

## Redevances de développement

Chronique du 23 mars 2023

Les villes ne cessent de se plaindre qu'elles manquent d'argent. En 2016, la Loi 121 en a pompeusement fait des **Gouvernements de proximité**, mais en leur laissant très peu de marge quant aux nouvelles sources de financement qu'elles pourraient créer.

Après avoir longtemps cherché, les villes ont fini par identifier un filon : les **redevances de développement**. Ne s'agit-il que de faire payer aux nouveaux arrivants le privilège de venir vivre sur le territoire d'une ville, ou d'un outil aux potentiels plus ambitieux ?

### Comparaison Montréal-Toronto

La SCHL a réalisé une étude sur l'impact des « **frais gouvernementaux** » sur les coûts de construction de logements dans les métropoles canadiennes, dont Montréal<sup>1</sup>.

Le concept de frais gouvernementaux déborde les seules redevances puisqu'il inclut l'ensemble des prélèvements publics, lesquels diffèrent d'une province aux autres<sup>2</sup>. Le tableau ci-dessous présente l'impact qui en résulte à Montréal, comparée à Toronto.

**Frais gouvernementaux au pied carré de superficie vendable, selon le type de logement et la centralité relative : comparaison entre Montréal et Toronto**

|                              | RMR Montréal         |                         |                         | RMR Toronto         |                            |                      |
|------------------------------|----------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------|----------------------------|----------------------|
|                              | Montréal<br>(centre) | Brossard<br>(rapproché) | Terrebonne<br>(éloigné) | Toronto<br>(centre) | Mississauga<br>(rapproché) | Markham<br>(éloigné) |
| Maisons individuelles        | 3 \$                 | 1 \$                    | 2 \$                    | 35 \$               | 37 \$                      | 62 \$                |
| Maisons en rangée            | 17 \$                | 5 \$                    | 4 \$                    | 71 \$               | 63 \$                      | 91 \$                |
| Locatifs, petits immeubles   | 27 \$                | 3 \$                    | 2 \$                    | 107 \$              | 105 \$                     | 163 \$               |
| Condos, petits immeubles     | 28 \$                | 4 \$                    | 3 \$                    | 100 \$              | 107 \$                     | 167 \$               |
| Locatifs, tours d'habitation | 35 \$                | 14 \$                   | 1 \$                    | 101 \$              | 103 \$                     | 153 \$               |
| Condos, tours d'habitation   | 36 \$                | 15 \$                   | 2 \$                    | 103 \$              | 105 \$                     | 156 \$               |

Source : SCHL, op.cit., Fig 12, p. 17 et Fig. 14, p. 19

On peut lire ce tableau de deux façons, à l'horizontale ou à la verticale. Commençons par la RMR Montréal :

- **Lecture horizontale** : à toute fin pratique, l'unifamiliale échappe totalement aux frais gouvernementaux. Pour les autres formes bâties, ces frais sont les plus élevés au centre et décroissent suivant l'éloignement par rapport à celui-ci;

<sup>1</sup> SCHL, *Frais gouvernementaux applicables à l'aménagement résidentiel dans les plus grandes régions métropolitaines du Canada*, juillet 2022.

<sup>2</sup> Concernant le Québec, il s'agit des permis de construire, des redevances REM, de la contribution pour parcs et de la politique 20-20-20, cette dernière étant spécifique à Montréal.

- **Lecture verticale** : au centre et en banlieue rapprochée, les frais gouvernementaux s'élèvent avec la densité. Quant aux banlieues éloignées, et à nouveau à toute fin pratique, elles échappent aux frais gouvernementaux, quelle que soit la forme bâtie.

**Les objectifs implicites d'un tel usage des frais gouvernementaux semblent être de dissuader la densité et de favoriser l'étalement urbain**, soit l'exact contraire de ce que prétendent poursuivre les politiques officielles.

Faisons le même exercice pour la RMR Toronto :

- **Lecture horizontale** : pour toutes les formes bâties, les frais gouvernementaux sont les plus faibles au centre et s'élèvent suivant l'éloignement de celui-ci;
- **Lecture verticale** : la technologie du bâtiment semble être le seul facteur qui influe sur le niveau des frais gouvernementaux, lesquels sont moins élevés pour les immeubles à ossature de bois, plus élevés pour ceux à ossature de béton.

**Dans ce cas, les frais gouvernementaux sont modulés de façon à servir les objectifs explicites du gouvernement ontarien, à savoir promouvoir la densité et contraindre l'étalement urbain.**

Les superficies habitables sont généralement beaucoup plus généreuses en banlieue qu'en ville centrale. Prenant cette réalité en compte, la SCHL a évalué comme suit l'impact des frais gouvernementaux, par unité de logement.

**Surcoût à la vente des frais gouvernementaux, par unité : chiffres arrondis**

|                            | RMR Montréal         |                         | RMR Toronto         |                      |
|----------------------------|----------------------|-------------------------|---------------------|----------------------|
|                            | Montréal<br>(centre) | Terrebonne<br>(éloigné) | Toronto<br>(centre) | Markham<br>(éloigné) |
| Maisons individuelles      | 10 000 \$            | 5 000 \$                | 105 000 \$          | 187 000 \$           |
| Condos, tours d'habitation | 24 000 \$            | 1 600 \$                | 67 000 \$           | 101 000 \$           |

Note : les coûts d'occupation du domaine public, quasi inévitables au centre-ville de Montréal et probablement de même à Toronto, ne semblent pas pris en compte par la SCHL

Source : Idem tableau précédent

Les frais gouvernementaux sont de 2 à 15 fois plus élevés à Montréal qu'à Terrebonne, ce qui renforce l'idée que leur objectif implicite serait de favoriser l'étalement urbain. Les chiffres pour Toronto renforcent ce qui fut conclu plus tôt, à savoir favoriser la densité.

Les auditeurs se rappelleront ma chronique du 9 février portant sur la Loi 23 adoptée par le gouvernement ontarien en novembre dernier. En vertu de cette loi :

- L'Ontario combine désormais l'objectif de **favoriser la densité** à celui de **dynamiser la construction** de logements;
- À cette fin, la Loi 23, à titre d'exemple, permet aujourd'hui au propriétaire d'une unifamiliale à Markham de construire 1 ou 2 logements supplémentaires sur son

terrain sans payer aucun frais gouvernemental.

## Utilisation croissante des redevances

Nous venons de voir que les redevances et autres types de « frais gouvernementaux » peuvent être des **outils de densification du territoire et de lutte à l'étalement** :

- C'est précisément ce qui a été fait de longue date à Toronto et à Vancouver;
- C'est malheureusement le contraire qui s'est jusqu'ici fait à Montréal.

Quatre cas récents d'introduction de redevances de développement sont à noter :

- **Terrebonne** : 5 000 \$ par nouveau logement construit.
- **Brossard** : 3 527 \$ par nouveau logement. Ajoutons qu'une partie substantielle des nouveaux logements construits à Brossard sont assujettis à la redevance REM.
- **Saint-Bruno de Montarville** : redevance variable, suivant la taille des logements : 4 738 \$ pour une chambre, 6 318 \$ pour deux chambres, 7 900 \$ pour trois chambres.
- **Saint-Jérôme** : 2 500 \$ par logement neuf.

Chaque fois, les redevances n'ont pris en compte ni la forme bâtie, ni le nombre de logements construits sur site, ni n'ont ciblé de secteurs prioritaires. Bref, générer de nouveaux revenus apparaît être l'objectif unique visé.

L'approche de **Trois-Rivières** est bien la seule à ce jour à se démarquer. Au contraire de demander de l'argent, cette ville accorde pour une durée de 3 ans un crédit de taxe de 100 % de la hausse de valeur d'une propriété résultant de la construction d'un immeuble d'au moins 8 logements dans certains secteurs ciblés. On parle tout de même d'un équivalent-subvention pouvant atteindre 50 000 \$ et même plus, sur trois ans :

*« Trois-Rivières fait d'une pierre trois coups : stimuler l'offre de logements, inciter à la densification à l'intérieur du périmètre urbain actuel et en favoriser l'abordabilité »*

Paul Cardinal, économiste à l'APCHQ, cité par La Presse, 20 février.

## Mot de la fin

Québec aura prochainement l'occasion de choisir entre deux options :

- Assister sans états d'âmes à la multiplication d'initiatives locales visant à utiliser les redevances de développement à seule fin de générer de nouveaux revenus;
- Profiter de la **Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire**, la PNAAT, annoncée pour la présente session parlementaire, pour réformer les modalités du financement municipal, dont les redevances de développement, dans le but de favoriser l'urbanisation en densité, en même temps que la production d'un nombre plus élevé de nouveaux logements.