

Problématiques et éléments de solutions quant à la désuétude externe de marché dans le domaine de l'évaluation des immeubles industriels

Rapport du groupe de travail



Février 2010

Dépôt légal – Février 2010
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-57938-0

Québec, le 3 février 2010

Monsieur Laurent Lessard

Ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

Monsieur le Ministre,

À titre de responsable du *Groupe de travail sur la désuétude externe de marché dans le domaine de l'évaluation des immeubles industriels*, j'ai le plaisir de vous présenter, sous la forme du présent rapport, les résultats des recherches et discussions de cette équipe spécialisée formée de chercheurs et de praticiens professionnels du domaine de l'évaluation foncière industrielle et de la fiscalité municipale québécoise.

Préparé en conformité avec le mandat d'analyse qui nous a été confié par madame Nathalie Normandeau en mars 2009, ce rapport permet une juste compréhension des problématiques professionnelles reliées, dans les pratiques actuelles, à la désuétude externe de marché dans le cadre de l'évaluation municipale des immeubles industriels. Il décrit également divers développements ou changements qui apparaissent pertinents pour bonifier significativement les pratiques en cette matière.

Le groupe de travail retient, en effet, que la désuétude externe de marché, aux fins de l'évaluation municipale des immeubles industriels, doit être adéquatement prise en compte par tous les évaluateurs québécois, même si cela revêt certaines difficultés. Il est d'avis que même si les développements recommandés ne constituent pas une solution unique et finale, ils sont de nature à atténuer substantiellement les problématiques qui ont donné lieu à son mandat.

Souhaitant que le contenu de ce rapport contribue à l'atteinte des objectifs, je demeure disponible pour toute discussion additionnelle à ce sujet.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Luc Sauvageau É.A., président du groupe de travail

Table des matières

Contexte et problématique.....	1
Fonction et mandat du groupe de travail	1
1 Analyse de documents déjà publiés au sujet de la désuétude externe de marché des immeubles industriels.....	2
1.1 Economic obsolescence (Michael J. Remsha, 2000)	2
1.2 Guide d'identification et de quantification de la désuétude économique (Évimbec Ltée, 2002)	3
1.3 La dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation foncière municipale au Québec (MAMR, 2005).....	4
1.4 Finance d'entreprise, théorie et pratique (Aswath Damodaran, 2006)	5
1.5 Décisions et jugements rendus par les tribunaux.....	6
2 Synthèse des pratiques actuelles en matière de désuétude externe de marché à des fins d'évaluation des immeubles industriels	7
2.1 Les réalités conceptuelles et doctrinales	7
2.2 Les réalités statistiques	9
2.3 Les réalités pratiques et organisationnelles	15
3 Description des pratiques souhaitables permettant de détecter et de quantifier adéquatement la désuétude externe de marché	18
3.1 Répertorier tous les immeubles industriels à vocation unique ou limitée au Québec	18
3.2 Définir et publier des indicateurs permettant de détecter efficacement l'existence d'une désuétude externe de marché.....	19
3.3 Documenter les renseignements reconnus comme pertinents pour quantifier la désuétude externe de marché, ainsi que leurs sources.....	19
3.4 Élaborer et documenter les méthodologies adéquates de quantification de la désuétude externe de marché.....	20
3.5 Mettre en commun, à l'échelle québécoise, des ressources municipales dédiées à la désuétude externe de marché des immeubles industriels à vocation unique	20
4 Recommandation d'actions permettant de bonifier les pratiques actuelles.....	23
Conclusion.....	25
Bibliographie	27
Annexe A : Liste des membres du groupe de travail	28
Annexe B : Jurisprudence relative à la désuétude externe de marché.....	29

Contexte et problématique

Après plusieurs années de croissance soutenue, l'économie mondiale a connu un recul soudain en 2008, principalement provoqué par une crise financière qui s'est étendue à l'échelle planétaire. Bien que moins durement touchée que d'autres, l'économie québécoise subit les effets de cet important ralentissement, ce qui amène les entreprises manufacturières à rationaliser leurs opérations et, entre autres, à se questionner sur l'imposition foncière de leurs actifs immobiliers.

Comme l'équité de l'imposition foncière repose sur l'établissement d'une valeur qui tient compte de l'ensemble des conditions du marché, l'évaluation de tout immeuble porté au rôle doit considérer toutes les formes de désuétudes, y compris celle d'origine externe à l'immeuble évalué. Certaines décisions récentes du Tribunal administratif du Québec concernant l'évaluation d'immeubles industriels majeurs mettent en lumière les difficultés qui caractérisent l'établissement de la désuétude externe de marché dans le domaine de l'évaluation des immeubles industriels. En plus d'exacerber les préoccupations des évaluateurs municipaux et celles de l'ensemble des intervenants du milieu municipal, ces décisions suscitent l'inquiétude de nombreux contribuables du Québec, qui appréhendent une hausse de leur compte de taxes municipales et scolaires.

Fonction et mandat du groupe de travail

En raison de ces préoccupations, madame Nathalie Normandeau, vice-première ministre et ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, a créé, en mars 2009, un groupe de travail chargé de faire l'examen des pratiques actuelles en matière de désuétude externe de marché dans le domaine de l'évaluation des immeubles industriels. Ce groupe est formé de 12 spécialistes issus des organismes suivants :

- › l'Association des Évaluateurs Municipaux du Québec,
- › la Fédération Québécoise des Municipalités,
- › le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire,
- › l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec,
- › l'Union des municipalités du Québec.

Son mandat consiste globalement à examiner les problématiques reliées à la détection et à la quantification de la désuétude externe de marché dans le domaine de l'évaluation municipale et à proposer des actions pouvant les atténuer ou les supprimer. Plus précisément, les éléments à réaliser dans le cadre de ce mandat consistent à :

- procéder à l'analyse des documents publics déjà publiés au sujet de la désuétude externe de marché;
- faire une synthèse des pratiques actuelles en cette matière dans le domaine de l'évaluation des immeubles industriels;
- décrire les pratiques souhaitables permettant de résoudre la problématique de la quantification de la désuétude externe de marché;
- produire un rapport énonçant des recommandations qui permettraient de bonifier les pratiques actuelles des évaluateurs agréés, afin d'encadrer davantage la détection et la quantification de la désuétude externe de marché dans le contexte de l'évaluation foncière.

1 Analyse de documents déjà publiés au sujet de la désuétude externe de marché des immeubles industriels

Les membres du groupe de travail ont analysé, parmi les ouvrages existants, quatre documents qui traitent de la désuétude externe de marché et qui, à leur point de vue, méritent que l'on procède à un examen attentif de leur contenu. Cette première partie du rapport résume les notions et concepts tirés de ces documents et y fait état des commentaires formulés par les membres du groupe de travail.

1.1 Economic obsolescence (Michael J. Remsha¹, 2000)

L'article de monsieur Remsha énonce la nomenclature des causes externes et de leur provenance, qui conduit à quantifier la désuétude externe de marché. Ainsi, il traite des diverses situations à examiner afin de déceler l'existence d'une désuétude externe de marché. Il considère ce processus de recherche comme étant une étape distincte et préliminaire à la quantification.

Après avoir circonscrit le produit et le marché dans lequel il se situe, il propose comme première étape de faire l'examen historique de la rentabilité globale de l'ensemble de l'industrie, de l'évolution de l'offre et de la demande de ce produit, de l'évolution des parts de marché au regard de produits substitués et, enfin, de l'historique du prix du produit. Lorsqu'une ou plusieurs de ces situations a pour effet de réduire la rentabilité d'un secteur d'activité, la présence d'une désuétude externe de marché est à envisager.

Il considère que la perte de valeur découlant à la désuétude économique relève des principes économiques d'offre, de demande et de compétitivité.

Il mentionne que la désuétude externe de marché ne peut être éliminée ou réduite par l'ajout d'investissements supplémentaires, auxquels cas il ne s'agit pas de désuétude externe de marché. Toutefois, le quantum de celle-ci peut changer et même revenir à zéro, selon les changements dans les conditions de l'industrie.

Par ailleurs, selon lui, les propriétés de grande envergure sont les plus significativement affectées par la désuétude externe de marché, notamment lorsque les conditions économiques du grand secteur industriel concerné sont défavorables.

Monsieur Remsha suggère six approches pour quantifier la désuétude externe de marché, lesquelles sont présentées pour rechercher la valeur d'une entreprise spécifique en utilisant des données propres à cette entreprise.

Commentaires du groupe de travail

- La considération de deux étapes distinctes, soit un repérage préliminaire, suivi par la quantification proprement dite, semble une avenue prometteuse pour renforcer l'encadrement de la désuétude externe de marché;
- Les techniques de quantification proposées ne peuvent être utilisées telles quelles en évaluation foncière municipale. Elles devront être adaptées pour traiter la désuétude externe de marché par secteur d'activité;

¹ Vice-président de l'Association américaine des évaluateurs (American Appraisal Associates), M. Michael J. Remsha cumule plus de trente années d'expérience en évaluation foncière. Il se spécialise notamment dans l'évaluation des raffineries, des usines pétrochimiques et des centrales électriques.

- Chaque technique a ses limites, et aucune ne peut être qualifiée de prédominante. De plus, les quantifications proposées visent indistinctement tous les actifs, c'est-à-dire autant les actifs financiers, mobiliers et immobiliers d'une entreprise;
- Malgré ces quelques réserves, ce document décrit bien les interrelations entre les causes qui conduisent à la présence d'une désuétude, de même que les différentes approches de quantification.

1.2 Guide d'identification et de quantification de la désuétude économique (Évimbec Ltée², 2002)

Mandatée à cet effet par le MAMM, la firme d'évaluation Évimbec Ltée a produit, en octobre 2002, un document intitulé : *Guide d'identification et de quantification de la désuétude économique*. Ce document a servi à l'élaboration du 13^e chapitre du guide *La dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation foncière municipale au Québec* (voir 1.3).

Ce guide est formé de trois chapitres. Le premier définit les différents types de dépréciation, ainsi que les procédés reconnus pour les mesurer. Le second précise d'abord l'identification de la présence d'une désuétude économique, en expliquant la distinction entre le déséquilibre d'ordre conjoncturel et celle d'ordre structurel. Ensuite, il propose la quantification de cette désuétude selon deux bases : celle de performance d'excellence et celle du marché.

Tel que le souligne le guide, « l'estimation de la dépréciation de la désuétude économique sur la base de performance d'excellence consiste à comparer les performances actuelles d'une industrie à celle enregistrée dans les meilleures années ainsi qu'à ce qu'elle peut potentiellement produire, tant en termes de volume de production que de profits³. » La quantification de la désuétude économique sur la base du marché consiste, quant à elle, à « avoir une vue d'ensemble [...] [en procédant] par étude de marché, pour ensuite comparer la situation générale au cas [...] à évaluer⁴. »

Afin de mieux faire comprendre les concepts utilisés et expliqués dans le guide, ce troisième chapitre expose trois exemples réels d'application tirés des jugements du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec. Pour chacun d'entre eux, on prend bien soin de les mettre en contexte pour ensuite présenter les calculs avancés par la partie plaignante, la partie intimée et celle retenue par la Cour.

Commentaires du groupe de travail

- La façon de faire véhiculée dans ce document, consistant à déceler a priori la présence d'une désuétude externe de marché, se révèle être une avenue intéressante pour l'élaboration d'une méthodologie éventuelle;
- Bon nombre des concepts et notions véhiculés dans ce document figurent maintenant au 13^e chapitre du guide *La dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation foncière municipale au Québec*;

² Évimbec Ltée oeuvre dans le domaine de l'évaluation foncière depuis plus de 50 ans. Cette firme d'évaluation constitue l'une des plus importantes au Québec, notamment en ce qui concerne l'évaluation des immeubles industriels.

³ Évimbec Ltée. Guide d'identification et de quantification de la désuétude économique, Québec, 2002, page 16

⁴ Ibid., page 17

- L'analyse de jugements relatifs à la désuétude externe de marché constitue une démarche pertinente pouvant contribuer à l'élaboration d'une ou des méthodologies de détection et de quantification.

1.3 La dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation foncière municipale au Québec (MAMR, 2005)

Lorsque le gouvernement du Québec conclut, en juin 2000, une entente financière et fiscale avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM), il s'engagea également à examiner la problématique de l'évaluation industrielle. Le sous-comité ainsi créé déposa, en avril 2001, son rapport intitulé : *Solutions relatives à l'évaluation foncière municipale des immeubles industriels au Québec*. L'une des recommandations consignées à ce rapport visait la production d'une documentation de référence aux fins de l'établissement des dépréciations normales couramment retenues. C'est dans ce contexte que le ministère des Affaires municipales et des Régions, en collaboration avec l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec, publia le guide *La dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation foncière municipale au Québec*, en avril 2005.

Ce guide méthodologique vise à documenter le plus concrètement possible les pratiques professionnelles reconnues au Québec en matière d'identification et de quantification de la dépréciation, lorsque la méthode du coût est utilisée pour évaluer des bâtiments à usage industriel, aux fins d'évaluation foncière municipale. On y dénombre 14 chapitres, dont le 13^e traite particulièrement de la dépréciation additionnelle résultant de désuétudes externes.

De plus, ce guide apporte une précision que l'on ne retrouve nulle part ailleurs dans la littérature traitant de la désuétude externe. Il s'agit de la notion de la désuétude dite « normale » et de celle dite « additionnelle ». Il en sera d'ailleurs question au point 2.1 du présent rapport.

Afin de faciliter le travail de l'évaluateur lors de la détection de la désuétude externe de marché, le guide propose deux démarches pouvant éveiller un soupçon quant à l'existence de cette désuétude : la déclaration de renseignements fournie par le propriétaire, ainsi que les résultats de recherches et d'études de marché. Recueillis au moyen d'un questionnaire ou d'un formulaire, les renseignements issus de la déclaration permettent de relever des indications pouvant révéler les difficultés liées à l'environnement économique de l'immeuble à évaluer. Quant aux résultats de recherches et d'études de marché spécialisées, ils constituent également une source de référence pouvant révéler des situations problématiques.

En ce qui a trait à la quantification de la dépréciation résultant d'une désuétude externe de marché, le guide laisse le choix à l'évaluateur du moyen permettant d'y parvenir parmi ceux reconnus à cette fin, tels que les analyses de comparaison de faits observés, les avis d'experts et de la jurisprudence. Il énonce cependant certaines consignes permettant de l'orienter, dont celles voulant que la désuétude externe de marché affecte tous les bâtiments formant un même groupe de référence.

Commentaires du groupe de travail

- Ce guide méthodologique s'avère un excellent ouvrage de référence sur la dépréciation des bâtiments industriels;
- Bien qu'il suggère certaines avenues et pistes pouvant orienter l'évaluateur lors de la détection et la quantification de la désuétude externe de marché, on constate néanmoins l'absence d'une méthodologie détaillée permettant d'y parvenir;
- Il serait important d'approfondir davantage l'utilisation qui peut être faite des études de marché et de s'inspirer de la notion de groupe de référence, dont il est question dans le guide lors du développement d'une méthodologie rigoureuse de quantification.

1.4 Finance d'entreprise, théorie et pratique (Aswath Damodaran⁵, 2006)

Après avoir abordé tous les volets de la finance des entreprises, le document aborde, dans sa cinquième partie, l'évaluation des entreprises. À ce sujet, l'auteur mentionne que la valeur qu'il cherche à mesurer est intimement liée aux décisions connues de l'entreprise en matière d'investissement, de financement et de politique de dividendes. Il propose deux approches à cette fin, soit l'actualisation des *cash-flows* et l'évaluation relative.

Dans le cas de l'actualisation des *cash-flows*, que l'auteur qualifie lui-même de processus compliqué, ce ne sont pas ceux qui sont actuels de l'entreprise, mais bien ceux qui tiennent compte des prévisions futures, des dépenses d'investissement. Il constate qu'il est étonnamment difficile d'obtenir les dépenses d'investissement, parce que les normes comptables permettent un regroupement qui rend ces renseignements opaques. En conséquence, il émet la réserve que les chiffres obtenus doivent être utilisés avec plusieurs précautions.

Dans le cas de l'évaluation relative, l'auteur cherche la valeur de la firme à partir des bénéfices, du chiffre d'affaires ou de la valeur comptable et des ratios obtenus lorsque mis en relation avec des données provenant du marché (prix des actions, etc.).

Commentaires du groupe de travail

- L'actualisation des *cash-flows* nécessite l'élaboration de plusieurs hypothèses ou estimations, à tous les niveaux, lesquelles ont une influence certaine sur le résultat final, ce qui lui fait perdre de la crédibilité;
- Cette approche conduit à mesurer la valeur de l'ensemble des actifs de la firme, toujours composée d'actifs mobiliers, immobiliers et financiers. Or, ce que l'on cherche en évaluation foncière municipale, c'est la valeur d'une partie des actifs immobiliers, excluant toute machine ou tout appareil de production industrielle. La répartition de la valeur totale obtenue par cette méthode entre chaque actif nécessite une grande précaution;
- L'évaluation relative est une approche plus courte qui génère autant d'hypothèses que celle des *cash-flows*, mais elles sont implicites. La précision des résultats n'est pas meilleure, et la problématique de la répartition de la valeur entre tous les actifs demeure entière;

⁵ Chercheur spécialisé dans l'évaluation et la finance d'entreprise appliquée, M. Aswath Damodaran est professeur à l'université Stern de New York. Il détient un MBA et un doctorat en finance de l'université de Californie.

- Outre le fait que le document explique clairement différentes situations d'une entreprise par rapport au marché du produit qu'elle fabrique, ces approches ne peuvent être utilisées en évaluation municipale, notamment pour mesurer la désuétude externe de marché, puisqu'elles requerraient d'obtenir des renseignements sur les entreprises elles-mêmes et leurs décisions d'affaires. Ce document permet toutefois de mieux saisir le raisonnement des propriétaires de ces entreprises, puisque c'est sur cette base que toutes les décisions financières de la firme sont prises.

1.5 Décisions et jugements rendus par les tribunaux

Ce sont 32 décisions ou jugements⁶ ayant trait à la désuétude externe de marché qui ont été inventoriés à partir de travaux antérieurs, et ce, peu importe l'instance judiciaire. Ces jugements couvrent une période s'échelonnant de 1989 jusqu'à 2009. Parmi tous ces jugements, deux d'entre eux ont fait l'objet d'un examen attentif. Il s'agit des causes *Domtar inc. c. Ville de Windsor* (2008) et *Interquisa Canada c. Ville de Montréal* (2009).

Dans la cause opposant Domtar inc. et la Ville de Windsor, la partie requérante établit la valeur économique du complexe « [...] à partir d'une évaluation d'entreprise hypothétique basée sur un procédé d'actualisation du flux monétaire [...] »⁷, tandis que la partie intimée favorise plutôt une approche globale issue de perspectives macroéconomique et microéconomique. En raison des défauts et des doutes soulevés sur chacune des approches, le tribunal choisit plutôt de déterminer la quantification de la désuétude économique par arbitrage, en retenant une conclusion mitoyenne.

En ce qui a trait à la cause d'Interquisa Canada et la Ville de Montréal, la partie requérante fonde son argumentation sur l'existence d'une désuétude externe de marché par la présence de quatre difficultés économiques : le volume de production et de ventes du produit, le taux de change, le coût de la matière première et l'augmentation du coût de transport ferroviaire. Quant à la partie intimée, elle choisit plutôt la production d'une étude de marché sur la dynamique concurrentielle du produit en question et sur le positionnement de l'entreprise sujette au sein de son industrie. Le tribunal conclut finalement à l'absence d'une désuétude externe de marché, basant sa décision sur les éléments de l'étude de marché de la partie intimée.

Commentaires du groupe de travail

- Il serait particulièrement intéressant d'obtenir une synthèse des jugements ainsi inventoriés afin de mettre en évidence les principaux principes et concepts utilisés par les tribunaux;
- Les deux causes citées précédemment confirment l'importance d'accorder une attention particulière à la réalisation d'analyses de marché pour la détection et la quantification de la désuétude externe de marché, à la condition que ces études portent sur les produits issus des immeubles industriels à vocation unique.

⁶ Un tableau regroupant les différentes jurisprudences inventoriées se retrouve en annexe de ce rapport.

⁷ TAQ. Décision Domtar inc. c. Ville de Windsor, page 67

2 Synthèse des pratiques actuelles en matière de désuétude externe de marché à des fins d'évaluation des immeubles industriels

Afin d'accomplir la seconde partie du mandat qui lui a été confié, le groupe de travail a identifié et commenté plusieurs réalités qui caractérisent les pratiques professionnelles actuelles, au regard de la quantification de la désuétude externe de marché dans le cadre de l'évaluation foncière municipale des immeubles industriels portés au rôle. Pour en améliorer la compréhension, la description synthétique de cette analyse est segmentée en trois volets :

- › les réalités conceptuelles et doctrinales,
- › les réalités statistiques,
- › les réalités pratiques et organisationnelles.

2.1 Les réalités conceptuelles et doctrinales

Le groupe de travail a tenu à énoncer les principales réalités conceptuelles et doctrinales existantes en matière de désuétude externe de marché, lesquelles il considère essentiel et incontournable d'en tenir compte dans l'élaboration d'avenues de solution. Il s'agit des réalités suivantes :

- **Dans le cadre de la confection d'un rôle d'évaluation, le concept de la valeur réelle demeure le même pour tous les immeubles**, peu importe la méthode d'évaluation utilisée pour la déterminer. L'article 43 de la Loi sur la fiscalité municipale définit ainsi la valeur réelle :

« 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. »

La Loi précise également le prix de vente d'une unité d'évaluation n'étant pas susceptible de faire l'objet d'une vente de gré à gré. Ainsi, l'article 44 spécifie que :

« Le prix de vente le plus probable d'une unité d'évaluation qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'une vente de gré à gré est établi en tenant compte du prix que la personne au nom de laquelle est inscrite l'unité d'évaluation serait justifiée de payer et d'exiger si elle était à la fois l'acheteur et le vendeur, dans les conditions prévues à l'article 43. »

Enfin, l'article 45 de la Loi mentionne les éléments dont il faut tenir compte lors de l'établissement de cette valeur réelle :

« Pour établir la valeur réelle d'une unité d'évaluation, il faut tenir compte de l'incidence que peut avoir sur son prix de vente le plus probable la considération des avantages ou désavantages qu'elle peut apporter en les considérant de façon objective. »

- **Aux fins d'établir la valeur réelle, les évaluateurs municipaux disposent de trois méthodes d'évaluation**, lesquelles ne sont pas toutes applicables simultanément. Lorsque les méthodes de comparaison et du revenu sont utilisées pour rechercher la valeur réelle, le résultat obtenu tient compte de tout facteur externe à la propriété provenant du marché, compris soit dans les prix de vente utilisés lors d'une comparaison, soit dans les prix de location des locaux utilisés pour déterminer les flux de revenu. Parce que ces facteurs externes provenant du marché sont globalement considérés par ces deux méthodes, il n'est pas requis de mesurer distinctement le quantum de ces éléments lorsqu'elles sont utilisées. Il en va autrement pour la méthode du coût.
- **La quantification de toutes les formes de dépréciation fait partie intégrante de la méthode du coût.** Lorsqu'elle est utilisée pour rechercher la valeur réelle, cette méthode consiste à déduire du coût neuf du bâtiment évalué trois formes possibles de dépréciation : la détérioration physique, la désuétude fonctionnelle et la désuétude externe. Ensuite, la valeur du terrain est ajoutée à ce coût déprécié.
La détérioration physique et la désuétude fonctionnelle ne présentent généralement aucune complexité majeure lors de leur établissement. Elles sont clairement décrites dans les manuels et guides existants.
- **La démarche structurée de quantification de la dépréciation⁸ consiste à mesurer d'abord la dépréciation normale et, au besoin, à y ajouter celle qualifiée d'« additionnelle ».** Conçue pour être performante dans le contexte décentralisé de l'évaluation municipale québécoise, cette démarche favorise les économies d'échelle et l'utilisation de techniques globales de quantification de la dépréciation, telle la technique de comparaison. À ce sujet, il est à retenir que :

« La dépréciation **normale** d'un bâtiment correspond à la diminution de valeur qui résulte des causes qui touchent normalement les bâtiments formant le groupe de référence auquel il est associé, alors que la dépréciation **additionnelle** est la diminution de valeur qui résulte de détériorations ou désuétudes particulières, inhérentes au bâtiment à évaluer ou attribuables à des facteurs externes, et qui ne sont pas considérées dans sa dépréciation normale⁹. »

Ainsi, la dépréciation normale réfère à des paramètres qui s'appliquent indistinctement à tous les immeubles formant un même groupe de référence. Par ailleurs, la dépréciation additionnelle concerne chaque bâtiment et, si nécessaire, s'ajoute à la dépréciation normale, selon ce que cette dernière prend déjà en compte.

⁸ MAMR. La dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation foncière municipale au Québec, chapitre 3, 2005

⁹ Ibid., page 126

La mesure distincte de la désuétude externe de marché est requise lorsque les techniques de quantification de la dépréciation normale ne sont pas directement basées sur les données du marché. Lorsque les intrants ayant donné lieu à l'application de la méthode du coût ne proviennent pas directement de l'offre et de la demande immobilière et qu'aucune donnée ne provient directement du marché immobilier, il est requis de mesurer distinctement la désuétude externe, laquelle se définit comme suit :

« Catégorie regroupant les causes de dépréciation qui ont pour effet d'amoinrir la désidérabilité d'un bâtiment de façon durable, en raison de circonstances ou d'événements qui sont extérieurs à celui-ci, qui en sont indépendants et qui, à la date de référence, ne relèvent pas de son propriétaire¹⁰. »

La doctrine divise la désuétude externe en deux catégories : celle découlant de la localisation physique de l'unité d'évaluation et celle découlant du marché. La désuétude externe de marché est celle qui revêt des aspects les plus complexes aux fins de son établissement, ce qui nécessite parfois d'importants investissements de ressources. Elle se définit comme suit :

« La désuétude externe de marché désigne un amoindrissement de désidérabilité découlant des mouvements globaux de l'offre et de la demande de bâtiments d'utilité analogue à celle du bâtiment à évaluer. Elle touche généralement, de façon simultanée et selon le même ordre de grandeur, tous les bâtiments formant un même groupe de référence. De plus, elle n'est reconnue que lorsqu'elle acquiert un caractère structurel, soit une tendance durable à long terme ¹¹. »

La désuétude externe de marché n'est pas une notion nouvelle. Lorsque la méthode du coût est appliquée et selon les techniques qui y sont utilisées, il peut être essentiel d'en vérifier la présence et, s'il y a lieu, de la quantifier. La recherche de la valeur réelle doit se faire en toute équité, peu importe les méthodes d'évaluation utilisées.

2.2 Les réalités statistiques

Les problématiques liées à la détection et à la quantification de la désuétude externe de marché touchent principalement les immeubles à vocation unique ou limitée, dont ceux de nature industrielle. Ces immeubles se définissent comme étant des constructions : « [...] conçues et agencées spécialement pour l'exercice d'une activité prédominante [...] ¹² » et qui « [...] ne peuvent être économiquement converties aux fins de l'exercice d'une activité d'un autre genre⁹. »

Afin de déterminer la valeur foncière de ce type d'immeuble, c'est la méthode du coût qui demeure celle préconisée. Tel que précisé au point 2.1, l'utilisation de cette méthode implique que la désuétude externe de marché doit d'abord être mesurée pour ensuite être soustraite du coût neuf du bâtiment.

¹⁰ MAMR. La dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation foncière municipale au Québec, 2005, page 126

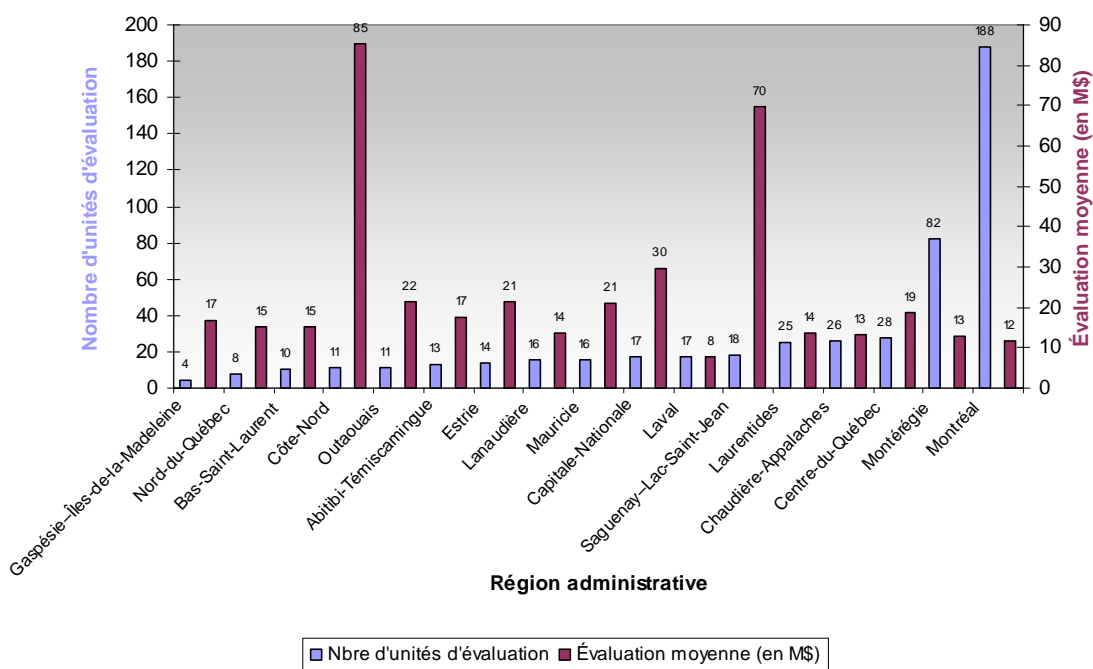
¹¹ Ibid., page 126

¹² Règlement sur la méthode d'évaluation des immeubles à vocation unique de nature industrielle ou institutionnelle, art. 1, 4^e et 5^e paragraphes

Le groupe de travail a analysé le portrait des immeubles industriels répertoriés sur le territoire québécois afin de se documenter sur le nombre et le type d'industries qui le caractérisent. Ainsi, un portrait préliminaire¹³ des immeubles industriels, dont l'évaluation des bâtiments excède 5 M\$, a été élaboré par le Ministère à partir des rôles d'évaluation foncière en vigueur durant l'exercice financier 2009, pour l'ensemble des municipalités du Québec. Les tableaux et graphiques les plus éloquentes se retrouvent ci-après. Voici les principaux constats de ce portrait statistique :

- **On dénombre au Québec 504 unités d'évaluation industrielle dont l'évaluation excède 5 M\$.** La somme de ces évaluations représente 9,8 G\$ soit 39,8 % de l'évaluation imposable de tous les immeubles industriels du Québec. La portion attribuable aux bâtiments s'élève, quant à elle, à 8,9 G\$.
- **La localisation des immeubles industriels demeure éclatée sur tout le territoire québécois.** C'est dans la région administrative de Montréal où l'on compte le plus grand nombre d'unités d'évaluation industrielle (188 u.é.) répondant aux critères précédemment mentionnés. Elle est suivie par la région de la Montérégie (82 u.é.) et celle du Centre-du-Québec (28 u.é.). Par contre, c'est dans la région de la Côte-Nord où l'évaluation moyenne de la portion attribuée aux bâtiments demeure la plus importante (82,2 M\$), suivi de celle du Saguenay–Lac-Saint-Jean (69,7 M\$) et celle de la Capitale-Nationale (29,5 M\$). La région de Montréal se classe, dans ce cas-ci, au 16^e rang (11,5 M\$) (voir le graphique 1).

Graphique 1 : Nombre d'immeubles industriels dont l'évaluation excède 5 M\$, ainsi que l'évaluation moyenne de la part attribuée aux bâtiments par région administrative



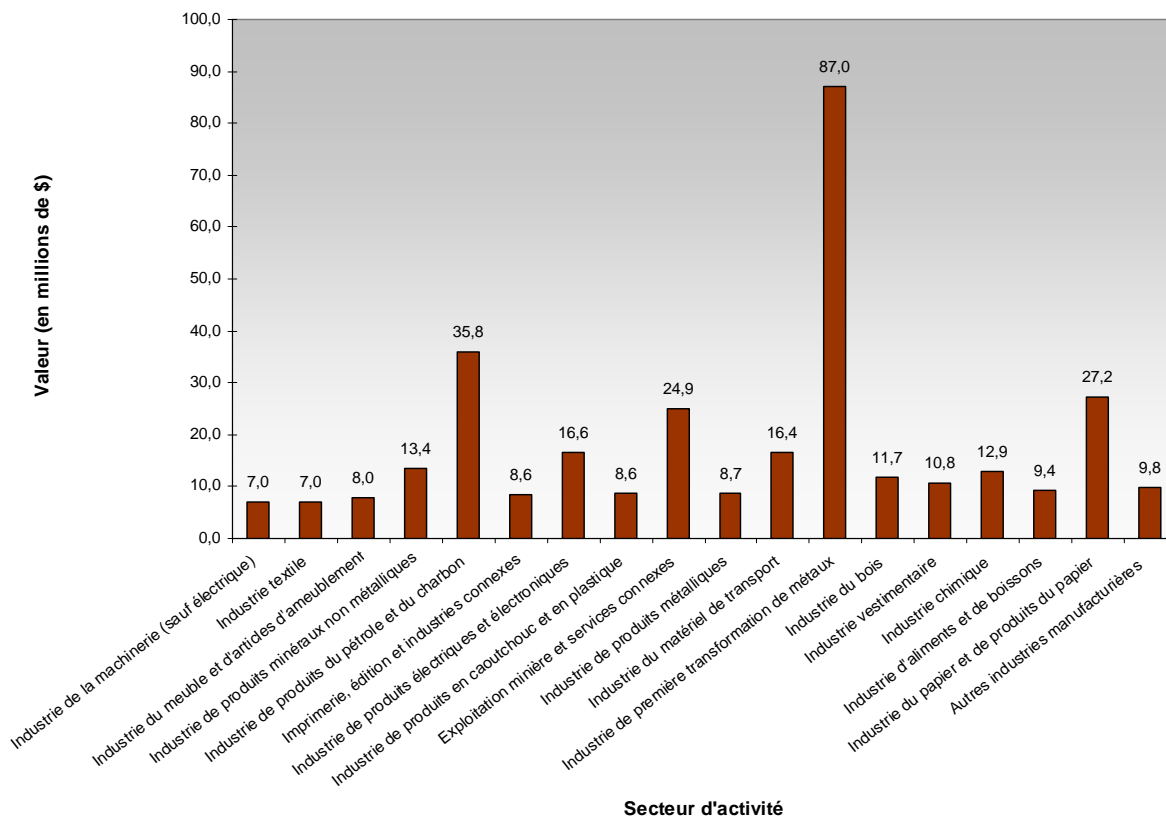
- **L'identification des immeubles à vocation unique ou limitée n'est pas possible** en utilisant les données des rôles d'évaluation. En effet, les organismes municipaux

¹³ Le portrait des immeubles industriels se dit « préliminaire », étant donné qu'aucune investigation approfondie n'y a été effectuée afin de vérifier l'exactitude des données ni aucune action entreprise dans le but de compléter les informations manquantes ou incomplètes.

responsables de l'évaluation ne sont pas tenus de les identifier au rôle. Le seul recours permettant au groupe de travail d'identifier ceux potentiellement à vocation unique consiste à déceler les types d'activité dont l'organisation de la production nécessite l'utilisation d'un tel immeuble.

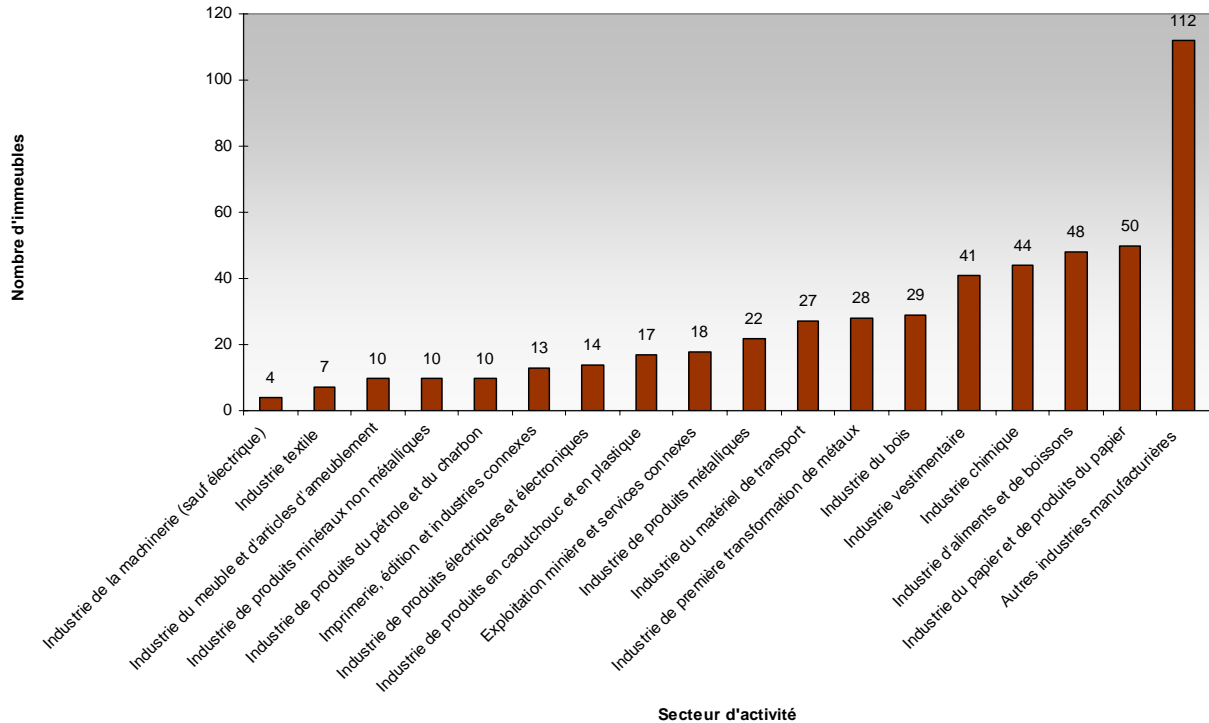
- **Quatre secteurs d'activité se démarquent par l'importance de leur évaluation foncière.** Les secteurs d'activité les plus importants en regard de l'évaluation moyenne de la partie attribuée au bâtiment correspondent à :
 - › l'industrie de première transformation de métaux (87 M\$),
 - › l'industrie de produits du pétrole et du charbon (35,8 M\$),
 - › l'industrie du papier et de produits du papier (27,2 M\$),
 - › l'exploitation minière et services connexes (24,9 M\$) (voir le graphique 2).

Graphique 2 : Évaluation moyenne de la portion attribuée aux bâtiments des immeubles industriels dont l'évaluation excède 5 M\$ par secteur d'activité



- **L'identification de l'utilisation des unités d'évaluation demeure imprécise.** Une lacune importante est observée quant à la codification de l'utilisation des biens-fonds (CUBF) des unités d'évaluation inventoriées. En effet, 112 unités d'évaluation, soit 22 % de l'inventaire, ont été identifiées par les organismes municipaux responsables de l'évaluation de ces unités comme étant « d'autres industries manufacturières ». Par ailleurs, à la simple lecture des renseignements figurant au rôle d'évaluation, il demeure évident que le recours, pour la majorité de ces unités, à un autre code d'utilisation beaucoup plus précis et approprié aurait pu être possible (voir le graphique 3).

Graphique 3 : Nombre d'immeubles industriels dont l'évaluation excède 5 M\$ par secteur d'activité



- **La répartition, tant géographique que professionnelle, demeure éclatée.** Sur le plan géographique, les 504 unités d'évaluation dont il est question dans cet inventaire sont réparties parmi 152 municipalités. De ce nombre, 115 municipalités (75 %) comptent deux industries ou moins sur leur territoire. Sur le plan professionnel, on compte 35 firmes ou services en charge de l'évaluation foncière des 504 unités d'évaluation. Dix-neuf d'entre eux (54 %) n'ont sous leur responsabilité que quatre industries ou moins (voir les tableaux 1 et 2).

Tableau 1 : Nombre de municipalités ayant le même nombre d'unités d'évaluation

Nbre d'unités	Nbre de municipalités	%
1	90	59
2	25	16
3	9	6
4	8	5
5	2	1
6	2	1
7	5	3
8	2	1
9	3	2
10	3	2
11	1	1
17	1	1
147	1	1
Total :	152	

} 75 %

Tableau 2 : Nombre de firmes ou de services ayant le même nombre d'unités d'évaluation

Nbre d'unités	Nbre de firmes ou services	%
1	7	20
2	4	11
3	2	6
4	6	17
6	1	3
7	3	9
10	1	3
11	1	3
12	1	3
15	1	3
16	3	9
17	1	3
18	1	3
49	1	3
64	1	3
188	1	3
Total :	35	

} 54 %

- **Les impacts financiers pour les municipalités sont très variables et pas nécessairement en lien avec leur valeur foncière.** Plusieurs des unités d'évaluation industrielle répertoriées ont un impact non négligeable sur la richesse foncière des municipalités dans laquelle elle se situe et, évidemment, sur les revenus fiscaux. En effet, 43 unités ont un rapport entre la valeur foncière de l'immeuble et la valeur imposable totale de la municipalité supérieur à 10 %. De ce nombre, il y en a 14 dont le rapport atteint ou dépasse 25 %. Enfin, il ne faut pas croire que seules les unités d'évaluation ayant une évaluation élevée ont une incidence majeure sur les revenus de la municipalité. En effet, on constate qu'une unité dont l'évaluation s'élève à 9,9 M\$ représente 44 % de la richesse foncière totale de la municipalité, tandis qu'une autre se chiffre à 315 M\$, mais représente que 4,4 % de la richesse foncière de cette dernière.

Bien que préliminaire, ce portrait des immeubles industriels dont la valeur excède 5 M\$ sert d'assises à la réalisation du présent mandat. Ainsi, il facilite l'orientation des actions du groupe de travail, ainsi que la prise de décision. La réalisation de ce portrait permet finalement :

- › d'identifier les principaux secteurs d'activité industriels, de même que leur localisation sur le territoire québécois;
- › de constater que certaines inscriptions aux rôles manquent gravement de précision;

- › de démontrer concrètement l'impact important de ces unités d'évaluation sur la richesse fiscale de la municipalité dans laquelle elles sont implantées.

2.3 Les réalités pratiques et organisationnelles

Considérant leur mandat, les membres du groupe de travail ont abondamment commenté les diverses réalités qui caractérisent les pratiques d'ordre technique et professionnel en matière de désuétude externe de marché, applicable aux immeubles industriels, particulièrement en ce qui concerne les difficultés ou contraintes auxquelles doivent faire face les évaluateurs québécois. Les neuf éléments suivants résument les points soulevés :

- **La méthodologie de détection et de quantification de la désuétude externe de marché est fort différente selon la vocation du bâtiment concerné.** Ainsi, pour les bâtiments spécialement construits et agencés en fonction du produit qui y est fabriqué ou entreposé (bâtiments à vocation unique), de même que pour ceux qui ne peuvent abriter qu'une gamme très restreinte d'activités (bâtiments à vocation limitée), la désuétude externe de marché à quantifier a un lien avec le « destin économique » du produit ainsi concerné, ce qui rend l'analyse plus complexe. Pour les bâtiments à vocation générale (ceux qui peuvent accueillir une vaste gamme d'activités sans transformation majeure), la désuétude externe de marché à quantifier découle davantage de l'offre et de la demande d'espaces industriels sur le marché local ou régional, ce qui s'avère généralement moins complexe à analyser.
- **L'analyse des conditions de marché déterminantes de la désuétude externe de marché touchant un bâtiment à vocation unique est trop souvent limitée à l'immeuble sujet et à l'entreprise qui y exerce ses activités.** Les pratiques courantes consistant à rechercher les causes de dépréciation dans les caractéristiques de l'immeuble sujet ont une utilité limitée, puisque, par définition, la désuétude externe de marché prend sa source à l'extérieur. Ainsi, procéder à l'évaluation d'une entreprise pour déduire la valeur de ses actifs immobiliers et, ce faisant, la désuétude externe de marché qui les touche requiert certaines précautions. Cela ne révèle que partiellement les conditions du marché global dans lequel évolue le produit vendu par cette entreprise.
- **Les questionnaires spécialisés soumis aux propriétaires industriels ont une efficacité mitigée,** et ce, pour deux raisons. D'abord, les propriétaires industriels ne sont pas nécessairement en mesure de fournir des données précises sur les conditions économiques avec lesquelles ils doivent composer. Mais il faut surtout retenir que chaque propriétaire n'a généralement qu'une vision partielle du marché qui doit être analysé et que cette vision peut être biaisée par ses propres perceptions ou par la situation – favorable ou défavorable – de son entreprise dans ce marché.
- **Les immeubles industriels à vocation unique ou limitée ne sont pas répertoriés,** ce qui empêche de les regrouper en ensembles homogènes et, ainsi, ouvrir la possibilité de créer des économies d'échelle quant à la collecte et à l'analyse de données pertinentes à la quantification de la désuétude externe de marché. Bien que l'identification des immeubles industriels à vocation unique soit prévue par la Loi depuis 1998 (LFM, art. 18.1), cette désignation n'est pas inscrite au rôle d'évaluation et ne peut donc pas être répertoriée. De plus, les données disponibles indiquent que cette identification ne s'effectue pas de façon uniforme et cohérente entre tous les services d'évaluation.

- **Les facteurs d'ordre économique reconnus comme étant déterminants de la désuétude externe de marché sont encore flous** et, de ce fait, peuvent difficilement servir de repères aux évaluateurs québécois. Les tribunaux ont déjà statué que certains paramètres tels le taux de change et les décisions d'affaires de l'entreprise ne constituent pas des facteurs structurels déterminants de la désuétude externe de marché. D'autres éléments tels la situation concurrentielle du produit et le retour sur l'investissement dans un même domaine d'activités ont, par ailleurs, été retenus comme devant être pris en compte à cette fin. Bien qu'éclairants dans les causes précises où ils sont débattus, les énoncés de jurisprudence ne constituent pas pour autant des points de repère universels.
- **L'expertise spécialisée est difficilement accessible aux municipalités**, d'abord parce que les spécialistes professionnels habilités à procéder aux expertises requises pour quantifier la désuétude externe de marché des bâtiments industriels à vocation unique sont rares. De plus, il est tacitement reconnu que plusieurs de ces spécialistes ont des réserves à œuvrer pour le compte des municipalités en matière d'imposition foncière, appréhendant d'éventuelles pertes de mandats provenant des entreprises concernées, auxquelles ils sont souvent liés de loin ou de près.
- **Les ressources municipales sont parfois insuffisantes**, puisque tous les organismes municipaux responsables de l'évaluation n'affectent pas le même niveau de ressources pour procéder à l'évaluation des immeubles industriels complexes, travail spécialisé qui s'avère généralement coûteux. Lorsqu'elle est constatée, l'insuffisance de ressources n'est pas uniquement financière, mais relèverait également de la formation inadéquate des ressources humaines, qui démontrent des lacunes « de savoir et de savoir-faire » dans l'expertise particulière de l'évaluation des immeubles industriels majeurs. Par ailleurs, lorsque des contestations surviennent sur ces immeubles, il arrive que des ressources municipales substantielles soient alors allouées à ces dossiers pour en assurer la « défense ». Dans le contexte hautement judiciairisé qui caractérise souvent ces débats, la préparation de l'expertise et des démonstrations en vue du témoignage municipal en Cour nécessite alors des coûts et des efforts importants.
- **Les sous-évaluations sont difficilement détectables**. Les services d'évaluation du Québec ne possèdent aucun moyen permettant d'indiquer si les immeubles industriels à vocation unique situés sur leur territoire sont sous-évalués ou surévalués. Ces immeubles se distinguent des autres notamment par la rareté et même l'absence d'indicateurs directs de leur valeur sur un marché libre et ouvert à la concurrence. Il s'avère donc impossible d'établir statistiquement à quelle proportion de la pleine valeur réelle correspondent ces évaluations. Le mécanisme légal qui permet à tout contribuable de faire corriger, au moyen d'un recours, les évaluations qui s'écartent indûment de la valeur réelle n'a d'effet qu'en regard des surévaluations.
- **Aucun mécanisme officiel d'échange de renseignements n'existe entre les différents services d'évaluation municipale**, lesquels sont tenus d'agir en mode décentralisé. Ainsi, outre les quelques échanges de données reposant sur la collaboration individuelle entre collègues, il s'avère que tout renseignement pertinent recueilli par un évaluateur municipal donné peut difficilement profiter aux autres, parce que généralement obtenu sous le sceau de la confidentialité (LFM, art. 79, al. 1). Il en résulte un morcellement des banques de données spécialisées, alors qu'il est pourtant reconnu que la quantification adéquate de la désuétude externe de marché applicable

aux immeubles industriels à vocation unique requiert le « ratissage » de références qui excèdent largement le territoire la ville ou de la MRC où ils sont situés.

3 Description des pratiques souhaitables permettant de détecter et de quantifier adéquatement la désuétude externe de marché

Afin d'accomplir la troisième partie du mandat qui lui a été confié, le groupe de travail a identifié plusieurs développements ou changements qui pourraient bonifier les pratiques professionnelles actuelles, au regard de la quantification de la désuétude externe de marché dans le cadre de l'évaluation foncière municipale des immeubles industriels portés au rôle. Ils sont présentés selon les cinq points suivants :

3.1 Répertoire tous les immeubles industriels à vocation unique ou limitée au Québec

Comme les immeubles industriels à vocation unique ou limitée sont ceux qui sont concernés par la problématique liée à la détection et à la quantification de la désuétude externe de marché, toute tentative de développer une méthodologie visant à atténuer ou enrayer cette problématique débute forcément par l'identification structurée des immeubles ainsi visés. La constitution d'un répertoire formel des immeubles industriels à vocation unique ou limitée situés au Québec permettrait :

- **de dresser une représentation fidèle de la réalité actuelle.** L'identification structurée des immeubles industriels à vocation unique ou limitée permettrait, entre autres, de finaliser le portrait statistique présenté au point 2.2, demeuré incomplet en raison de l'absence d'informations. Donc, l'analyse des données répertoriées pourrait générer une image représentative des immeubles industriels ainsi visés en précisant leur nombre, leur localisation ainsi que leur utilisation;
- **de circonscrire l'ordre de grandeur du nombre d'unités pouvant susciter des préoccupations liées à la désuétude externe de marché.** Le portrait statistique de la partie 2.2 fait mention de 504 unités d'évaluation industrielle dont les bâtiments sont évalués à plus de 5 M\$. Toutefois, pour des raisons mentionnées précédemment, il ne permet pas la quantification des immeubles industriels pouvant susciter des préoccupations liées à la désuétude externe de marché, soit ceux à vocation unique ou limitée. En toute logique, il est plausible de croire que ce nombre d'unités d'évaluation s'avère inférieur à celui établi dans ce portrait;
- **d'identifier précisément le bien produit par chacun d'eux.** Chaque immeuble industriel à vocation unique ou limitée est caractérisé par le fait que les bâtiments qui le composent sont intimement liés à la production d'un bien particulier ou de quelques biens particuliers. L'importance de cette particularité commande que ce soit l'étude du marché de ce bien qui permet d'abord de détecter, puis de quantifier la désuétude externe de marché applicable aux bâtiments concernés. Par conséquent, il serait donc hautement pertinent d'identifier, pour chaque immeuble répertorié, chaque bien qui y est produit;
- **de définir des familles ou groupes de référence.** Dans le but de procurer d'évidentes économies d'échelle, il apparaît pertinent de regrouper les immeubles répertoriés en fonction de leurs caractéristiques communes. La constitution de familles ou groupes de référence servirait notamment à l'obtention de renseignements nécessaires à la détection et à la quantification de la désuétude externe de marché.

3.2 Définir et publier des indicateurs permettant de détecter efficacement l'existence d'une désuétude externe de marché

En matière d'établissement de la désuétude externe de marché, le groupe de travail retient que la détection devrait faire l'objet d'un traitement particulier et systématique, distinct de la quantification proprement dite. D'abord, parce que les renseignements requis pour détecter la présence d'une désuétude externe de marché sont souvent différents de ceux servant à la quantifier et que l'ampleur de la tâche est fort différente, ces deux étapes apparaissent incontournables.

- **La détection est une étape légère, nécessitant une investigation minimale**, mais essentielle, pour optimiser les ressources. Il serait, en effet, inefficace de chercher à quantifier la désuétude externe de marché dans tous les types de propriété et de conclure que seule une faible proportion peut en être affectée. Ainsi, il est logique d'abord de détecter la désuétude externe de marché et d'investir dans des études menant à sa quantification.
- **Le savoir-faire nécessaire à l'étape de détection est existant**, puisque faisant partie des pratiques actuelles. Toutefois, ce savoir-faire n'est pas généralisé ni documenté adéquatement dans les documents de référence existants. Malgré cela, il semble assez performant pour que l'on procède à sa documentation, ainsi qu'à l'élaboration d'indicateurs.
- **La publication d'indicateurs vise simultanément plusieurs objectifs**. D'abord didactique par le fait de l'utilisation et de la compréhension de ces indicateurs, elle permettrait ensuite d'uniformiser la démarche de réflexion sur ce sujet. De plus, elle inciterait les praticiens à l'utilisation de ces indicateurs sans nécessairement les rendre obligatoires tant aux évaluateurs des municipalités qu'à ceux des entreprises industrielles. Enfin, elle permettrait d'éviter l'affectation de ressources à la réalisation d'indicateurs existants et de les réorienter là où aucun indicateur n'a été développé.

3.3 Documenter les renseignements reconnus comme pertinents pour quantifier la désuétude externe de marché, ainsi que leurs sources

Constituant d'abord un déclencheur de premier niveau, les indicateurs pertinents à la détection de la désuétude externe de marché ne suffisent pas aux fins de sa quantification, laquelle nécessite des renseignements additionnels plus spécialisés. Ainsi, un travail essentiel de documentation des renseignements pertinents à la quantification de la désuétude externe de marché s'avère incontournable pour améliorer les pratiques dans ce domaine. Ce travail de documentation consisterait notamment à :

- **avoir de l'information accessible**. Le groupe de travail reconnaît que l'accessibilité des renseignements au moment jugé opportun constitue un facteur de succès lorsque vient le temps de déterminer le quantum de la désuétude externe de marché. Une telle accessibilité permettrait notamment aux organismes municipaux responsables d'évaluation (OMRE) de concentrer davantage de ressources à la méthodologie de calcul et de quantification de la désuétude externe de marché;
- **rechercher la désuétude externe de marché dans l'information extérieure à l'unité d'évaluation**. Par définition, la désuétude externe de marché constitue une forme de dépréciation qui affecte la valeur d'un bâtiment en raison de causes qui lui sont extérieures, voire étrangères. L'attention doit donc être dirigée vers le marché des

biens produits dans la propriété concernée, ce qui exclut de tenir compte des décisions d'affaires de l'entreprise elle-même. La quantification adéquate de la désuétude externe de marché passe inévitablement par une analyse approfondie des facteurs agissant sur l'offre et la demande du bien issu de l'immeuble industriel dont il est question;

- **amortir les coûts de réalisation des études.** L'élaboration d'études consignait les renseignements pertinents à la quantification de la désuétude externe de marché peut exiger des ressources financières non négligeables. Ainsi, en limitant la réalisation d'études aux groupes de référence pour lesquels une désuétude externe de marché a été préalablement détectée, il est possible d'amortir leur coût de réalisation sur l'ensemble des dossiers concernés.

3.4 Élaborer et documenter les méthodologies adéquates de quantification de la désuétude externe de marché

L'établissement des pratiques souhaitables permettant de détecter et de quantifier la désuétude externe de marché ne peut se faire sans tenir compte d'une méthodologie adéquate. Le groupe de travail convient qu'il n'est pas possible de définir une seule méthodologie universelle pouvant s'appliquer à tous les types d'immeuble. Toutefois, il reconnaît que ce n'est pas la règle du cas par cas qui prévaut et qu'une méthodologie comportant des caractéristiques communes pouvant être modulées aux particularités du sujet demeure réalisable. Pour favoriser l'élaboration et la documentation des méthodologies pertinentes, certains principes méritent d'être définis. Ainsi, il s'agit :

- **de recourir à une segmentation des immeubles adaptée aux travaux à effectuer.** Afin de faciliter l'élaboration des méthodologies et également leur application, l'utilisation de groupes de référence (décrits au point 3.1) rassemblant les immeubles industriels en fonction de leurs caractéristiques communes apparaît prometteuse. Ainsi, chacun de ces groupes pourrait être visé par une méthodologie qui lui serait particulière, bien qu'elle soit issue d'un tronc commun;
- **d'identifier, pour chaque situation, la méthodologie appropriée.** Il existe présentement plusieurs démarches développées pour quantifier la désuétude externe de marché. Dans bien des cas, ces méthodes demeurent très différentes tant dans leur application que dans le résultat qu'elles engendrent. Il y a donc lieu de croire que le degré d'efficacité de ces méthodes varie en fonction du type de situation rencontrée. Par conséquent, il s'agirait de préciser, pour chaque situation, la méthodologie qui génère des résultats optimaux;
- **de diffuser les méthodologies retenues** afin de les faire connaître et assimiler par ceux qui doivent les appliquer. La diffusion de ce savoir-faire ferait d'abord en sorte que les praticiens professionnels, tant municipaux qu'industriels, maîtriseraient la démarche publiée. À plus long terme, ces méthodologies seraient appliquées plus uniformément sur tout le territoire québécois.

3.5 Mettre en commun, à l'échelle québécoise, des ressources municipales dédiées à la désuétude externe de marché des immeubles industriels à vocation unique

Il est reconnu que l'essentiel des informations qui permettent de détecter et de quantifier la désuétude externe de marché des immeubles industriels se trouve à l'extérieur de chaque propriété évaluée et que ces données ont, le plus souvent, un caractère régional, national

ou même international. Il est également constaté que chacun des OMRÉ du Québec n'a pas nécessairement accès aux ressources financières et professionnelles pour rechercher et traiter adéquatement ces renseignements.

Il apparaît donc de plus en plus évident que l'organisation des travaux d'évaluation foncière de ce type d'immeuble gagnerait à être bonifiée par la mise en commun de ressources municipales, de façon à créer une masse critique suffisante pour être performante en matière d'analyse de la désuétude externe de marché. Une telle mise en commun pourrait toucher plusieurs aspects et prendre plusieurs formes différentes, qui pourraient consister à :

- **« décloisonner » les services municipaux d'évaluation foncière**, pour faire en sorte que tout évaluateur signataire d'un rôle d'évaluation soit libéré du devoir de confidentialité que lui impose la LFM, à l'égard de tout autre évaluateur signataire de rôle, quant aux renseignements qu'il détient sur tout immeuble industriel à vocation unique ou limitée. Bien que nécessitant une intervention législative délicate, un tel allègement favoriserait la circulation des renseignements pertinents entre les évaluateurs du milieu municipal. Au besoin, certains droits et obligations pourraient caractériser l'application de ce nouveau mécanisme d'échanges;
- **mettre sur pied une banque commune de renseignements** propres à l'évaluation des immeubles industriels à vocation unique ou limitée, dont ceux reconnus comme étant pertinents à la détection et à la quantification de la désuétude externe de marché (ex. : indicateurs à surveiller, études spécialisées d'évolution de certains marchés, synthèse des notions énoncées par la jurisprudence, etc.). Créée et tenue à jour à l'intention des seuls professionnels chargés de la confection des rôles d'évaluation comportant ce type d'immeuble, une telle banque de renseignements aurait pour objectifs :
 - › de favoriser une plus grande uniformité dans les sources de renseignements utilisés par les évaluateurs municipaux quant à la désuétude externe de marché;
 - › d'améliorer la formation de ces derniers quant à l'existence et à l'utilisation de ces renseignements;
 - › de procurer des économies d'échelle pour l'ensemble des municipalités concernées;
 - › de permettre l'élaboration et la diffusion d'indicateurs servant à détecter les sous-évaluations, avant le dépôt des rôles;
- **instaurer un service central de recherche et d'information¹⁴ spécialisé** en matière d'évaluation des immeubles industriels à vocation unique ou limitée. Dédié collectivement aux 186 OMRÉ du Québec, un tel service central assurerait non seulement la collecte et le traitement des renseignements propres à la quantification de la désuétude externe de marché touchant ces immeubles, mais aussi l'expertise-conseil nécessaire au soutien des responsabilités des OMRÉ en cette matière. Exclusifs aux travaux de confection des rôles d'évaluation et financés par le milieu municipal, les services de cette « unité centrale » spécialisée pourraient consister à :

¹⁴ Cette proposition de bonification des pratiques actuelles est une adaptation du projet de Bureau d'information en évaluation foncière (BIEF), d'abord recommandé en 1999 par la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (Pacte 2000, pages 108-109), puis documenté par deux comités techniques dont les rapports s'intitulent : *La mise en commun de ressources municipales aux fins de l'évaluation des immeubles industriels complexes* (Comité Monfet, 1999) et *Solutions relatives à l'évaluation foncière municipale des immeubles industriels au Québec* (Comité Sauvageau, 2001).

- › réviser, tenir à jour et diffuser le répertoire de tous les immeubles industriels à vocation unique ou limitée situés au Québec;
- › réviser périodiquement la segmentation des immeubles ainsi répertoriés, selon des groupes de référence adaptés à l'évolution des conditions de marché qui influent sur la valeur de ces immeubles;
- › aider, sur demande, tout évaluateur signataire d'un rôle dans ses tâches de détection et de quantification de la désuétude externe de marché applicable à tout immeuble ainsi répertorié et inscrit à ce rôle;
- › élaborer et diffuser des activités récurrentes de formation en cette matière, à l'intention des évaluateurs municipaux et de leurs collaborateurs.

4 Recommandation d'actions permettant de bonifier les pratiques actuelles

Compte tenu du mandat qui leur a été confié, des échanges qui ont eu lieu au cours des cinq ateliers qu'ils ont tenus et des conclusions qui en ont découlé, les membres du *Groupe de travail sur la désuétude externe de marché dans le domaine de l'évaluation des immeubles industriels* recommandent au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire de procéder aux actions suivantes :

1. **Dresser une synthèse des principes et notions reconnus ou énoncés par les tribunaux**, concernant la détection et la quantification de la désuétude externe de marché aux fins d'établir la valeur réelle des immeubles industriels.
2. **Corriger, compléter et bonifier l'inventaire initialement dressé**, par :
 - a) l'élagage des unités d'évaluation qui ne comportent manifestement que des bâtiments à vocation générale, compte tenu des renseignements disponibles;
 - b) l'identification précise de l'activité industrielle de chaque unité inventoriée restante et du principal produit qui y est fabriqué ou entreposé.
3. **Mandater un consultant externe** spécialisé en matière d'immeubles industriels, qui serait chargé :
 - a) d'identifier, parmi les unités inventoriées restantes, celles dont les bâtiments sont spécialement construits et agencés en fonction du produit qui y est fabriqué ou entreposé (bâtiments à vocation unique), ou qui ne peuvent abriter qu'une gamme très restreinte d'activités (bâtiments à vocation limitée);
 - b) de définir et proposer les regroupements d'unités ainsi identifiées (groupes de référence) qui seraient les plus susceptibles de procurer des économies d'échelle quant aux recherches à effectuer sur les conditions du marché influençant la valeur des bâtiments à vocation unique ou limitée;
 - c) de proposer, pour chacun des regroupements ainsi définis, un indicateur ou des indicateurs qui permettent, de façon efficace, de soupçonner l'existence d'une désuétude externe de marché, avant même de la quantifier.
4. **Prolonger les travaux du groupe de travail et modifier sa composition**, de façon à ce qu'il puisse documenter concrètement la mise en œuvre des actions recommandées. Formé à la fois de représentants des organismes du groupe actuel, de ceux des associations industrielles concernées et toujours sous la responsabilité du MAMROT, le mandat du groupe de travail ainsi élargi consisterait à :
 - a) Commenter les travaux réalisés par le consultant externe et valider la praticabilité des propositions soumises, particulièrement en ce qui concerne la formation des groupes de référence et la méthodologie de détection de la désuétude externe de marché, touchant les immeubles ainsi visés;
 - b) Documenter ou faire documenter, pour l'un de ces regroupements à être défini pour servir de projet pilote, les renseignements pertinents à obtenir, ainsi que la méthodologie utile à appliquer pour quantifier la désuétude externe de marché dans le cadre du processus de confection d'un rôle d'évaluation;
 - c) Proposer, sur la base du projet pilote réalisé, les modalités d'application d'une méthodologie générale qui serait reconnue pour quantifier la désuétude externe de marché dans le cadre du processus de confection d'un rôle d'évaluation;

- d) Proposer des modalités législatives, réglementaires ou normatives de mise en commun, à l'échelle québécoise, qui seraient appropriées pour assurer l'application cohérente et efficiente, par les évaluateurs municipaux, de variantes d'une telle méthodologie à chacun des groupes de référence.
5. **Élaborer les changements législatifs, réglementaires ou normatifs** découlant des travaux ci-dessus mentionnés pour qu'ils puissent acquérir un caractère officiel (donc adoptés et publiés) avant la fin de l'année 2011.

Conclusion

Le groupe de travail chargé d'approfondir la question de la désuétude externe de marché aux fins de l'évaluation des immeubles industriels est une équipe formée de chercheurs et de praticiens professionnels du domaine de l'évaluation foncière et de la fiscalité municipale québécoise. Conformément à l'esprit du mandat qui lui a été confié par les autorités ministérielles, ce groupe a d'abord orienté ses efforts vers l'analyse et la juste compréhension des problématiques professionnelles reliées, dans les pratiques actuelles, à la détection et à la quantification de la désuétude externe de marché. Il s'est ensuite davantage investi dans la proposition d'actions concrètes qui permettraient de bonifier ces pratiques pour résoudre ces problématiques, dans le contexte fiscal, économique et organisationnel d'aujourd'hui.

Les travaux du groupe ont d'abord porté sur l'analyse de certains ouvrages de référence dont disposent actuellement les évaluateurs municipaux et qui documentent les façons de faire en matière de désuétude externe de marché. Il en ressort que ces ouvrages décrivent généralement bien les principes et concepts que doivent maîtriser les évaluateurs en cette matière. Ces documents s'avèrent toutefois trop peu explicites sur l'application concrète de ces principes, dans le contexte précis de l'évaluation municipale des bâtiments industriels au Québec. De plus, le groupe souligne qu'une synthèse des éléments probants retenus par la jurisprudence constituerait une source de référence fort utile.

Quant à l'examen des pratiques professionnelles actuelles sur la quantification de la désuétude externe de marché des immeubles industriels, le groupe a décrit plusieurs réalités qui en caractérisent l'exercice. Outre la description des éléments conceptuels et doctrinaux sur lesquels s'appuient ces pratiques, il a dressé un portrait statistique révélateur de réalités très pertinentes, notamment en ce qui concerne la grande dispersion des responsabilités en matière d'évaluation des immeubles industriels majeurs et les lacunes dans l'identification des activités qui y sont exercées. Actualisant les constats antérieurement effectués à ce sujet, le groupe a décrit diverses contraintes ou difficultés auxquelles sont doivent faire face les évaluateurs municipaux québécois en matière de désuétude externe de marché applicable à ces immeubles.

Le groupe de travail a également identifié plusieurs développements ou changements qui sont souhaitables pour bonifier les pratiques professionnelles permettant de détecter et de quantifier la désuétude externe de marché dans le cadre de l'évaluation foncière municipale des immeubles industriels portés au rôle. Ces améliorations consistent d'abord à mettre sur pied des outils efficaces de détection de cette désuétude et à identifier plus formellement les immeubles auxquels ces outils sont destinés à s'appliquer. Elles consistent ensuite à documenter concrètement toute méthodologie reconnue de quantification et, si nécessaire, à mettre en commun l'expertise appropriée pour l'appliquer de façon cohérente à l'échelle du Québec.

Considérant avoir accompli avec succès le mandat qui lui a été confié, à l'effet d'examiner attentivement les pratiques actuelles en matière de désuétude externe de marché dans le domaine de l'évaluation municipale des immeubles industriels, le groupe de travail recommande aux autorités ministérielles de procéder à divers développements jugés pertinents et de poursuivre, avec l'appui d'un consultant spécialisé, le travail d'analyse amorcé en cette matière. Pour favoriser la réussite de ces travaux, le groupe recommande également d'y associer les représentants des milieux industriels concernés par les

immeubles à vocation unique, puisque cette forme de partenariat a contribué à résoudre diverses problématiques par le passé.

Enfin, le groupe de travail considère que l'imposition foncière ne peut être équitable que si les valeurs qui lui servent de base tiennent compte, pour tout immeuble porté au rôle, de l'ensemble des conditions du marché. Aussi, il retient que la désuétude externe de marché aux fins de l'évaluation municipale des immeubles industriels doit être adéquatement prise en compte par tous les évaluateurs québécois, même si cela revêt certaines difficultés. Il est d'avis que même si les développements recommandés ne constituent pas une solution unique et finale, ils sont de nature à améliorer grandement le contexte problématique qui a donné lieu à son mandat, en mars 2009. En proposant la fin de l'année 2011 comme point de chute de ces développements, le groupe considère que l'incertitude qui caractérise ce contexte pourrait ainsi être substantiellement atténuée d'ici deux ans.

Bibliographie

COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES. *Pacte 2000 : rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, 1999.

DAMODARAN, Aswath. *Finance d'entreprise : Théorie et pratique*, De Boeck, 2^e édition, 2006.

ÉVIMBEC Ltée. *Guide d'identification et de quantification de la désuétude économique*, 2002.

GRUPE DE TRAVAIL SUR LA MISE EN COMMUN DE RESSOURCES MUNICIPALES AUX FINS DE L'ÉVALUATION DES IMMEUBLES NON RÉSIDENTIELS COMPLEXES. *La mise en commun de ressources municipales aux fins de l'évaluation des immeubles non résidentiels complexes*, Rapport du Comité Monfet, 1999.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. *Les orientations à privilégier quant à l'évaluation foncière des immeubles non résidentiels au Québec*, 1997.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. *La dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation foncière municipale au Québec*, 2005.

REMCHA, Michael J. *Economic Obsolescence*, American Society of Appraisers, 1999-2000.

SOUS-COMITÉ CHARGÉ D'EXAMINER LA PROBLÉMATIQUE DE L'ÉVALUATION INDUSTRIELLE. *Solutions relatives à l'évaluation foncière municipale des immeubles industriels au Québec*, Rapport du Comité Sauvageau, 2001.

Annexe A : Liste des membres du groupe de travail

<u>Nom du membre</u>	<u>Délégué par</u>
M. Joël Bélanger , conseiller aux politiques Union des municipalités du Québec	Union des municipalités du Québec
M. Nicolas Bouchard , évaluateur agréé Direction de l'évaluation foncière Secrétaire du groupe de travail	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
M. Gérard Brahic , évaluateur agréé	Union des municipalités du Québec
M. Richard Chabot , évaluateur agréé Évimbec Ltée	Association des Évaluateurs Municipaux du Québec
M^{me} Erika Desjardins-Dufresne , économiste Fédération Québécoise des Municipalités	Fédération Québécoise des Municipalités
M. Jean-Pierre Gervais , évaluateur agréé Groupe Altus	Ordre des évaluateurs agréés du Québec
M^{me} Christiane Guimond , évaluateur agréé Ordre des évaluateurs agréés du Québec	Ordre des évaluateurs agréés du Québec
M. Pierre Huot , évaluateur agréé Service d'évaluation de la Ville de Québec	Association des Évaluateurs Municipaux du Québec
M. Jules Mercier , évaluateur agréé AEC International	Ordre des évaluateurs agréés du Québec
M. Alain Raby , évaluateur agréé Direction de l'évaluation foncière	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
M. Luc Sauvageau , évaluateur agréé Direction de l'évaluation foncière Président du groupe de travail	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
M. Jasmin Savard , coordonnateur des politiques Union des municipalités du Québec	Union des municipalités du Québec

Annexe B : Jurisprudence relative à la désuétude externe de marché

Entreprise	Municipalité	Tribunal	No décision / Réf. RJQ	Date
Alcatel Câbles Canada	Montréal-Est	BREF	M94-1056	1994-04-19
Alcatel Câbles Canada	Montréal-Est	CQ	J.E.96-1269	1996-04-17
B.P Pétroles	Anjou	TAQ	M-98-0092	1998-04-20
B.P Pétroles	Anjou	CQ	500-02-067290-986	2001-11-28
B.P (Société Talisman)	Anjou	CA	500-09-015923-055	2007-09-07
Domtar inc.	Windsor	TAQ	SAI-Q-130457-0609	2008-12-18
IBM Canada	Bromont	TAQ	SAI-M-108318-0509	2007-05-22
IBM Canada	Bromont	CQ	455-80-00103-075	2007-12-21
Industries Essor	Plessisville	BREF	Q93-0662	1993-09-13
Interquisa Canada s.e.c.	Montréal	TAQ	SAI-M-143788-0803	2009-05-04
Imperial Tobacco Canada inc.	Montréal	TAQ	SAI-M-033192-9504	2004-07-13
Imperial Tobacco Canada inc.	Montréal	CQ	500-80-003588-044	2008-01-25
Lagarde	Victoriaville	BREF	Q88-0012	1988-11-01
Molson	Montréal	BREF	M87-1701	1987-09-25
Nutribec	Montréal	BREF	M91-0652	1991-05-14
O'Keefe	Montréal	BREF	RJQ 333 [1983]	1987-01-13
Olco - Groupe Pétrolier	Montréal-Est	TAQ	RJQ 591	1998-12-17
Olco - Groupe Pétrolier	Montréal-Est	CQ	500-02-072752-998	2001-02-19
Pétromont	Varenes	TAQ	SAI-M-033246-9809	2001-05-25
Pétromont	Varenes	CQ	765-02-001506	2005-11-11
Provigo	Laval	BREF	Q97-0023	1997-01-27
Récupère Sol inc.	Saint-Ambroise	TAQ	SAI-Q-125811-0604	2007-10-10
Récupère Sol inc.	Saint-Ambroise	CQ	150-80-00218-078	2009-03-18
Silos Port-Cartier	Port-Cartier	BREF	Q97-0292	1997-05-08
Sidbec-Dosco	Contrecoeur	BREF	M89-0728	1989-02-28
Uniboard Canada inc.	Sayabec	TAQ	SAI-Q-105917-0403	2005-04-11
Werner Albert	Repentigny	TAQ	Q99-0100	1999-05-13
Wire Rope	Pointe-Claire	CQ	500-02-025109-906	1994-08-30
2946-4617 Québec inc.	Ville St-Laurent	Bref	M97-0159	1997-03-19
2946-4617 Québec inc.	Ville St-Laurent	CQ	500-02-055828-979	1998-10-30
3089-7391 Québec inc.	Ville de Thetford-Mines	BREF	Q97-0774	1997-10-06



**Affaires municipales,
Régions et Occupation
du territoire**

Québec 