,29	6,15	0,43
Norvège	87,67	1,45	10,88	0,00
Nouvelle-Zélande	0,00	11,75	88,25	0,00
Portugal	27,84	28,46	42,65	1,04
République Tchèque	0,00	44,18	55,82	0,00
Royaume-Uni	0,00	0,00	100,00	0,00
Slovaquie	0,00	48,51	51,49	0,00
Slovénie	78,46	6,28	15,26	0,00
Suède	97,32	0,00	2,68	0,00
Suisse	84,05	1,44	14,50	0,00
Turquie	26,02	49,35	13,99	10,65
Moyenne total (non pondérée)	37,10	18,84	38,72	5,34

Source : OCDE.StatExtracts, Secteur public, fiscalité et réglementation des marchés, 2012 <<http://stats.oecd.org/index.aspx?lang=fr>>

luation foncière, suivie de la Loi sur la fiscalité municipale. Les méthodes d'évaluation foncière sont normalisées, ce qui permet alors à la fois une plus grande équité fiscale entre municipalités et au gouvernement d'avoir accès à une marge de crédit pour financer ses projets hydro-électriques.

Toutefois, le lien entre richesse et propriété, très fort autrefois, l'est beaucoup moins aujourd'hui. La taxe foncière est d'ailleurs reconnue comme régressive, puisque les plus pauvres paient une proportion plus importante de leurs revenus pour acquitter les taxes municipales. L'exemple classique est celui des personnes âgées qui, une fois l'hypothèque sur leur résidence entièrement payée, sont poussées à la vendre parce que la valeur de leur maison rend les taxes trop élevées pour leurs moyens. À ce groupe de personnes, il faut ajouter tous les propriétaires qui ont des revenus modestes et dont le niveau d'endettement est important⁹.

Un autre problème de la taxe foncière concerne les entreprises. Pour celles-ci, les profits et l'espace que requièrent leurs activités de production n'évoluent pas de manière proportionnelle, c'est-à-dire qu'il existe de plus en plus de compagnies dont la production est largement immatérielle (services financiers, informatique, jeux vidéo...). Pour obtenir de ces entreprises des contributions proportionnelles à leurs moyens, il faut désormais élaborer des mécanismes autres que la taxation de la valeur immobilière. Nous reviendrons plus loin sur les distorsions que crée ce type de taxation, tant du côté des propriétaires que pour les politiques municipales.

La taxe foncière et ses limites

QU'EST-CE QUE LA TAXE FONCIÈRE ?

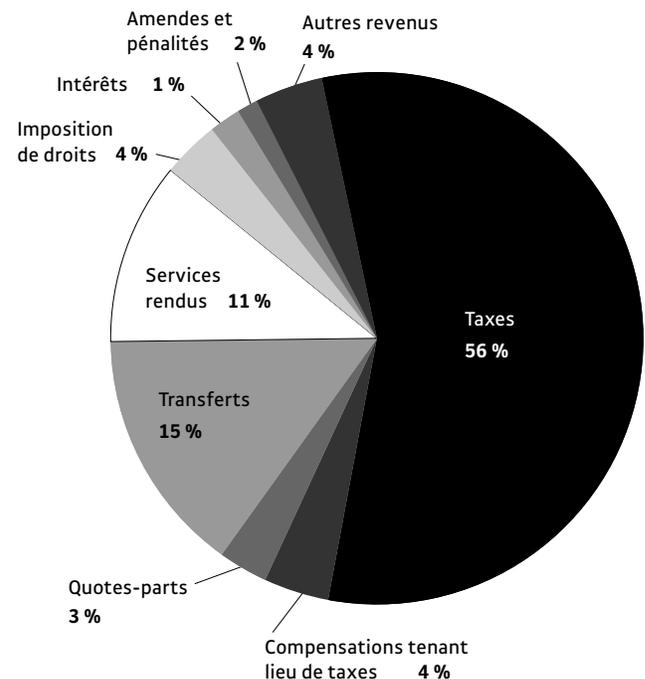
Le montant de la taxe foncière est établi en fonction de deux critères : la valeur marchande (dite réelle) des bâtiments et terrains situés sur le territoire d'une municipalité, ainsi que le taux de taxation applicable à celle-ci. La valeur des immeubles (bâtiments et terrains) sert de base au calcul de la taxe foncière. Au Québec, elle est déterminée à la suite d'évaluations périodiques menées par 180 organismes relevant respectivement des 85 municipalités régionales de comté (MRC) et des 95 municipalités locales ayant le statut de ville de la province (Montréal, Québec, Sherbrooke...). Ces évaluations ont pour objectif de constituer le *rôle d'évaluation* qui sera en vigueur pour une période de trois ans dans chacune des villes et MRC du Québec. Le rôle est un inventaire public qui indique la valeur et l'usage principal (résidentiel, commercial, industriel, institutionnel...) des immeubles¹⁰.

Tous les immeubles ne sont toutefois pas soumis de la même manière à la taxe foncière. Certains sont entièrement exemptés de taxation, comme les édifices publics et religieux¹¹. Pour les immeubles gouvernementaux et parapublics, considérés non imposables, l'État verse par contre une contribution compensatoire pour les services municipaux que requièrent ces édifices. Parmi les immeubles privés, cer-

tains sont partiellement dispensés du paiement de la taxe foncière, puisque des portions de ceux-ci ne sont pas portées au rôle et ne sont donc pas considérées dans le calcul qui permet d'établir leur valeur imposable¹².

Le second élément qui sert à établir la taxe foncière est le taux de taxation. Il représente le pourcentage de taxation applicable à la valeur imposable d'un immeuble qui permettra de calculer la somme facturée au propriétaire. Le taux de taxation est adopté chaque année par les conseils municipaux en fonction de leurs besoins financiers et de l'évolution de la valeur des immeubles sur leur territoire. Ainsi, comme ce fut le cas au cours des dernières années à Montréal où l'immobilier s'est considérablement valorisé, il peut arriver que, même si une ville diminue son taux de taxation, le compte de taxes soit plus élevé puisque ce taux sera appliqué à des valeurs de plus en plus grandes. Aussi, la Loi sur la fiscalité municipale offre la possibilité aux municipalités d'imposer des taux qui varient en fonction de la catégorie d'usage à laquelle appartiennent les immeubles. Par exemple, la Ville de Montréal fixe des taux différents pour les immeubles résidentiels de moins de 6 logements, les immeubles résidentiels de 6 logements ou plus, les immeubles non résidentiels et les terrains vagues (desservis et non desservis).

GRAPHIQUE 1 Financement municipal par source de revenus pour l'ensemble des villes et MRC du Québec (2012)



Source : MAMROT, *Rapport financier des organismes municipaux – Exercice financier 2012*, Revenus consolidés excluant les villes nordiques.

Bien que les comptes de taxes soient émis au nom des propriétaires, ces derniers ne sont pas les seuls à les payer. Les

locataires de logements et de locaux commerciaux s'acquittent aussi de la taxe foncière par le biais des loyers qu'ils versent à leur propriétaire. Dans le secteur résidentiel, la contribution du loyer au paiement de la taxe foncière a même été formalisée dans les règles que suit la Régie du logement pour la fixation des loyers, c'est-à-dire pour le calcul du loyer qu'un propriétaire serait en droit d'exiger d'un locataire. Ces règles stipulent qu'une hausse de taxe foncière équivaut à une augmentation des dépenses du propriétaire et qu'à ce titre, elle doit être entièrement considérée dans le calcul du pourcentage d'augmentation de loyer que ce dernier peut appliquer¹³.

En 2012, les municipalités du Québec ont tiré 11 G \$ de la taxe foncière, soit 56,3 % de leurs recettes¹⁴. À ce revenu, il faut ajouter les transferts provinciaux, les compensations versées par le gouvernement pour les immeubles publics et parapublics, la vente de permis, les amendes et les pénalités facturées par la ville et les tarifs de tout genre. Dans les grands centres comme Montréal ou Québec, la contribution de la taxe foncière est encore plus importante. Dans leur budget pour l'année 2014, les deux municipalités prévoyaient qu'elle leur procurerait respectivement 68,8 % et 70,2 % de leurs revenus¹⁵. Le graphique 1 permet de voir la contribution moyenne de chaque source de revenus au financement des villes québécoises.

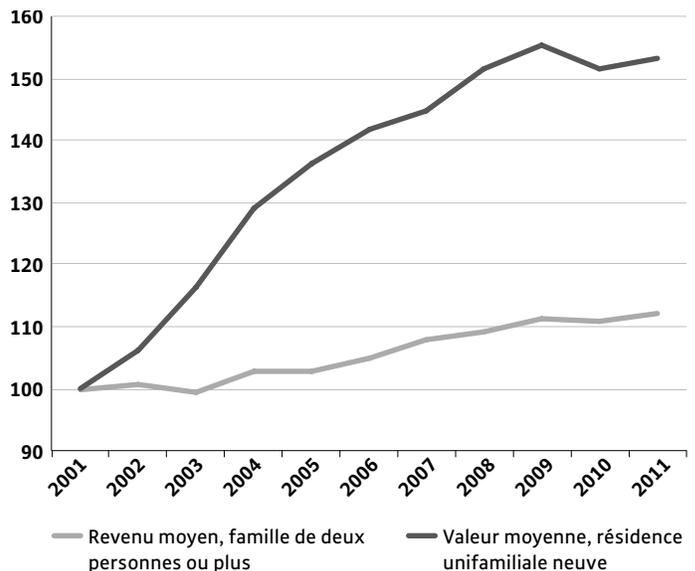
UNE TAXE QUI NE TIEN PAS COMPTE DE LA CAPACITÉ DE PAYER

Comme nous l'avons vu plus haut, la taxe foncière est calculée en fonction de la valeur d'un actif immobilier (d'un bâtiment, d'un terrain ou les deux) qui a la particularité de ne pas être monnayable au moment où il est taxé. Cependant, il n'existe pas de correspondance directe entre l'évolution de la valeur foncière et celle des revenus disponibles qui permettent d'acquitter la taxe. La première peut connaître d'importantes fluctuations indépendamment de la progression des seconds, tel que nous avons pu l'observer au Québec depuis le début des années 2000. Comme on peut le voir au graphique 2, la valeur moyenne d'un immeuble a, entre 2001 et 2011, augmenté de 53,3 %, en passant, en dollars constants de 2011, de 192 714 \$ à 294 688 \$, alors que le revenu annuel moyen après impôt d'une famille composée de deux personnes ou plus n'a crû que de 12,1 %, passant de 62 100 \$ à 69 600 \$. Ainsi, au cours de cette période, la valeur des actifs dont les municipalités tirent une part importante de leurs recettes a progressé d'une manière qui est sans commune mesure avec l'évolution des revenus avec lesquels sont payées ces charges fiscales. La taxe foncière est donc un mode de perception de revenus qui ne tient pas compte de la capacité de payer des individus¹⁶.

À ce problème s'ajoute le fait que la taxe foncière est à taux unique pour tous les immeubles appartenant à la même catégorie d'utilisation sur le territoire d'une même municipalité ou, lorsqu'il y en a, d'un même arrondissement. Le taux applicable à une propriété, qu'elle soit résidentielle ou non, est donc

identique pour toutes les autres du même type sans égard à sa valeur, à la nature des activités qui s'y déroulent et surtout, sans que soit pris en considération le revenu des individus ou des entreprises qui en sont propriétaires. Contrairement aux taux progressifs d'imposition provinciaux et fédéraux qui augmentent en fonction de la capacité de payer des contribuables, le taux de taxation dans l'arrondissement montréalais Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce est le même pour les propriétaires résidentiels à hauts revenus du quartier Notre-Dame-de-Grâce que pour ceux du quartier voisin de Côte-des-Neiges dont les revenus sont inférieurs.

GRAPHIQUE 2 Évolution du revenu moyen de deux personnes ou plus et de la valeur des résidences, Québec, dollars constants de 2011 (2001-2011, 2001 = 100)



Sources : CANSIM, tableau 202-0603 ; SCHL, Relevé des logements écoulés sur le marché, calculs des auteur·e·s.

Afin d'illustrer cette situation, nous avons comparé le *taux d'effort fiscal* (la part moyenne du revenu consacrée à la taxation foncière) d'un couple avec enfants propriétaire d'une maison unifamiliale dans les quatre arrondissements les plus fortunés de la ville de Montréal et dans les quatre arrondissements les moins riches. Les résultats obtenus apparaissent au tableau 2¹⁷. Même si les taux de taxation varient légèrement entre les arrondissements de l'ancienne ville et ceux qui s'y sont joints en 2002, dans l'ensemble, il n'y a pas d'écart significatif du taux d'effort fiscal des familles entre les arrondissements malgré les disparités plus importantes de revenus que l'on observe entre ces secteurs. Le taux d'effort dans Outremont est certes plus élevé qu'à Montréal-Nord, mais il ne l'est pas dans une proportion aussi forte que les revenus des familles. Alors que la différence de taux d'effort entre les deux secteurs est de 33,3 %, celle

TABLEAU 2 Effort fiscal municipal d'un couple à revenus moyens avec un enfant (2011)

Arrondissement	Rang en fonction du revenu familial moyen	Revenu moyen des couples avec enfants	Valeur moyenne d'une maison unifamiliale	Taux applicable aux maisons unifamiliales	Taux d'effort fiscal
Outremont	1	182 912 \$	1 029 200 \$	0,847 %	4,8 %
L'Île-Bizard–Ste-Geneviève	2	135 302 \$	372 700 \$	0,777 %	2,1 %
Verdun	3	111 407 \$	498 000 \$	0,805 %	3,6 %
Le Plateau Mont-Royal	4	103 290 \$	511 100 \$	0,949 %	4,7 %
St-Léonard	16	76 824 \$	415 900 \$	0,886 %	4,8 %
Le Sud-Ouest	17	75 348 \$	291 000 \$	0,949 %	3,7 %
Villeray–St-Michel–Parc-Extension	18	64 193 \$	253 400 \$	0,949 %	3,7 %
Montréal-Nord	19	63 302 \$	255 200 \$	0,896 %	3,6 %
Ville défusionnée					
Westmount		314 258 \$	1 232 200 \$	0,942 %	3,7 %
Mont-Royal		255 743 \$	785 800 \$	0,857 %	2,6 %

Source : Ville de Montréal, «Sommaire du rôle d'évaluation foncière 2011-2012-2013», *Montréal en statistiques*.

entre les revenus est de 189,0 %, ce qui signifie que, lorsqu'on tient compte des revenus et non de la seule valeur des immeubles, la taxe foncière ne progresse pas aussi rapidement que les moyens à la disposition de ceux qui la paient.

Le tableau 2 illustre également l'absence de relation directe entre le revenu des familles et la part de celui-ci consacré au paiement des taxes foncières. Par exemple, l'arrondissement de St-Léonard arrive au 16^e rang sur 19 au chapitre des revenus, mais il parmi ceux où les familles fournissent l'effort fiscal le plus important. En revanche, les deux arrondissements les plus riches, Outremont et L'Île-Bizard–Ste-Geneviève, présentent des taux d'effort radicalement opposés. Celui d'Outremont est parmi les plus élevés, alors que celui de L'Île-Bizard–Ste-Geneviève est de loin le plus faible.

La taxe foncière est donc une taxe régressive parce qu'elle exige de la part des résident·e·s une participation qui n'est pas représentative des disparités de revenus qui existent entre eux. Le même phénomène s'observe entre les municipalités voisines qui sont liées les unes aux autres par les services communs qu'elles dispensent à leurs résident·e·s (police, prévention des incendies, etc.) ou par la complémentarité de leurs activités (l'une est la ville-dortoir de l'autre). Dans l'agglomération de Montréal, les villes défusionnées de Westmount et de Mont-Royal en constituent une bonne illustration. Encore une fois, le tableau 2 montre que les résident·e·s de ces municipalités, qui se distinguent par le niveau nettement plus élevé de leurs revenus, fournissent un effort fiscal inférieur ou à peu près

équivalent à celui des résident·e·s beaucoup moins riches des arrondissements de la ville de Montréal.

La taxe foncière crée également des inégalités de participation entre les propriétaires du secteur non résidentiel. À Montréal, le Centre Bell, dont le caractère plus que lucratif des activités ne fait aucun doute, a payé en 2014 le même taux de 3,3285 % que n'importe quel dépanneur de quartier. Il en va de même pour le Walmart établi au bord d'une route régionale qui bénéficie du même traitement fiscal que le commerce familial de la rue principale de la même localité.

LA TAXE FONCIÈRE : UN INCITATIF À LA PROMOTION IMMOBILIÈRE ?

En plus d'être source d'iniquités dans la participation à l'effort fiscal, la dépendance à la taxe foncière soulève également des questions quant à l'influence qu'elle peut avoir sur les choix politiques des administrations municipales. En effet, les conditions actuelles de financement des municipalités qui associent leurs revenus à la vigueur du marché de l'immobilier laissent peu d'options à celles qui souhaitent augmenter leurs recettes. Elles les limitent essentiellement à des stratégies visant, selon l'expression en vogue dans le monde municipal, à la « mise en valeur du territoire ». Ainsi, la dépendance des villes à la taxe foncière constitue un incitatif à adopter des pratiques « d'urbanisme fiscal »¹⁸, c'est-à-dire un type de développement visant d'abord à stimuler le marché de l'immobilier, à accroître la valeur foncière et, conséquemment, à maximiser les retombées fiscales que les pouvoirs municipaux peuvent

en tirer. Bref, elle place les villes dans une position où elles pourraient bénéficier de la spéculation immobilière.

Cette stratégie de financement peut avoir différentes conséquences néfastes. Premièrement, en liant leur destin à celui d'un seul secteur de l'économie qu'elles ne contrôlent pas et qui entre épisodiquement en crise, les villes s'exposent aussi à la possibilité de voir leur assiette fiscale diminuer lorsque le marché de l'immobilier éprouve des difficultés¹⁹. Par exemple, les finances de la Ville de Montréal n'ont pas été épargnées par le ralentissement immobilier des années 1990. Entre 1994 et 1998, la valeur foncière des immeubles situés sur son territoire a chuté de 10,3 G\$ (de 67,1 G\$ à 56,8 G\$, -15,4 %), ce qui a fait diminuer ses revenus annuels provenant de la taxation foncière de 93,1 M\$ (6,6 %)²⁰.

Deuxièmement, les pratiques d'urbanisme visant l'élargissement de l'assiette fiscale peuvent également avoir des conséquences nuisibles sur les conditions de vie des populations. L'augmentation de la valeur foncière a des effets bien connus sur l'accès au logement, qui devient plus difficile à mesure que le prix des propriétés s'accroît. Ce phénomène affecte autant les locataires, les ménages désirant accéder à la propriété, que les propriétaires de longue date qui n'ont pas toujours les moyens suffisants pour supporter une hausse de taxes. Le secteur commercial, en particulier celui des petits commerces de proximité, peut aussi subir les contrecoups d'un tel développement. Dans certains cas, l'augmentation de la valeur des immeubles poussera les loyers commerciaux à la hausse et les petits commerçants à fermer boutique. La rue St-Denis à Montréal, où le taux de vacance des rez-de-chaussée est maintenant de 10,1 %²¹, semble avoir été victime de ce phénomène²², de même que le secteur en plein développement du Griffintown, où l'on rapportait récemment que certains loyers auraient triplé en un an²³. Les artères commerciales deviennent alors uniquement accessibles aux grandes entreprises (Gap, St-Hubert, Renaud-Bray, Starbucks...). Dans d'autres cas, comme dans certaines petites municipalités du Québec, les pouvoirs municipaux pourront être tentés de privilégier un développement commercial plus rentable sur le plan fiscal que les petits commerces de proximité, notamment celui des « power center » érigés en bordure des grands axes routiers.

Troisièmement, le financement des villes par la taxe foncière est souvent jugé incompatible avec une urbanisation respectueuse de l'environnement. Comme le souligne l'Union des municipalités du Québec dans le *Livre blanc municipal* qu'elle a rendu public en 2012, les municipalités à la recherche de nouveaux revenus seraient alors tentées d'encourager l'étalement urbain et la construction résidentielle hors des zones desservies par les transports collectifs²⁴.

LES PRATIQUES D'URBANISME FISCAL À MONTRÉAL

Il est difficile d'évaluer précisément dans quelle mesure une variation à la hausse des revenus fonciers des municipalités peut être attribuable à une stratégie planifiée d'« urbanisme

fiscal » guidée par un objectif de maximisation des retombées sous forme de taxes. Cette difficulté tient d'une part au fait que la politique municipale québécoise n'est pas un monde homogène. Selon les régions, la taille des villes et les secteurs d'activités autour desquels elles se développent, celles-ci n'ont pas toutes les mêmes priorités et ne font pas face aux mêmes enjeux. Par conséquent, elles n'adoptent pas nécessairement les mêmes stratégies et pratiques d'aménagement. D'autre part, l'intérêt que les municipalités pourraient trouver dans l'augmentation de la valeur foncière est difficile à documenter parce qu'elles sont également soucieuses de ne pas alourdir le fardeau fiscal de leurs contribuables. Elles sont bien conscientes qu'une politique visant explicitement l'accroissement des recettes fiscales provenant des taxes sur la propriété risquerait d'être mal reçue dans l'opinion publique.

Pour vérifier l'existence d'un rapport entre la dépendance des municipalités à la taxe foncière et leurs choix en matière de développement urbain, nous avons choisi l'exemple de Montréal. Plus particulièrement, nous avons examiné l'évolution récente des revenus de la municipalité à la lumière des principaux objectifs de développement qu'elle s'est donnés dans son plan d'urbanisme 2004-2014.

En résumé, ce document d'orientation propose d'encourager l'intensification des activités urbaines et la densification de l'occupation du sol dans certaines zones jugées prioritaires, particulièrement celles situées aux abords d'infrastructures de transports collectifs existantes ou à construire (gare, station de métro, corridors d'autobus, pistes cyclables), dans le but de faire la promotion du transport collectif et de lutter contre l'étalement urbain. Le plan accorde une attention particulière au secteur résidentiel, pour lequel la Ville se fixe l'objectif ambitieux de soutenir la construction de 60 000 à 75 000 nouveaux logements, en priorisant les terrains vacants et les immeubles non résidentiels à convertir²⁵.

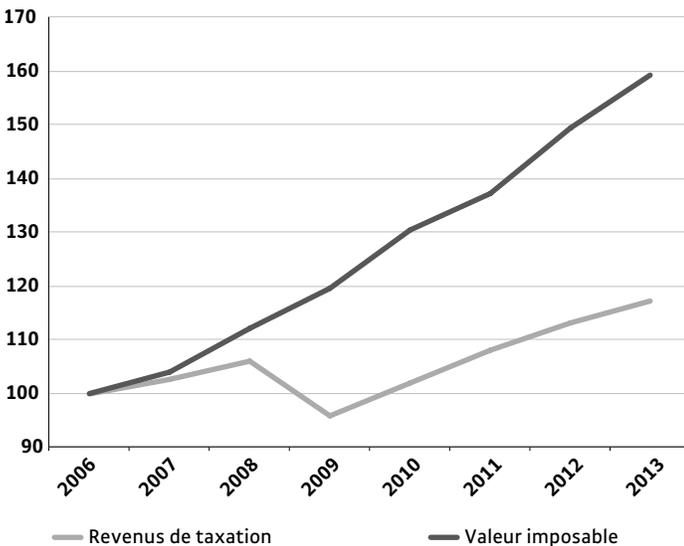
Examinons maintenant l'évolution des revenus de taxation de la Ville de Montréal au cours de la période visée par le plan d'urbanisme et voyons s'il est possible d'associer celle-ci aux stratégies d'aménagement découlant de l'adoption de ce document d'orientation.

Entre 2006 et 2013, c'est-à-dire depuis les défusions, les revenus annuels de la Ville de Montréal en taxes foncières ont augmenté de 430,1 M\$, ce qui correspond à une hausse de 17 % (graphique 3)^{26, 27}. Il s'agit d'une hausse substantielle si on la compare à celle qu'ont simultanément connue les recettes du gouvernement du Québec (8 %), dont le monde municipal a pourtant souvent tendance à envier les capacités de perception de revenus²⁸. Elle a pour origine la croissance encore plus importante de la valeur totale des immeubles imposables que l'on a observée sur le territoire montréalais au cours de la même période, qui est quant à elle passée de 123,6 G\$ en 2006 à 196,6 G\$ en 2013 (59,1 %)²⁹.

La quasi-totalité des revenus de taxation provient de ponctions que la municipalité effectue sur la valeur de deux grandes catégories d'immeubles, les immeubles résidentiels et non résidentiels^{30, 31}.

De 2009 à 2013, les revenus municipaux de taxation du secteur non résidentiel ont augmenté de 19,2 %. Cette hausse est survenue malgré une diminution du taux de taxation de 4,0051 % à 3,3879 % et semble avoir essentiellement été soutenue par une croissance de 25,6 % de la valeur des immeubles appartenant à cette catégorie. Elle s'explique, selon l'administration municipale, par la vigueur dont a fait preuve le marché de l'immobilier au cours de la dernière décennie³², une tendance qui a surtout privilégié le développement de commerces. En fait, contrairement aux immeubles de bureaux (-5,2 %) et industriels (-2,1 %), ceux-ci sont les seuls à être plus nombreux aujourd'hui qu'ils ne l'étaient au moment de la défusion (11 %).

GRAPHIQUE 3 Évolution des revenus de taxation de la Ville de Montréal et de la valeur des immeubles imposables (2006-2013, 2006 = 100)

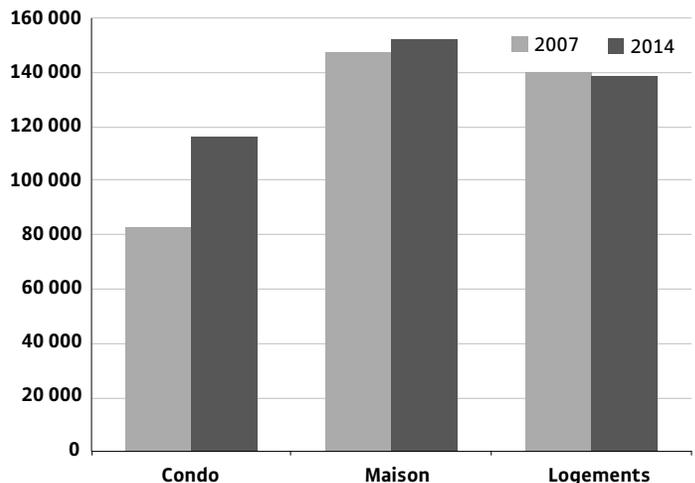


Sources : MAMROT, *L'évaluation foncière uniformisée selon l'utilisation des immeubles*; Ville de Montréal, *Rapport financier*, 2006-2013.

La hausse du nombre de commerces est aussi étroitement liée à la forte croissance qu'a connue au même moment le secteur résidentiel. Entre 2009 et 2013, la valeur imposable des immeubles résidentiels situés sur le territoire montréalais est passée de 111 G\$ à 150 G\$, ce qui correspond à une hausse de 35 %³³. Ceci a permis à l'administration municipale d'élever ses revenus provenant de la taxe foncière résidentielle de 22 % tout en se permettant, là aussi, de diminuer le taux auquel elle taxe les habitations³⁴. La construction de nouvelles unités d'habitation a joué un rôle important dans l'accroissement de

la valeur des immeubles et, conséquemment, du patrimoine dont la Ville tire une grande partie de ses revenus. Depuis les défusions en 2006, le fort développement résidentiel a ajouté 36 254 nouvelles unités d'évaluation foncière à l'assiette fiscale résidentielle de Montréal³⁵. Cependant, tous les types d'habitation n'ont pas participé à cette croissance de la même manière. Les copropriétés divisées (condominiums) ont à elles seules contribué à 92 % de cette augmentation (33 346), tandis que les maisons unifamiliales fournissaient les autres 9 % et que le secteur des immeubles à logements multiples (où l'on retrouve les logements locatifs) voyait, dans l'ensemble, le nombre de ses unités d'évaluation diminuer de 4 %. L'écart est marquant, comme nous pouvons le voir au graphique 4.

GRAPHIQUE 4 Évolution du nombre d'unités d'évaluation foncière par catégorie d'immeubles (2007-2014)



Source : Ville de Montréal, « Sommaire du rôle d'évaluation foncière, 2007, 2014 », Montréal en statistiques.

À première vue, ce type de développement résidentiel semble tout à fait conforme aux grandes orientations présentées dans le plan d'urbanisme 2004-2014 de la Ville de Montréal. En effet, la copropriété est un type d'habitation qui répond particulièrement bien aux objectifs de densification et d'intensification des activités poursuivis par la Ville, puisqu'elle permet le cumul dans un même espace de plusieurs propriétés ou résidences, ce qu'il est évidemment impossible de faire en construisant des maisons unifamiliales. Par contre, il ne s'agit pas de la seule forme d'habitation à permettre une plus grande concentration de l'occupation du sol. Les immeubles locatifs ou encore le logement social pourraient tout aussi bien répondre à ce besoin. Pourquoi alors privilégier le condo dans une aussi forte proportion ?

En réponse à cette question, on invoque souvent la préférence des promoteurs immobiliers pour ce type d'habitation ou encore le contexte économique des dernières années qui lui aurait été particulièrement favorable. Comme nous l'avons

TABLEAU 3 Comparaison du potentiel fiscal de quatre projets de condos à Montréal

	La Fabrique	La Biscuiterie	Le Castelnau	Lofts Imperial	Total
Arrondissement	Ahuntsic–Cartierville	Mercier–Hochelaga-Maisonneuve	Villeray–St-Michel–Parc-Extension	Le Sud-Ouest	-
Infrastructure de transport collectif à proximité	Gare Chabanel	Métros Viau et Assomption	Métro De Castelnau	Métro Lionel-Groulx	-
Usage antérieur	Manufacture de textile	Fabrication de biscuits	Centre communautaire	Fabrication de cigarettes	-
Nombre de condos nouvellement construits	192	256	293 (en construction)	750	1491
Nombre de comptes de taxes résidentiels comptabilisés	192	246	81	607	1126
Nombre de comptes de taxes d'espaces de stationnement comptabilisés	85	78	–	52	215
Taxes foncières en 2002	162 887 \$	59 155 \$	26 439 \$	268 544 \$	517 024 \$
Taxes foncières en 2014	454 144 \$	629 142 \$	320 991 \$	1 499 382 \$	2 903 658 \$
Revenus municipaux supplémentaires	291 257 \$	569 987 \$	294 552 \$	1 230 838 \$	2 386 634 \$
Plus-value fiscale	179 %	964 %	1114 %	458 %	462 %
Ratio après/avant	2,8	10,6	12,1	5,6	5,6

Source : Ville de Montréal, Service de la taxation, Rôle foncier³⁶.

souligné dans deux précédentes notes³⁷, les programmes d'accession à la propriété mis en œuvre par les pouvoirs publics ont également joué un rôle décisif dans l'essor du condo. Mais il faut aussi savoir qu'un logement locatif ou communautaire inséré dans un grand ensemble d'habitation n'offre pas les mêmes avantages fiscaux qu'un condo. Alors que le premier ne représente que la partie d'un immeuble qui est, dans son intégralité, soumis à la taxation municipale, le second constitue au contraire une propriété distincte et reçoit par conséquent son propre compte de taxe. La conversion d'un immeuble en condos a alors pour effet de multiplier le nombre d'unités d'évaluation soumises à la taxation que l'on retrouve dans le même immeuble. Puisque la valeur totale des condos faisant partie d'un même bâtiment est généralement supérieure à celle que cet immeuble aurait s'il était mis en vente comme un ensemble indivis, la densification des unités de taxation par la transformation en condos a aussi pour conséquence d'accroître le potentiel de recettes fiscales de la municipalité.

Afin de vérifier à quel point la priorité accordée à cette forme résidentielle est avantageuse pour les finances de la Ville de Montréal, nous avons tenté de mesurer l'effet fiscal de la conversion récente de certains immeubles en condos. Nous avons retenu au tableau 3 quatre projets domiciliaires situés

dans quatre arrondissements différents et à proximité d'infrastructures de transports collectifs identifiées dans le plan d'urbanisme de Montréal comme des zones « propices à une intensification des activités »³⁸.

Ces projets ont en commun d'avoir reçu un appui explicite de l'administration municipale. Ils ont tous été adoptés par leur conseil d'arrondissement local avec les modifications aux règles de zonage qu'ils nécessitaient, et ce, malgré la forte contestation dont certains faisaient l'objet (L'Imperial et Le Castelnau). Les deux autres (La Biscuiterie et La Fabrique) présentent quant à eux la particularité d'avoir été réalisés grâce au soutien financier du programme Accès Condos de la Société d'habitation et de développement de Montréal. Pour ces quatre projets, nous avons mesuré les retombées financières pour la Ville de la conversion en condos en comparant le potentiel fiscal en 2014³⁹ de l'ensemble des condos construits sur chaque site aux taxes payées en 2002 par les anciens propriétaires de ces immeubles. Les résultats que nous avons obtenus sont sans équivoque. Même si nous n'avons pas été en mesure de retracer la totalité des unités d'habitation réalisées dans le cadre de chacun de ces projets⁴⁰, la conversion en condos s'est avérée une opération plus que rentable pour l'administration municipale. Au

minimum, elle a permis de presque tripler les revenus fonciers perçus par la Ville (La Fabrique) tandis que, dans le plus spectaculaire des cas (Le Castelnaud), le potentiel fiscal de 81 des 293 unités à développer sur ce site est aujourd'hui 12,1 fois supérieur à ce qu'il était en 2002.

Toutefois, aussi lucratif soit-il pour les finances municipales, ce type de développement résidentiel a un prix. Il pousse à la hausse la valeur des immeubles et rend encore plus coûteux l'accès au logement, que ce soit pour les locataires, pour ceux qui désirent accéder à la propriété ou pour ceux qui souhaitent la conserver. De plus, il expose les revenus municipaux à un éventuel ralentissement ou effondrement du marché de l'immobilier. L'exemple que nous avons donné de la Ville de Montréal illustre que, dans les conditions actuelles, il est difficile d'envisager un aménagement du territoire fondé sur la promotion du transport collectif et la nécessité de contenir l'étalement urbain qui ne soit pas tributaire de l'augmentation continue des valeurs foncières et d'une certaine tendance à confondre le rôle d'une administration municipale avec celui d'un promoteur immobilier. Face à cette dynamique, est-il possible de donner aux municipalités d'autres sources de revenus qui ne les subordonneraient pas autant à l'évolution de leur marché de l'immobilier ?

Faire autrement

Afin d'élaborer une proposition d'alternative au financement actuel des municipalités qui serait à la fois progressive et progressiste, nous avons retenu les cinq critères suivants : l'autonomie, la solidarité intermunicipale, la progressivité, le contrôle – voire la réduction – de la spéculation et l'incitation à des comportements porteurs.

Critères pour une fiscalité municipale juste

AUTONOMIE

Il nous semble logique que les municipalités détiennent l'autonomie nécessaire pour déterminer et percevoir certains revenus. En effet, chaque ville fait face à ses propres défis et possède ses propres ambitions, en lien avec les caractéristiques de sa population, qui diffèrent selon qu'on se trouve à Gatineau ou à Gaspé, par exemple. Elles doivent par conséquent disposer d'une marge de manœuvre financière afin d'avoir les leviers pour s'adapter à leurs besoins respectifs. Il est donc essentiel que les municipalités gardent une part d'autonomie dans la fixation du niveau de taxation.

SOLIDARITÉ INTERMUNICIPALE

Toutes les villes du Québec n'ont pas les mêmes ressources. Certaines peuvent compter sur une population très aisée, alors que d'autres ont un revenu médian plus faible. Par contre,

quelle que soit la richesse relative d'une municipalité, certains besoins sont les mêmes et les coûts qui s'y rapportent sont similaires. Ainsi, les égouts doivent être entretenus partout, que la ville soit riche ou non. Il apparaît donc logique qu'une certaine péréquation soit mise en place entre les villes du Québec afin d'éviter que celles avec moins de moyens se retrouvent avec des services inadéquats, mais également afin qu'elles puissent jouer leur rôle dans la réduction de la pauvreté.

PROGRESSIVITÉ

La fiscalité municipale devrait être progressive. À tout le moins, elle ne devrait pas être régressive. Les plus riches ne devraient pas fournir un effort fiscal moindre que les plus pauvres. C'est pourquoi il ne suffit pas de considérer les montants absolus payés, mais également la proportion du revenu que ceux-ci représentent. Le pourcentage payé devrait croître lorsque les revenus du ménage augmentent. Une fiscalité juste prend en considération ces facteurs et cherche à ce que chacun·e contribue en fonction de ses capacités. Comme nous l'avons vu, la taxe foncière ne suit pas ce principe et ne permet pas de prélever des montants proportionnels aux revenus des ménages. En effet, bien que les plus riches habitent généralement des résidences dont la valeur immobilière est plus élevée, il n'en demeure pas moins que le ratio valeur foncière/revenu est souvent à leur avantage. De l'autre côté, certaines personnes sont les victimes collatérales d'un marché immobilier spéculatif et se voient obligées de vendre une maison qu'elles ont payée ou qu'elles avaient la capacité de payer selon la valeur d'achat mais qui devient inabordable parce que les taxes municipales associées à la montée fulgurante de la valeur des résidences ont explosé⁴¹. En somme, une fiscalité progressive devrait permettre de faire payer davantage les personnes qui ont plus de moyens tout en respectant la capacité financière de ceux qui ont des revenus moins importants, même si leur maison prend de la valeur.

DÉCOURAGER LA SPÉCULATION

Comme nous l'avons vu plus haut, le système actuel encourage les villes à faire certains choix de développement qui ne sont pas nécessairement à l'avantage des personnes qui y habitent. Confrontées à des besoins financiers de plus en plus importants, elles peuvent considérer l'augmentation de la valeur du parc immobilier comme une porte de sortie lucrative. Toutefois, cette façon de faire a plusieurs limites. D'abord, elle encourage la formation de bulles immobilières dont les conséquences peuvent être désastreuses pour l'économie locale, régionale ou même nationale. Ensuite, elle rend attrayant un développement relativement uniforme qui mise sur la construction de condominiums, délaissant le logement social ou le logement locatif, pourtant rentables et nécessaires⁴². Une réforme de la fiscalité municipale devrait prendre

cette réalité en considération et proposer une manière de faire qui n'inciterait pas à la spéculation, tout en favorisant une mixité de logement sur un même territoire.

ENCOURAGER CERTAINS COMPORTEMENTS

Une fiscalité juste encouragerait également des comportements et des choix urbanistiques permettant un meilleur vivre ensemble. La question environnementale concerne tout le monde ainsi que tous les paliers de gouvernement. Ainsi, le niveau municipal devrait également mettre en place des incitatifs visant à limiter l'utilisation de la voiture, favoriser le transport collectif, soutenir la réduction des déchets, etc. Ce type de mesures pourrait prendre la forme d'une taxation particulière des activités et des comportements que l'on souhaite décourager. L'argent récolté permettrait ensuite d'aider les villes à développer des mesures qui favoriseraient des gestes plus écologiques, par exemple en subventionnant des rénovations éconergétiques pour les propriétaires plus défavorisés, en augmentant le nombre ou la fréquence de trajets de transports en commun ou en instaurant des pistes cyclables ouvertes à l'année.

Proposition pour une fiscalité municipale plus juste

Plusieurs raisons militent en faveur d'une sortie du carcan de la taxe foncière. D'abord, elle ne nous semble pas répondre aux critères que nous avons établis plus haut en vue d'une fiscalité juste et elle ne permet pas de rompre le lien entre les revenus municipaux et le foncier⁴³. Le rapport entre immobilier et fiscalité peut donner l'impression que la ville appartient aux propriétaires ou que les taxes servent d'abord à payer les services liés à la propriété⁴⁴. Pourtant, si certains services sont effectivement liés directement à l'immobilier (trottoirs et routes, déneigement, collecte de déchets et de recyclage, service d'incendie, etc.), d'autres jouent un rôle beaucoup plus large. Pensons par exemple aux grands parcs municipaux, aux bibliothèques municipales, aux centres communautaires ou alors au transport en commun, qu'il soit inter ou intra-urbain. Même lorsqu'on n'utilise pas directement ces services, toute la population d'une ville bénéficie de leur existence. Ajoutons à cela que certaines responsabilités auparavant partagées avec d'autres paliers de gouvernement sont de plus en plus transférées aux municipalités. C'est le cas par exemple du logement social ou de certaines dépenses liées à l'éducation ou au soutien aux groupes communautaires. Il devient donc nécessaire de moderniser la fiscalité municipale pour la rendre plus juste, mais également l'harmoniser aux nouvelles réalités des villes.

En 2012, le Centre canadien de politiques alternatives en Nouvelle-Écosse a rédigé un budget offrant une alternative progressiste à la Ville de Halifax. Parmi ses propositions figurait le remplacement de la taxe foncière par un impôt municipal sur le revenu. Cette modification fiscale présente l'avantage

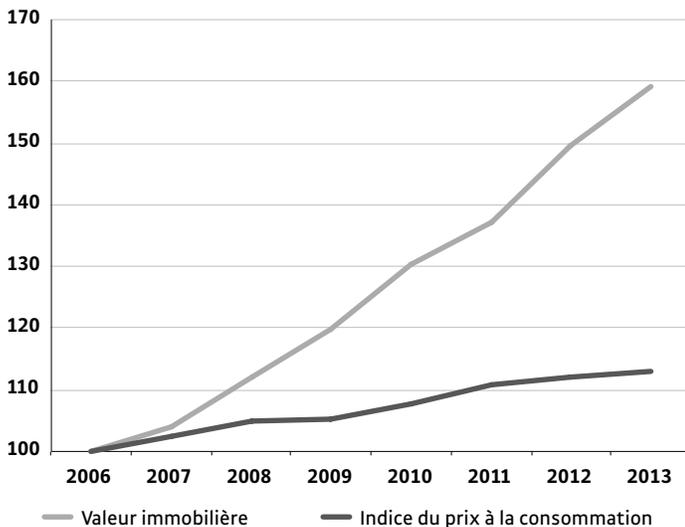
d'être relativement simple puisqu'il suffirait d'ajouter une ligne à la déclaration de revenus provinciale. Les sommes perçues à travers cette nouvelle contribution seraient ensuite retournées aux villes. Chaque ville conserverait le pouvoir de déterminer elle-même le niveau de cet impôt municipal. Cette ponction fiscale n'abolirait pas nécessairement la taxe foncière, mais elle permettrait de la réduire considérablement. Son maintien permettrait par exemple de faire contribuer ceux et celles qui possèdent plus d'une résidence. Un certain pourcentage de la somme récoltée par le nouvel impôt pourrait alors être versé à un fonds dédié à une péréquation municipale. Moyennant un mécanisme mis en place par les municipalités elles-mêmes, les villes qui en ont le plus besoin pourraient recevoir un montant supplémentaire.

Au Québec, en 2012, les contribuables ont payé 9,3 G\$ en taxes foncières⁴⁵ et 29 G\$ en impôt sur le revenu et les biens⁴⁶. Si on avait plutôt demandé de payer 20 % d'impôt supplémentaire, il aurait été possible de récolter près des deux tiers du montant de la taxe foncière. De tels montants pourraient servir à réduire le poids actuel de la taxe foncière dans le budget des villes. Notons ici qu'il ne s'agit pas d'imposer plus les citoyen-ne-s, mais de simplement opérer un déplacement. Si on voulait éliminer complètement la taxe foncière, il faudrait penser à une surtaxe de près de 33 %. Les revenus municipaux deviendraient alors complètement indépendants de l'immobilier et s'arrimeraient plutôt aux revenus des ménages. L'effort fiscal des propriétaires défavorisés serait allégé et la participation fiscale des locataires ne serait plus invisible⁴⁷. Pour leur part, les propriétaires plus aisés contribueraient davantage au financement municipal.

Si la taxe foncière est abolie, ou fortement diminuée, l'impôt sur le gain en capital devrait être revu afin d'éviter que les propriétés ne se transforment en abri fiscal. À l'heure actuelle, les résidences principales sont exclues de l'impôt sur le gain en capital, c'est-à-dire que les profits réalisés lors de la vente de ces propriétés ne sont pas imposés. Pour les autres formes de gain en capital (vente de résidence secondaire, vente d'actions, etc.), la moitié du gain est ajoutée au revenu et soumise à l'impôt. Ce que nous proposons afin de compenser le retrait total de l'immobilier de l'assiette fiscale serait de calculer les gains en capital pour les résidences principales à partir de la valeur d'achat ajustée au coût de la vie. Lorsque le prix de vente de la résidence dépasserait la valeur moyenne des maisons de la municipalité, alors le profit de la vente serait taxé de la même manière que les autres formes de gains en capital. Par exemple, la valeur médiane des logements à Montréal était de 371 000 \$ en 2014⁴⁸. Si une personne revendait 350 000 \$ une maison achetée 250 000 \$ (en dollars constants), alors son gain de 100 000 \$ ne serait pas imposé. Toutefois, si elle revendait sa maison 400 000 \$, alors la moitié du 150 000 \$ serait taxée. Une telle mesure pourrait être instaurée graduellement afin de ne pas créer un trop grand choc pour les propriétaires. À terme par contre, l'un des objectifs de cette

nouvelle manière de faire serait de réduire la pression à la hausse sur le prix des maisons. En effet, comme on peut le voir au graphique 5, la valeur immobilière connaît une augmentation beaucoup plus rapide que celle du coût de la vie. Avec l'imposition des revenus obtenus à la vente de sa maison, il deviendrait moins intéressant de vendre cher, et donc d'acheter cher.

GRAPHIQUE 5 Valeur moyenne des immeubles imposables à Montréal et inflation (2006-2013, 2006 = 100)



Sources : Banque du Canada, Feuille de calcul de l'inflation ; Ville de Montréal.

L'impôt municipal sur le revenu n'est pas la seule avenue pouvant générer de nouveaux revenus municipaux. Afin de répondre au cinquième critère que nous avons énuméré dans cette section, à savoir l'incitation à certains comportements souhaités par la collectivité, des taxes environnementales pourraient constituer une solution avantageuse. Une municipalité pourrait par exemple imposer des tarifs spéciaux sur les stationnements des nouvelles constructions résidentielles. En revanche, les villes pourraient soutenir la construction de stationnements incitatifs aux abords de stations de métro, de gares ou de terminus. En plus de dissuader l'usage de la voiture en ville, une mesure comme celle-ci découragerait la formation de nouveaux îlots de chaleur. Plusieurs autres pratiques pourraient ainsi être encouragées, telles que le développement du réseau urbain et interurbain de pistes cyclables (et de stationnements à vélos), la présence de lieux communautaires publics lors du développement de nouveaux quartiers, ainsi que la préservation et la mise en valeur des berges et de lieux naturels.

Conclusion

Tout reste à faire quant à une éventuelle réforme de la fiscalité municipale. Trop souvent éclipsée par les retenues fiscales des

gouvernements fédéral et provinciaux, il s'agit pourtant d'un niveau politico-administratif déterminant pour le vivre ensemble. La taxe foncière est la méthode privilégiée par les villes pour percevoir leurs revenus parce qu'il s'agit du seul outil fiscal, du seul mode de financement universel qui leur est actuellement accessible. Pourtant, elle n'est ni adéquate, ni juste. Il est nécessaire d'en remettre en question l'hégémonie et de penser à une manière de faire qui serait à l'avantage de tous et toutes, qu'on habite une grande, une moyenne ou une petite ville. L'option de l'impôt municipal sur le revenu nous semble l'avenue la plus prometteuse. Elle permettrait l'instauration d'un caractère progressif en ce qui a trait aux contributions des particuliers et des entreprises, tout en rompant le lien entre propriété privée, marché de l'immobilier et les services municipaux. De plus, elle limiterait l'attrait de la spéculation pour les villes. En imposant une taxe sur le gain en capital pour toute vente immobilière, on éliminerait également un incitatif de plus à la spéculation. Du même coup, le rôle des municipalités devrait être revu afin qu'elles puissent agir plus librement pour l'amélioration du vivre ensemble, notamment vis-à-vis des défis environnementaux ou encore de l'élimination de la pauvreté.

Eve-Lyne Couturier et Louis Gaudreau,
chercheur·e·s à l'IRIS

Notes de fin de document

- 1 CENTRE CANADIEN DE POLITIQUES ALTERNATIVES (CCPA), *Vers un meilleur équilibre : alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral 2014*, Beaconsfield, Canadian Electronic Library, 2014.
- 2 E.-L. COUTURIER, P. HURTEAU et S. TREMBLAY-PEPIN, *Budget 2010 : Comme financer les services publics ?*, IRIS, 18 mars 2010, www.iris-recherche.qc.ca/publications/budget_2010_comment_financer_les_services_publics.
- 3 UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ), *Livre blanc municipal : l'avenir à un lieu*, Montréal, Union des municipalités du Québec, 2012, p. 50, www.umq.qc.ca/uploads/files/livreblanccontenu/livre_blanc.pdf.
- 4 L'OCDE ne prend pas en compte l'ensemble des sources de revenus des municipalités, mais seulement ceux qui relèvent de la fiscalité, soit des « versements obligatoires sans contrepartie aux administrations publiques ». Les transferts des autres paliers de gouvernements, les tarifs, les permis, les amendes et les autres sources de revenus sont donc exclus de leurs calculs.
- 5 H. KITCHEN, *Local Taxation in Selected Countries: A Comparative Examination*, Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, 2004, p. 2, www.queensu.ca/iigr/WorkingPapers/Archive/2004/2004-5Kitchen2004.pdf.
- 6 M.-C. PRÉMONT, « La fiscalité locale au Québec : de la cohabitation au refuge fiscal », *Revue de droit de McGill*, vol. 46, 2001, p. 721, www.lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/8903383-46.3.Premont.pdf.

- 7 R. H. CARLSON, « A Brief History of Property Tax », *Fair & Equitable*, 1 septembre 2004, p. 3.
- 8 M.-C. PRÉMONT, *op. cit.*, p. 752.
- 9 B. PALAMETA et I. MACREDIE, « Property taxes relative to income », *Perspectives on Labour and Income*, vol. 6, n° 3, mars 2005, p. 17, www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/10305/7796-eng.htm.
- 10 Selon l'article 43 de la Loi sur la fiscalité municipale, la municipalité doit fournir une évaluation de la « valeur réelle » à la même date de chaque propriété :
- La valeur réelle d'une unité d'évaluation est sa valeur d'échange sur un marché libre et ouvert à la concurrence, soit le prix le plus probable qui peut être payé lors d'une vente de gré à gré dans les conditions suivantes :
- 1° le vendeur et l'acheteur désirent respectivement vendre et acheter l'unité d'évaluation, mais n'y sont pas obligés ; et
- 2° le vendeur et l'acheteur sont raisonnablement informés de l'état de l'unité d'évaluation, de l'utilisation qui peut le plus probablement en être faite et des conditions du marché immobilier.
- 11 Pour un inventaire plus complet des immeubles non imposables, voir l'article 204 de la Loi sur la fiscalité municipale du Québec.
- 12 On pense ici par exemple aux raffineries de pétrole dont les immeubles situés dans l'aire de production ne sont pas portés au rôle et dont la moitié de la valeur des réservoirs est soustraite à l'évaluation. Cette exclusion vise également la machinerie et les accessoires destinés à des fins de production industrielle ou agricole, tels que les galeries, les puits, les barrages et même les substances minérales en gisement. Voir la Loi sur la fiscalité municipale, art. 65, 65.1 et 234.1.
- 13 Contrairement aux autres dépenses du propriétaire pour lesquelles la Régie du logement autorise un amortissement de l'augmentation dans le temps.
- 14 MAMROT, *Rapport financier des organismes municipaux – Exercice financier 2012*.
- 15 VILLE DE QUÉBEC, *Budget 2014*, 145 p. ; VILLE DE MONTRÉAL, *Budget de fonctionnement 2014 – En bref*, 24 p.
- 16 UMQ, *op. cit.* ; CCPA, *A Sustainable Vision for our Community – Alternative Municipal Budget for Halifax Regional Municipality*, 2012, 80 p.
- 17 Pour les fins de ces calculs et dans un souci de comparer des éléments qui peuvent effectivement l'être, nous avons choisi de ne retenir que les couples avec enfants et la catégorie des maisons unifamiliales. Les maisons unifamiliales ne sont évidemment pas toutes habitées par des familles avec enfants, mais nous avons supposé qu'il s'agissait du type de propriété résidentielle que l'on pouvait le plus facilement associer à un type particulier de ménage, ce qui nous semblait plus difficile à faire pour les couples sans enfant ou les personnes seules.
- 18 L'expression nous a été suggérée par le professeur Pierre-Yves Guay, du Département d'études urbaines de l'UQÀM, que nous souhaitons d'ailleurs remercier pour ses précieux commentaires.
- 19 On pourrait répondre à ceci que tous les paliers de gouvernement, et non pas seulement les municipalités, ont des revenus qui sont directement liés à la santé de l'économie. Par contre, à la différence des villes, le financement des gouvernements provinciaux et fédéral ne dépend pas d'un seul secteur d'activité, mais de l'économie dans son ensemble.
- 20 VILLE DE MONTRÉAL, *Rapport financier*, 1994, 1998.
- 21 J.-S. CLOUTIER, « Noël sur le Plateau : comment se portent les grandes artères commerciales », *Radio-Canada*, 9 décembre 2014.
- 22 À titre d'exemple, en décembre 2014, un local commercial de 300 pieds carrés s'y louait 1535 \$ et un local de 2200 pieds carrés logeant autrefois un restaurant était mis en location au prix mensuel de 4180 \$. S. MICHAUD, Remax.
- 23 O. ROBICHAUD, « Loyers : les commerçants étouffent à Griffintown », *Le Journal de Montréal*, 11 septembre 2014.
- 24 UMQ, *op. cit.*
- 25 VILLE DE MONTRÉAL, *Plan d'urbanisme*, 2004-2014, ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2761,3098684&_dad=portal&_schema=PORTAL.
- 26 La période sur laquelle portent les chiffres que nous présenterons (2006-2013) ne correspond pas tout à fait à celle couverte par le plan d'urbanisme de la Ville de Montréal. Les années 2004 et 2005 que nous avons exclues de notre analyse précèdent les défusions qui ont eu lieu en 2006. Elles présentent des résultats qui ne sont pas comparables avec ceux des années subséquentes puisqu'ils ne portent pas sur le même territoire.
- 27 VILLE DE MONTRÉAL, *Rapport financier annuel*, 2006-2013.
- 28 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Comptes économiques du Québec*, 2006-2007, 2012-2013.
- 29 MAMROT, *Évaluation foncière des municipalités du Québec – Exercices financiers 2006 et 2013*.
- 30 Malheureusement, nous n'avons pas eu accès à des données fiables qui nous auraient permis d'apprécier l'évolution des recettes tirées de la taxation pour ces deux types d'immeubles au cours de la même période. Celles dont nous disposons ne portent que sur les quatre dernières années.
- 31 MAMROT, *Répartition des revenus de taxes par catégories d'immeubles – Exercices financiers 2009-2013*. Il est important de préciser que les seules données rendues publiques sont celles tirées des prévisions budgétaires des municipalités. Les chiffres sur lesquels portent nos calculs sont donc des approximations qui ne sont cependant jamais très loin de la réalité. C'est du moins ce qu'on constate en consultant les rapports financiers de la Ville de Montréal. Bien que la répartition des revenus par catégorie d'immeubles n'apparaisse pas dans ces documents, l'écart entre les revenus totaux de taxation anticipés et ceux effectivement réalisés n'est jamais très élevé.
- 32 VILLE DE MONTRÉAL, *Rôle d'évaluation foncière 2014-2015-2016*, ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3077,3528875&_dad=portal&_schema=PORTAL.
- 33 MAMROT, *Évaluation foncière des municipalités du Québec – Exercices financiers 2009 et 2013*.
- 34 En effet, entre 2009 et 2013, le taux « résiduel » de taxation qui s'applique à toutes les propriétés résidentielles de moins de 6 logements est passé, sur le territoire de l'ancienne ville de Montréal, de 1,0486 \$ / 100 \$ d'évaluation à 0,7334 \$ / 100 \$ d'évaluation. Pour les immeubles de 6 logements ou plus, il est passé de 1,1354 \$ à 0,7881 \$.
- 35 VILLE DE MONTRÉAL, *Rôle d'évaluation foncière 2007-2008-2009 et 2014-2015-2016*.
- 36 Nous souhaitons remercier Annabelle Berthiaume qui a grandement contribué à cette partie de la recherche.

- 37 L. GAUDREAU, G. HÉBERT et M. NGUYEN, *Les périls de l'accès à la propriété*, IRIS, 17 octobre 2013, 12 p., www.iris-recherche.qc.ca/publications/accespropriete; L. GAUDREAU et P. HURTEAU, *Logement 2012 : Le jeu risqué de la SCHL*, IRIS, 27 juin 2012, 8 p., www.iris-recherche.qc.ca/publications/logement-2012-le-jeu-risque-de-la-schl.
- 38 VILLE DE MONTRÉAL, *Plan d'urbanisme*, carte 2.2.2 Les secteurs propices à une intensification des activités.
- 39 Pour établir ce « potentiel fiscal », nous avons appliqué les différents taux de taxation en vigueur pour 2014 dans les quatre arrondissements concernés à la valeur inscrite au rôle d'évaluation de chacune des unités de taxation réunies dans ces quatre immeubles. Ces unités sont essentiellement constituées des condos et des places de stationnement qui ont été aménagées sur ces sites avant d'être vendues individuellement. Puisque la Ville de Montréal a procédé à un étalement jusqu'en 2016 des évaluations inscrites au rôle, les revenus fiscaux qu'elle percevra pour ces immeubles ne seront pas les mêmes que ceux auxquels nous sommes parvenus. Pour être plus précis, il faudrait dire que ces résultats correspondent aux revenus en taxes de la Ville pour 2016 si elle maintient les mêmes taux de taxation qu'en 2014. C'est pourquoi nous utilisons l'expression « potentiel fiscal » plutôt que « revenus fiscaux » pour l'année 2014.
- 40 Dans certains projets, comme Le Castelnau, un nombre élevé d'unités ne sont pas inscrites au rôle parce que leur construction n'a pas encore été complétée, ou du moins, ne l'était pas au moment de la confection du projet en 2013.
- 41 S. GRAMMOND, « Quand l'impôt foncier met les propriétaires à la porte... », *La Presse*, 23 mars 2010.
- 42 M. DAOUD ET G. HÉBERT, *Logement 2011 : Marché locatif et spéculation*, IRIS, 30 juin 2011, 8 p., www.iris-recherche.qc.ca/publications/logement_2011_marche_locatif_et_speculation.
- 43 C. G. VANDER PLOEG, *Problematic Property Tax – Why the Property Tax Fails to Measure Up and What to Do About It*, Canada West Foundation, novembre 2008, p. 25.
- 44 CCPA, *A Sustainable Vision for our Community – Alternative Municipal Budget for Halifax Regional Municipality*, 2012, 80 p.
- 45 MAMROT, *Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*, 2014, p. 4.
- 46 MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *Budget 2012-2013, Données historiques*, 20 mars 2012, 21 p.
- 47 Si le compte de taxes municipales ne devient plus la responsabilité du propriétaire de l'immeuble mais plutôt de chaque citoyen ou citoyenne, les loyers des locataires devront être revus à la baisse.
- 48 SCHL, *Actualités habitation – Région de Québec*, Quatrième trimestre de 2014, p. 24, www.cmhc-schl.gc.ca/odpub/esub/64141/64141_2014_Q04.pdf?fr=1418058463464.



IRIS

**Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques**

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur·e·s se positionne sur les grands enjeux socio-économiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.

Institut de recherche et d'informations socio-économiques
1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7
514 789 2409 · www.iris-recherche.qc.ca

ISBN 978-2-923011-56-1