

Rapport

du groupe de travail sur
l'environnement économique
des entreprises à Québec

VILLE DE
QUÉBEC
*l'accent
d'Amérique*

Table des matières

Mot des membres du groupe de travail	4
Le mandat	6
Sommaire exécutif	8
Liste des recommandations	9
Performance économique et financière de la Ville de Québec	12
L'environnement économique	16
L'environnement fiscal	22
L'environnement règlementaire	28
Conclusion	30

Annexes

Annexe A - Sommaires des activités	34
Annexe B - Portrait financier de la Ville de Québec	36
Annexe C - Statistiques comparatives	39
Annexe D - Schéma des instruments de planification et des échelles d'intervention	44

Mot des membres du groupe de travail

C'est avec fierté que nous avons accepté le mandat de la Ville de Québec visant à analyser l'environnement économique des entreprises sur son territoire. Il s'agit d'un privilège d'avoir l'opportunité de contribuer au développement économique de notre ville et c'est dans l'intérêt de l'ensemble de la communauté des affaires que nous avons abordé ce mandat. Nous avons donc mis à profit notre expertise en matière d'administration d'entreprise, de développement économique, de gestion publique et de service-conseil. Notre objectif était clair : émettre des recommandations pragmatiques qui permettent d'améliorer l'environnement économique du plus grand nombre d'entreprises sur le territoire et qui positionnent la Ville de Québec comme un acteur incontournable pour le développement économique de la région.

Nous tenons à remercier tous les intervenants de la communauté des affaires qui ont contribué à notre réflexion par le dépôt de mémoires. Nous remercions également les employés de la Ville qui ont alimenté nos travaux pour leur professionnalisme, leur excellente collaboration et leur engagement à faire en sorte que notre travail soit rigoureux, efficace et pertinent.

Sept rencontres du groupe de travail ont permis d'analyser et de parcourir les différentes interventions de la Ville ayant un impact sur l'environnement économique des entreprises. Un détail des rencontres et des sujets abordés est présenté à l'annexe A de même qu'une liste des mémoires déposés par les gens d'affaires ou leurs représentants pour contribuer à la réflexion.

Le groupe de travail est composé de membres ayant des expertises diversifiées en matière d'administration d'entreprise, de développement économique, de gestion publique et de service-conseil.



PRÉSIDENT

M. Jean St-Gelais

président du conseil et chef de la direction de La Capitale Groupe financier



MEMBRE

M. Louis Bertrand

administrateur et ayant fait carrière comme dirigeant au sein du service immobilier de iA Groupe financier



MEMBRE

M. Pierre Dolbec

président et chef de la direction de Dolbec International



MEMBRE

Me Olga Farman

associée directrice du bureau de Québec du cabinet Norton Rose Fulbright Canada



MEMBRE

Mme Esther Gaulin

comptable professionnelle agréée ayant fait carrière comme associée en fiscalité au bureau de Québec de la firme Ernst & Young



MEMBRE

M. Jonatan Julien

conseiller municipal, vice-président du comité exécutif, président de l'arrondissement des Rivières et vice-président du Réseau de transport de la Capitale (RTC)



Le mandat

En mai 2017, la Ville de Québec a mis sur pied un groupe de travail portant sur l'environnement économique des entreprises à Québec. Le mandat est d'effectuer une analyse de l'environnement économique, fiscal et réglementaire des commerces et des entreprises sur le territoire de la ville de Québec.

À la suite de cette analyse, des propositions visant à bonifier les différentes interventions de la Ville, notamment en matière de programmes d'appui, de services municipaux, de réglementation ou de fiscalité, en vue d'améliorer l'environnement économique des entreprises établies à Québec pourraient être identifiées.

Considérant l'étendue du mandat et afin de déposer des recommandations pragmatiques aux autorités de la Ville, il est apparu nécessaire de se limiter aux interventions qui relèvent de la municipalité, lesquelles découlent des pouvoirs qu'elle détient en vertu des diverses lois applicables. Aucune recommandation portant sur un champ de compétence autre que municipal n'est faite dans ce rapport. De plus, les thèmes de la mobilité durable et des résidences de tourisme ne sont pas traités à l'intérieur du présent mandat puisque deux autres groupes de travail distincts ont été mandatés pour ces thèmes. Finalement, l'immigration et les enjeux concernant la main-d'œuvre ne font pas l'objet de recommandation dans ce rapport considérant qu'il s'agit de sujets qui transcendent les limites territoriales et les pouvoirs de la municipalité.

Sommaire exécutif

Le dynamisme économique de la région de Québec ne fait nul doute. Avec un tel succès viennent toutefois divers défis pour une municipalité. Le maintien d'un environnement économique, fiscal et réglementaire positif et compétitif est essentiel au développement économique de la région. Malgré la bonne performance de l'économie, les entreprises de Québec font face à plusieurs enjeux dont certains découlent de pouvoirs que détient la municipalité.

Sur le plan de l'environnement économique, nous constatons que la Ville déploie beaucoup d'efforts afin d'être un acteur positif et incontournable pour le développement de la région. Principalement, le déploiement du Fonds de la région de la Capitale-Nationale dès 2018 est à notre avis un vecteur de succès pour le développement économique des entreprises de la région au cours des prochaines années.

Nous constatons également que l'écart entre le fardeau fiscal des immeubles non résidentiels et celui des immeubles résidentiels ne cesse d'augmenter au détriment des entreprises de la région depuis plusieurs années. Considérant la situation financière favorable de la Ville, il est primordial que celle-ci débute une réflexion sur l'équilibre optimal en ce qui a trait à la fiscalité des particuliers par rapport à celle des entreprises. Cette réflexion est nécessaire afin de s'assurer que la fiscalité municipale ne devienne pas un élément négatif pour la compétitivité des entreprises et pour le développement économique en général.

De plus, nous notons que l'environnement réglementaire auquel font face les entreprises à Québec nécessite une simplification générale, non pas en nombre mais au niveau du contenu. Le renforcement de la culture d'amélioration continue au sein de l'administration municipale a déjà porté fruit à différents égards mais un chantier de simplification des règlements d'urbanisme nous semble nécessaire afin d'améliorer et d'assouplir l'environnement réglementaire des entreprises.

Finalement, nous estimons qu'il est impératif d'accentuer les liens entre la Ville et les gens d'affaires afin de développer une meilleure synergie qui contribuera au développement de la région en plus de favoriser la cohésion des actions ou des interventions, de part et d'autre. Cette synergie est une responsabilité partagée qui revient autant à la Ville qu'à la communauté des affaires.

Liste des recommandations

Faire du développement économique une mission centrale de la Ville

PROPOSITIONS

1

Le groupe de travail recommande d'effectuer un monitoring des bonnes pratiques financières municipales au Canada.

2

Le groupe de travail fait sienne la recommandation de divers groupes dans leur mémoire respectif de créer un comité consultatif composé de gens d'affaires et d'une permanence de la Ville et dont l'objectif est de renforcer le lien entre la communauté des affaires et l'administration municipale.

3

Le groupe de travail recommande la création d'un forum d'échange annuel (conférence annuelle) avec les gens d'affaires afin de partager et d'enrichir la vision de la Ville autour des thèmes suivants : Capitale politique, Destination touristique, Pôle de savoir, Ville entrepreneuriale¹, Économie et Fiscalité.

5

Le groupe de travail appuie la mise en œuvre du Fonds de la région de la Capitale-Nationale et recommande d'en faire activement la promotion afin d'optimiser les effets et les retombées de celui-ci sur le développement de la région.

6

Le groupe de travail recommande la création d'incitatifs financiers ciblés dont l'objectif est de favoriser l'atteinte des objectifs et des orientations priorités par la Ville. À titre non limitatif, voici quelques exemples d'éléments qui pourraient faire l'objet d'une telle mesure : la construction de bâtiments LEED, la construction de stationnements souterrains, l'inclusion de services à la communauté dans les projets immobiliers.

¹ *Thèmes tirés du Mémoire au groupe de travail sur l'environnement économique des entreprises à Québec déposé par Québec International.*

Pour une fiscalité municipale plus compétitive

PROPOSITIONS

10 Le groupe de travail recommande d'éviter d'accentuer l'écart entre le fardeau fiscal des immeubles résidentiels et des immeubles non résidentiels en se basant sur les meilleures pratiques ailleurs au Canada.

11 Le groupe de travail recommande d'établir la fréquence de paiement des taxes à un minimum de 4 versements par année, sans pénalité ni intérêts.

12 Le groupe de travail recommande de renforcer l'utilisation du mode de tarification « utilisateur/ payeur » lorsque permis par la loi.

13 Le groupe de travail recommande d'examiner plus en détail les effets de la taxation à paliers combinée à l'implantation de sous-catégories d'immeubles dans la réflexion sur l'équilibre optimal entre la taxation résidentielle et non résidentielle.



Règlementation et urbanisme : poursuivre l'amélioration continue

PROPOSITIONS

Le groupe de travail recommande la bonification du processus de planification et des mesures d'atténuation des travaux d'infrastructure sur les artères commerciales.

Le groupe de travail recommande de se doter d'une vision à long terme concernant la consolidation, la densification et le développement des parcs industriels en s'assurant d'être en cohérence avec les leviers développés dans le cadre du Fonds de la région de la Capitale-Nationale.

Le groupe de travail recommande de maintenir la stratégie d'acquisition et de la bonifier en incluant les caractéristiques souhaitées dans les nouveaux espaces industriels. À titre non limitatif, voici quelques-unes de ces caractéristiques : une accessibilité accrue, un transport en commun adéquat, un environnement et des aménagements de qualité, etc.

Le groupe de travail recommande de profiter de l'histoire du parc industriel de Saint-Malo pour en faire un exemple de revitalisation en s'inspirant d'exemples ailleurs dans le monde.

Le groupe de travail recommande d'accélérer le processus de simplification des outils réglementaires en urbanisme.

Le groupe de travail recommande de poursuivre le développement d'une politique de consultation publique en matière d'urbanisme et sa mise en œuvre dès qu'il sera possible de le faire légalement.

Performance économique et financière de la Ville de Québec

L'économie de Québec

Au plan économique, depuis le début des années 2000, Québec est l'une des régions les plus dynamiques au Canada. La croissance économique de Québec a été en moyenne de 2,1 % par année depuis 2001, la plus élevée de toutes les villes à l'est de Toronto. Surtout, l'économie régionale a poursuivi en 2017 une période de croissance économique ininterrompue pour une 26^e année, une performance sans égale au pays.

Entre 2001 et 2016, alors que la population augmentait au rythme de 1 % par année, le nombre d'emplois à Québec augmentait quant à lui en moyenne de 2 % par année. Cette création d'emplois est la plus forte de toutes les régions métropolitaines canadiennes hors de l'Alberta pour cette période.

La région de Québec présente le plus bas taux moyen de chômage au Canada depuis plus de 10 ans et la diversification de l'économie de la région est en grande partie à la base de ce succès.

Pour 2018, on prévoit encore une croissance de l'économie et de l'emploi à Québec, soutenue notamment par ses secteurs de force, dont l'assurance et les services financiers, ainsi que par le tourisme qui profite du taux de change actuel du dollar canadien.

Toutefois, l'économie régionale fera face à des risques et des défis. Certains sont liés à la conjoncture actuelle, notamment l'incertitude liée au protectionnisme américain ainsi que les hausses probables des taux d'intérêt qui pourraient affecter la consommation et le secteur immobilier.

D'autres sont structurels, particulièrement celui de répondre aux besoins de main-d'œuvre des entreprises. Ce défi se reflète dans le taux de chômage qui a atteint 4,2 % en 2017, un plancher historique. La source de cette problématique est connue, le vieillissement de la population limite la population de Québec en âge de travailler et, sans l'apport de travailleurs des autres régions du Québec et de l'étranger, la population active aurait commencé à baisser depuis déjà quelques années. Par exemple, en 2014 à Québec, 11 % des personnes qui ont été embauchées étaient des immigrants (une personne embauchée sur 9). Il n'en demeure pas moins que les immigrants ne représentent que 6 % de la main-d'œuvre totale, la plus faible proportion des 33 régions métropolitaines canadiennes.

Le dynamisme de Québec se reflète également dans les palmarès de diverses sources¹ publiés au fil des années dont voici quelques exemples :

#1

au monde

pour bas coût d'opération

Choix concurrentiels KPMG 2014

#3

Business Friendliness
Mid-sized American Cities of the future
Magazine fDi, 2015-2016²

#2

Top Canadian Metros
Best Place to Invest
Magazine Site Selection 2013²

#3

Best fDi Strategy
Mid-sized American Cities of the future
Magazine fDi, 2015-2016²

#1

Top Millennial
Hot Spots 2018

Canada's most attractive
city for millennials

Point2Homes.com, 2018

Top 10 (Québec)

Canada's Best Places to Live
Catégorie villes de grande taille

Money Sense, 2013

Smart 21 Community 2014

Intelligent Community Forum 2013

¹ Source : www.quebecinternational.ca

² Comparativement à des villes de taille similaire





Le portrait financier de la Ville de Québec

Le portrait financier de la Ville nous a été présenté et un résumé de celui-ci, préparé par le Service des finances, se retrouve à l'annexe B du présent rapport. Les échanges et les discussions avec les représentants municipaux nous ont permis de constater les efforts déployés par la Ville depuis plusieurs années afin d'atteindre et de maintenir une situation financière saine.

Nous reconnaissons le progrès réalisé au cours des dernières années et appuyons les choix faits lors de l'implantation du cadre financier de la Ville notamment, le plan de gestion de la dette et l'objectif de contrôle de la croissance des dépenses. Bien que le passé récent soit positif, nous estimons que le principal défi est non seulement de maintenir le cap défini à même le cadre financier actuel, mais d'assurer le maintien d'un cadre financier à plus long terme. Il s'agit d'éviter d'ajouter une pression supplémentaire sur les contribuables corporatifs établis sur le territoire de la ville de Québec et de maintenir un environnement économique et fiscal favorable pour les entreprises. Un monitoring des pratiques et de la situation financière des autres grandes villes canadiennes aux fins de comparaison à celles de la Ville de Québec serait une opportunité à saisir afin de positionner les résultats des mesures mises en place par l'administration municipale.

PROPOSITION

1

Le groupe de travail recommande d'effectuer un monitoring des bonnes pratiques financières municipales au Canada.





L'environnement économique

L'environnement économique des entreprises, c'est bien plus qu'une question de statistiques. Un simple regard sur la performance des divers indicateurs (PIB, nombre d'emplois, taux de chômage, etc.) ne suffit pas lorsque vient le temps de caractériser l'ensemble de l'environnement économique dans lequel évoluent les entreprises établies dans une municipalité. En lien avec le mandat, voici les aspects de l'environnement économique que nous souhaitons mettre à l'avant-scène et qui relèvent de la Ville de Québec : les relations entre la Ville et la communauté des affaires, les travaux d'infrastructure, les programmes d'appui ou les incitatifs financiers mis à la disposition des entreprises et les parcs industriels.



Les relations entre la Ville et la communauté des affaires

Les relations entre l'administration municipale et la communauté des affaires sont bonnes en général. Nous avons toutefois observé à plusieurs égards une certaine forme de méconnaissance de l'administration municipale par les gens d'affaires, notamment en ce qui concerne les pratiques fiscales de la Ville, l'offre de services des différentes unités administratives, les divers programmes d'appui offerts aux entreprises et la situation financière de la Ville. L'amélioration des échanges entre la Ville et la communauté des affaires permettrait une meilleure compréhension des enjeux et des réalités de chacun.

Même s'il n'est pas adapté à toutes les réalités, l'accompagnement des sociétés de développement commercial est une belle initiative qui facilite les échanges entre la Ville et les entreprises. Cela donne à la Ville une meilleure compréhension de la réalité quotidienne des entreprises ayant pignon sur rue sur ces artères commerciales et pour ces entreprises, elle constitue une porte d'entrée permettant d'échanger sur les enjeux impliquant la municipalité et de trouver des pistes de solutions répondant aux obligations de chaque partie.

Dans l'objectif d'étendre cette pratique à l'ensemble de la communauté des affaires, de favoriser les échanges entre l'administration municipale et les entreprises, d'améliorer la compréhension des enjeux de chacun, de mieux diffuser les pratiques et l'offre de services des diverses unités administratives de la Ville et de bonifier l'environnement économique des entreprises :

PROPOSITION

2

Le groupe de travail fait sienne la recommandation de divers groupes dans leur mémoire respectif de créer un comité consultatif composé de gens d'affaires et d'une permanence de la Ville dont l'objectif est de renforcer le lien entre la communauté des affaires et l'administration municipale.

PROPOSITION

3

Le groupe de travail recommande la création d'un forum d'échange annuel (conférence annuelle) avec les gens d'affaires afin de partager et d'enrichir la vision de la Ville autour des thèmes suivants : Capitale politique, Destination touristique, Pôle de savoir, Ville entrepreneuriale², Situation économique et Fiscalité.

² *Thèmes tirés du Mémoire au groupe de travail sur l'environnement économique des entreprises à Québec déposé par Québec International.*

Les travaux d'infrastructure

Depuis 2008, le plan d'investissement en infrastructure de la Ville se traduit par un nombre élevé de chantiers annuellement dans la région. Outre la réhabilitation des conduites souterraines, c'est environ 40 % du réseau routier (957 km de rues sur un total de 2 400 km de voies municipales) qui a fait l'objet de travaux sur le territoire de la ville de Québec depuis 2008. Bien que ces investissements soient nécessaires et bénéfiques à terme pour les citoyens et les entreprises de Québec, l'impact de ces chantiers sur les entreprises doit continuer de faire l'objet d'une réflexion dans l'administration municipale.

Nous reconnaissons les efforts déployés à cet effet et encourageons la Ville à bonifier ses pratiques en matière de planification des travaux d'infrastructure afin de faciliter les échanges avec les commerçants en amont des projets et d'amoindrir les effets négatifs des travaux sur les activités de leurs commerces. À cet effet :



Le groupe de travail recommande la bonification du processus de planification et des mesures d'atténuation des travaux d'infrastructure sur les artères commerciales.

40%
du réseau routier

a fait l'objet de travaux
depuis 2008



Les incitatifs financiers ou programmes d'appui

Mise sur pied en 2012, la Stratégie de développement économique est un levier financé par le gouvernement provincial permettant à la Ville de Québec de relever de grands défis, notamment en ce qui concerne la disponibilité de la main-d'œuvre, la relève entrepreneuriale et le soutien à la recherche, au développement et à l'innovation. Elle favorise le démarrage d'entreprises et réunit les conditions gagnantes pour les faire croître. Depuis 2012, 121 projets s'inscrivant dans la Stratégie ont été soutenus par la Ville pour un montant de 23,5 M\$ et la valeur totale des projets soutenus s'élève à 97,9 M\$.

La Ville élabore actuellement les bases de la prochaine version de la Stratégie de développement économique qui se déclinera dans la mise en œuvre du Fonds de la région de la Capitale-Nationale qui prévoit des investissements de 97 M\$ sur cinq (5) ans. Ce fonds, qui sera géré par la Ville, desservira l'ensemble de la région de la Capitale-Nationale. Dans le cadre de ses travaux, le groupe de travail a pris connaissance des axes d'intervention et des règles d'investissement proposées par la Ville et il a signifié les ajustements qu'il jugeait opportuns. À cet effet, les membres du groupe de travail sur l'environnement économique des entreprises appuient les efforts mis de l'avant par la Ville afin de doter la région d'un nouveau levier de développement économique qui devra s'adresser à l'ensemble des secteurs de l'économie.

PROPOSITION

5

Le groupe de travail appuie la mise en œuvre du Fonds de la région de la Capitale-Nationale et recommande d'en faire activement la promotion afin d'optimiser les effets et les retombées de celui-ci sur le développement de la région.

Au-delà des investissements qui découleront du Fonds de la région de la Capitale-Nationale, la Ville doit se doter de mesures supplémentaires qui lui permettront d'atteindre des objectifs ou des orientations qu'elle se donne dans différents domaines, notamment en aménagement du territoire, en environnement, en sécurité urbaine ou en tant que Ville inclusive, etc. À cet effet :

PROPOSITION

6

Le groupe de travail recommande la création d'incitatifs financiers ciblés dont l'objectif est de favoriser l'atteinte des objectifs et des orientations priorisés par la Ville. À titre non limitatif, voici quelques exemples d'éléments qui pourraient faire l'objet d'une telle mesure : la construction de bâtiments LEED, la construction de stationnements souterrains, l'inclusion de services à la communauté dans les projets immobiliers.



Les parcs industriels

Les parcs industriels constituent une partie importante de l'économie de la région et ils sont essentiels au développement économique. Ces espaces qui regroupent pas moins de 3 000 entreprises et près de 60 000 emplois ont pratiquement atteint leur point de saturation avec un taux d'occupation à 95 % et la réserve foncière municipale dédiée à ce genre d'activité est limitée. Les espaces disponibles dans les parcs et les zones industrielles, que le propriétaire soit municipal ou privé, sont très limités, voire en situation de pénurie. Il est donc impératif que la consolidation et la densification des parcs existants ainsi que la planification de nouveaux parcs se fassent de concert avec la communauté d'affaires afin de répondre à la demande actuelle et future. Malgré la mise en œuvre, par la Ville, de sa stratégie d'acquisition de terrains à des fins industrielles, nous sommes tout de même préoccupés par la possibilité de combler la demande future. À cet effet :

PROPOSITION
7

Le groupe de travail recommande de se doter d'une vision à long terme concernant la consolidation, la densification et le développement des parcs industriels en s'assurant d'être en cohérence avec les leviers développés dans le cadre du Fonds de la région de la Capitale-Nationale.

PROPOSITION
8

Le groupe de travail recommande de maintenir la stratégie d'acquisition et de la bonifier en incluant les caractéristiques souhaitées dans les nouveaux espaces industriels. À titre non limitatif, voici quelques-unes de ces caractéristiques : une accessibilité accrue, un transport en commun adéquat, un environnement et des aménagements de qualité, etc.

PROPOSITION
9

Le groupe de travail recommande de profiter de l'histoire du parc industriel de Saint-Malo pour en faire un exemple de revitalisation en s'inspirant d'exemples ailleurs dans le monde.

L'environnement fiscal

L'environnement fiscal des entreprises est en lien avec la situation économique et financière de la Ville. Comme mentionné précédemment, la performance économique de Québec ne fait nul doute et la mise en œuvre d'un cadre financier par la Ville depuis plusieurs années place Québec dans une situation financière saine et pérenne. Des efforts importants semblent être déployés par l'administration municipale afin de limiter la croissance du fardeau fiscal de l'ensemble des contribuables. Malgré cela, le fardeau des taxes a augmenté, depuis plusieurs années, plus rapidement pour les immeubles non résidentiels que pour les immeubles résidentiels. En effet, la taxation des immeubles non résidentiels a augmenté en fonction de l'inflation projetée additionnée d'un point de pourcentage variable selon les années tandis que les immeubles résidentiels ont vu leur taxation augmenter en fonction de l'inflation projetée en plus de bénéficier d'un gel de taxes au cours des deux dernières années.

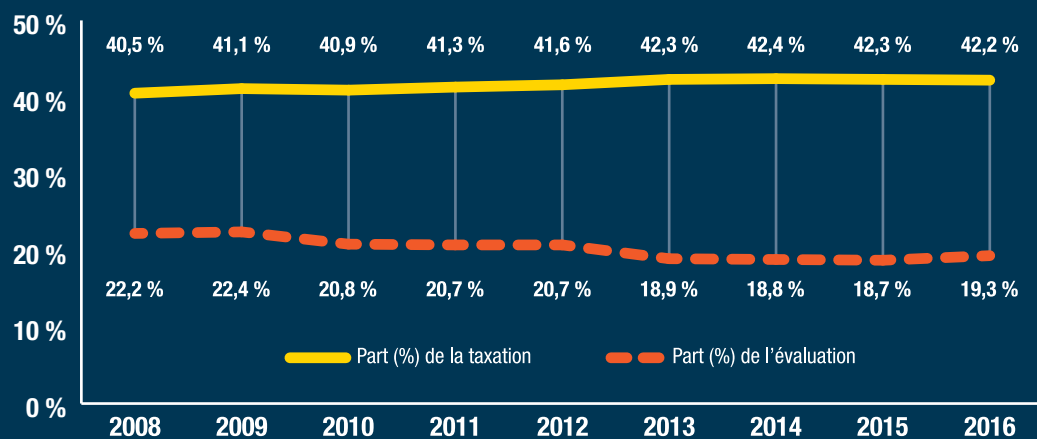
Afin de qualifier adéquatement l'environnement fiscal des entreprises de Québec qui relèvent de la municipalité, une comparaison de leur situation par rapport à celle des autres grandes villes du Québec s'avère nécessaire. Pour les fins de comparaison, les données nécessaires ont été puisées à même les données disponibles sur le site du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Les trois indicateurs suivants ont été calculés :

- Le poids relatif des revenus de taxation et de tarification des immeubles non résidentiels par rapport aux revenus de l'ensemble des immeubles.
- Le poids relatif des valeurs foncières des immeubles non résidentiels par rapport à la valeur foncière de l'ensemble des immeubles (voir graphique 1, à la page 23).
- Le ratio du taux moyen de taxation non résidentiel sur le taux moyen de taxation résidentiel (incluant les tarifications fiscales) (voir graphique 2, à la page 24).

L'analyse des indicateurs révèle ce qui suit :

- Le poids relatif des revenus provenant des immeubles non résidentiels augmente alors que le poids de la valeur foncière des immeubles diminue. Seules Montréal, Saguenay et Trois-Rivières voient le poids relatif des revenus ET des valeurs foncières diminuer au cours de la période allant de 2008 à 2016 (voir annexe C).
- En 2016, le poids relatif des revenus provenant des immeubles non résidentiels à Québec est le 2^e plus élevé au Québec derrière Montréal (voir annexe C).
- En 2016, un dollar de valeur foncière non résidentielle génère 3,04 fois plus de revenus de taxation et de tarification qu'un dollar de valeur foncière résidentielle à Québec. Montréal, Laval et Longueuil présentent un ratio supérieur à Québec.

Graphique 1 / Poids relatif des revenus et des valeurs foncières des immeubles non résidentiels par rapport à l'ensemble des immeubles à Québec



Source : MAMOT, compilation Ville de Québec

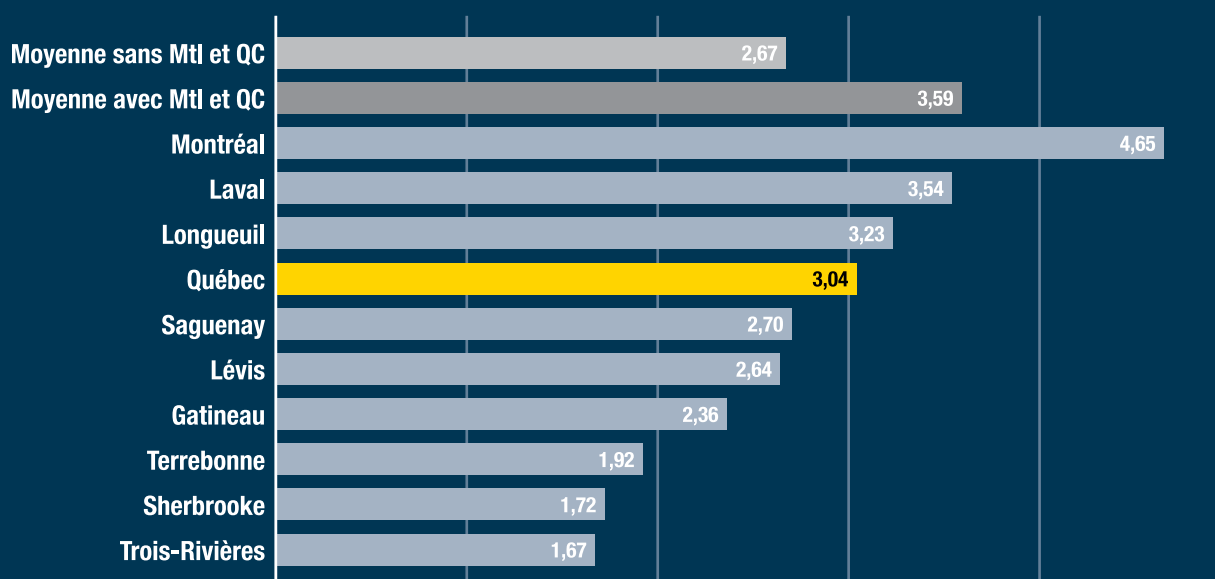
Face à ces résultats, nous considérons que le fardeau fiscal des entreprises de Québec est déjà suffisamment élevé et nous sommes préoccupés par la tendance à la hausse de celui-ci depuis plusieurs années. N'oublions pas que la taxation influence directement, bien qu'à géométrie variable selon les secteurs d'activité, la compétitivité des entreprises. Dans l'objectif de maintenir un environnement fiscal propice au développement et au maintien des entreprises sur le territoire de la ville de Québec :

PROPOSITION

10

Le groupe de travail recommande d'éviter d'accentuer l'écart entre le fardeau fiscal des immeubles résidentiels et des immeubles non résidentiels en se basant sur les meilleurs pratiques ailleurs au Canada.

Graphique 2 / Ratio moyen du taux de taxation non résidentiel sur le taux moyen de taxation résidentiel (incluant les tarifications fiscales)



Source : MAMOT, compilation Ville de Québec

La perception des taxes

Le moment de percevoir les taxes est également un enjeu pour les entreprises. Actuellement, chaque contribuable doit acquitter son compte de taxes en deux versements égaux, le premier en mars et le deuxième en juin de chaque année. La Ville offre également la possibilité d'acquitter le compte de taxes en 12 paiements mensuels égaux, mais des intérêts et des pénalités s'appliquent. Or, dans la réalité, les entreprises, particulièrement les propriétaires d'immeubles commerciaux, doivent payer l'ensemble des taxes foncières avant même d'avoir obtenu les revenus de loyers des mois de juillet à décembre, ce qui représente un fardeau financier important. À cet effet :

PROPOSITION



Le groupe de travail recommande d'établir la fréquence de paiement des taxes à un minimum de 4 versements par année, sans pénalités ni intérêts.



La tarification et le principe utilisateur/payeur

Lors des discussions du groupe de travail, le principe utilisateur/payeur est ressorti comme étant une façon efficace de conscientiser les utilisateurs de différents services de la Ville au coût réel de ceux-ci. Bien que méconnu de la communauté d'affaires, ce mode de tarification est déjà utilisé par la Ville, notamment pour ce qui est des matières résiduelles et de l'eau. Une meilleure diffusion de la méthode de calcul utilisée pour déterminer la tarification des matières résiduelles et de l'eau est souhaitable. Cela favoriserait la compréhension de la méthode et permettrait aux gens d'affaires d'ajuster leur comportement afin de diminuer leur fardeau fiscal.

Voici un résumé de la méthode utilisée par la Ville. Afin d'assurer une répartition équitable de la charge fiscale entre les catégories d'immeubles résidentiels et non résidentiels, la base est la même pour tous, soit la quantité de déchets produits ou la consommation d'eau. Pour les immeubles non résidentiels, la gestion des matières résiduelles est tarifée au poids réel ou estimé alors que le traitement des eaux est tarifé au compteur.

La tarification est basée sur les coûts complets rattachés à chacun des services et la dernière étude détaillée des coûts a été effectuée en 2013. Depuis, la tarification a été indexée annuellement en fonction de l'inflation projetée quoique le gel de taxes (incluant la tarification) accordé aux immeubles résidentiels en 2017 aura pour effet d'augmenter le poids des revenus de taxation des immeubles non résidentiels. Le groupe de travail appuie l'utilisation de ce mode de tarification et encourage la Ville à poursuivre sur cette voie tout en s'assurant d'actualiser régulièrement les coûts rattachés aux services tarifés plutôt que d'indexer en fonction de l'inflation projetée. À cet effet :

PROPOSITION
12

Le groupe de travail recommande de renforcer l'utilisation du mode de tarification « utilisateur/payeur » lorsque permis par la loi.

Nouveaux pouvoirs

La Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs³ a été sanctionnée le 16 juin 2017. De nouvelles mesures ont été introduites par cette loi en matière de fiscalité municipale, notamment :

- Établissement de sous-catégories d'immeubles non résidentiels
- Assouplissement des règles de fixation des taux
- Assouplissement de la mesure d'étalement des valeurs et de celle de dégrèvement-majoration
- Taxation à paliers

L'ensemble de ces mesures ont été présentées au groupe de travail et certaines, notamment la taxation à paliers ainsi que la possibilité d'établir des sous-catégories d'immeubles non résidentiels, semblent pertinentes.

La taxation à paliers peut s'appliquer aux immeubles non résidentiels uniquement. Par cette mesure, la Ville peut déterminer un taux de taxe foncière pour une première tranche d'évaluation et un taux plus élevé pour la tranche excédentaire. Cette mesure vise, entre autres, à réduire le fardeau fiscal des immeubles non résidentiels de plus faible valeur qui correspond souvent aux immeubles où sont situés les commerces de proximité. Cette mesure doit être accompagnée d'une stratégie visant à limiter l'écart de taxation entre les immeubles résidentiels et non résidentiels, ce qui est en ligne avec la *Proposition 10*.

Une analyse plus approfondie des effets de l'utilisation des nouvelles mesures doit être faite par l'administration municipale dans l'objectif de pallier à certains enjeux, dont celui du fardeau fiscal de plus en plus important des commerces de proximité. Bien que ce genre de mesure puisse sembler une piste de solution intéressante pour amoindrir le fardeau des commerces de proximité, nous sommes tout de même préoccupés par le transfert effectif du gain potentiel vers les entreprises qui sont locataires des locaux puisque ce sont les propriétaires qui verraient leur taxation réduite. À cet effet :

PROPOSITION

13

Le groupe de travail recommande d'examiner plus en détail les effets de la taxation à paliers combinée à l'implantation de sous-catégories d'immeubles dans la réflexion sur l'équilibre optimal entre la taxation résidentielle et non résidentielle.

³ Recueil annuel des lois du Québec : 2017, chapitre 13

L'environnement réglementaire

Pour les entreprises, l'environnement réglementaire c'est-à-dire toutes les normes édictées par les différents paliers de gouvernement est perçu comme étant une certaine forme de contrainte à leur développement. Au-delà de cette perception, certaines lois ou certains règlements tels que la Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques sanctionnée en 2017 par le gouvernement provincial affectent directement les entreprises et vont jusqu'à compromettre leur développement.

Aux règles fédérales ou provinciales, s'ajoute ensuite l'environnement réglementaire municipal en matière d'affichage, d'implantation, d'usages, d'occupation, etc., ce qui, nous en conviendrons, complique d'autant plus le développement des entreprises.

Les instruments réglementaires

Cet environnement réglementaire, qui découle d'une série d'instruments référant à diverses échelles d'intervention est très lourd et difficile à interpréter pour les non-initiés. Vous trouverez à l'annexe D un schéma illustrant les différents instruments de planification de l'aménagement du territoire préparé par la Ville. Ultimement, la confection des instruments qui s'appliquent sur le territoire municipal et auxquels se réfèrent les entreprises est de la responsabilité de l'administration municipale.

Nous avons été à même de constater que plusieurs chantiers ont été déployés par la Ville au cours des dernières années dans l'objectif de mieux servir l'ensemble des citoyens. Dans chacun de ces chantiers, l'utilisation la plus efficace des ressources humaines et matérielles semblait être recherchée tout comme la cohésion en ce qui a trait à l'application des différents règlements sur l'ensemble du territoire municipal. Toutefois, malgré tout le travail effectué au cours des dernières années, force est de constater que l'environnement réglementaire demeure complexe à différents égards pour les entreprises, notamment en ce qui a trait à l'affichage. Ainsi, la simplification des outils réglementaires est fortement souhaitable pour faciliter le maintien, le développement et l'implantation des entreprises à Québec. À cet effet :



Le groupe de travail recommande d'accélérer le processus de simplification des outils réglementaires en urbanisme.

Processus de consultation

Au-delà des instruments règlementaires auxquels doivent se référer les entreprises pour leurs demandes à la Ville, la modification de ces instruments et particulièrement le processus de consultation qui en découle est également un enjeu pour les entreprises. Il est très laborieux pour une entreprise, voire pour tous les citoyens, d'entreprendre un processus d'amendement d'un règlement de zonage. Les délais qui accompagnent ce genre de demande sont également très longs, ce qui peut décourager les entreprises à investir et même à remettre en question leur projet. Les consultations publiques et les référendums font partie intégrante du processus d'amendement d'un règlement. À notre avis, les consultations en amont permettent d'expliquer les projets, de les modifier en fonction des commentaires des citoyens et de réaliser des projets qui correspondent au mieux au bien-être de la collectivité. Les référendums, d'un autre côté, permettent toutefois à des groupuscules de s'opposer à des projets qui obtiendraient l'aval d'une forte majorité si les citoyens concernés avaient l'obligation de se prononcer, ce qui n'est pas le cas selon le processus actuel. Nous croyons fermement qu'une nouvelle façon de consulter les citoyens afin de développer des projets porteurs pour l'ensemble de la collectivité favoriserait le développement économique de la ville de Québec.

La Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs ouvre d'ailleurs la porte à une réforme du processus de consultation :

« La loi prévoit la possibilité pour une municipalité d'adopter une politique de participation publique en matière d'urbanisme. Elle prévoit l'adoption, par le ministre, d'un règlement fixant les exigences relatives à cette participation publique; elle prévoit également qu'aucun acte d'une municipalité ne sera susceptible d'approbation référendaire si sa politique de participation publique respecte les exigences du règlement ministériel ».¹⁴

En ce sens, nous encourageons la Ville à poursuivre la réflexion entamée sur les différentes formes que pourrait prendre une telle politique pour qu'elle puisse être mise en œuvre le plus rapidement possible après l'adoption, par le gouvernement provincial, du règlement fixant les exigences relatives à la participation citoyenne. À cet effet :

PROPOSITION
15

Le groupe de travail recommande de poursuivre le développement d'une politique de consultation publique en matière d'urbanisme et sa mise en œuvre dès qu'il sera possible de le faire légalement.

⁴ Recueil annuel des lois du Québec : 2017, chapitre 13



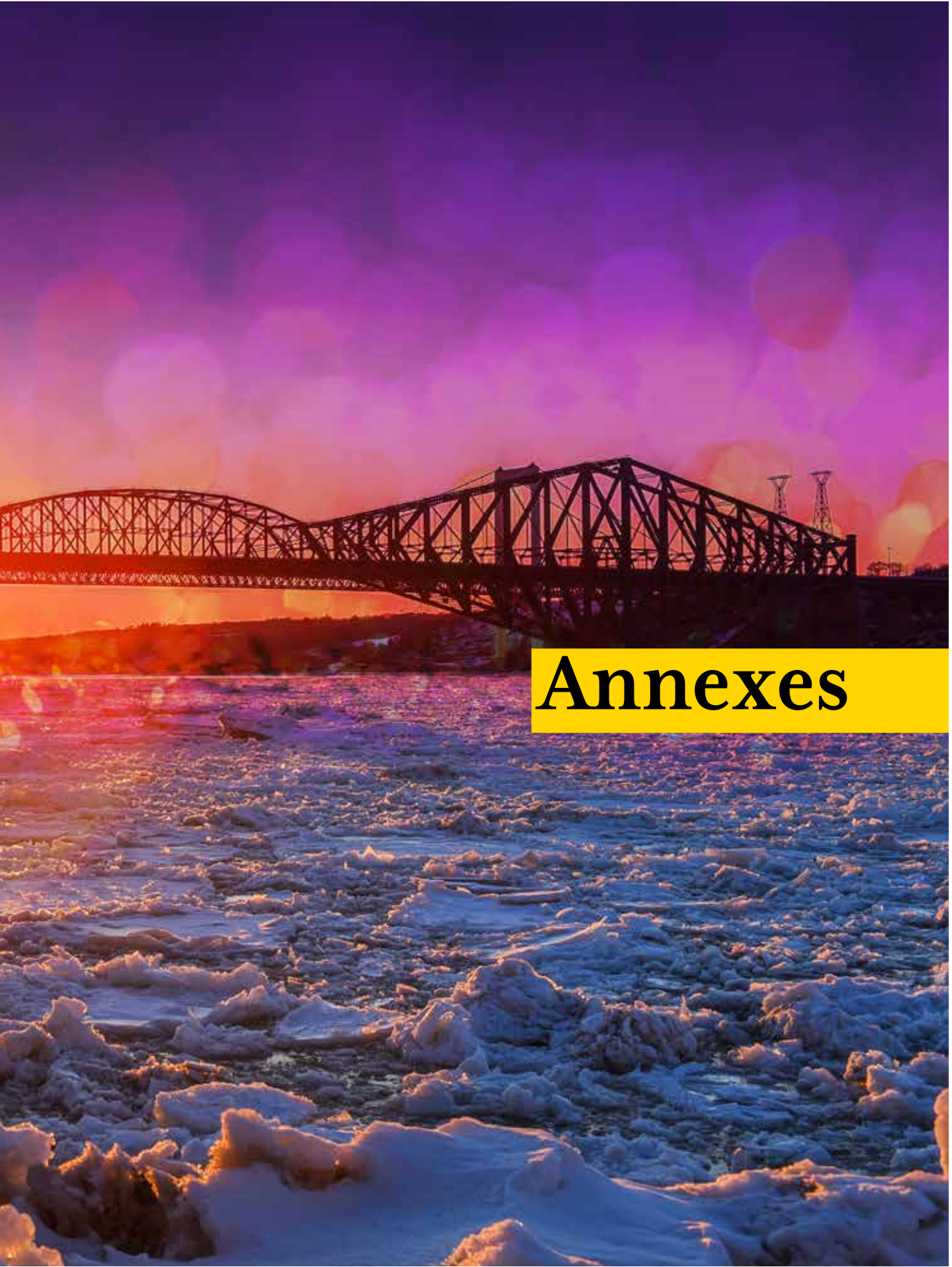


Conclusion

L'analyse que nous avons effectuée au cours des derniers mois a révélé plusieurs pratiques ou interventions de la Ville qui concernent les entreprises mais qui semblent méconnues pour une raison ou pour une autre. Au-delà de notre appui à la mise en œuvre du Fonds de la région de la Capitale-Nationale, nous croyons que l'amélioration des échanges entre l'administration municipale et les gens d'affaires est primordiale. Cela permettrait, entre autres, de démystifier la réalité de chacun et de mieux partager et faire connaître les pratiques ou les interventions de la Ville de façon à contribuer au maintien du dynamisme économique de la région. Nous espérons que les recommandations faites dans le présent rapport sauront orienter les autorités de la Ville et que celles-ci seront mises en œuvre par les différentes unités administratives en fonction de leur champ de responsabilités.







Annexes

Annexe A

Sommaire des activités

Sept rencontres nous ont permis d'analyser et de parcourir les différentes interventions de la Ville qui ont un impact sur l'environnement économique des entreprises à Québec. Voici une liste non exhaustive des principaux sujets abordés au cours de ces rencontres :

- Le processus de coordination des projets majeurs
- L'accompagnement des Sociétés de développement commercial
- La Stratégie de développement économique
- La Vision économique régionale 2022 / le Fonds régional de la Capitale-Nationale
- L'entrepreneuriat et le développement régional
- L'évaluation foncière
- La fiscalité municipale
- Le développement des parcs industriels
- La réglementation générale et d'urbanisme
- La situation financière de la Ville
- La gouvernance de la Ville
- Le tourisme

Outre les principaux sujets énumérés ci-contre, les gens d'affaires ou leurs représentants ont contribué à la réflexion en déposant les mémoires suivants au groupe de travail :

- Mme Sien Khuong et M. Bun Luk Khuong, Hôtel Manoir de l'esplanade, *Mémoire*;
- Mme Sophie Marin, innovSA, *Réflexions sur l'environnement économique des entreprises à Québec*;
- CCIQ (comité Fiscalité), *Pistes de réflexions sur l'environnement économique et fiscal des commerces et des entreprises à Québec*;
- Québec International, *Mémoire au groupe de travail sur l'environnement économique des entreprises à Québec*;
- Regroupement des SDC de la Ville de Québec, *L'environnement économique des entreprises au sein des Sociétés de développement commercial de la Ville de Québec*;
- Institut de développement urbain du Québec, *Mémoire de l'Institut de développement urbain du Québec*;
- M. Pierre-Claude Poulin, *Groupe de travail sur l'environnement économique des entreprises à Québec*.

Annexe B

Portrait financier de la Ville de Québec

Texte préparé par le Service des finances

Afin de s'assurer d'une saine gestion des finances publiques, la Ville a souhaité encadrer ses actions afin de se donner les moyens de ses ambitions dans la réalisation de ses investissements. Suivant l'adoption de politiques financières visant notamment à superviser la dette, les investissements et les réserves financières, un cadre financier a été implanté. Il est respecté depuis son instauration en 2009.

En 2011, la Ville a parfait sa stratégie financière avec l'obtention de la notation de crédit Aa2 de la firme Moody's Investors Service. Elle est maintenue depuis 2011. Il s'agit de la même cote que celle attribuée au gouvernement du Québec. À ce jour, elle a permis à la Ville d'économiser plus de 10,0 M\$ en intérêts. Elle diminue la pression sur la dette. Avec cette cote, une hausse des taux d'intérêt a un impact moindre pour la Ville. Le respect de la stratégie financière est un élément important lors de l'évaluation de la notation de crédit.

STRATÉGIE FINANCIÈRE

La stratégie financière comprend, entre autres, un plan de gestion de la dette sur 10 ans, révisé annuellement, qui vise la diminution du recours à l'emprunt par le biais des paiements comptants des immobilisations (PCI), de la constitution et l'utilisation d'une réserve financière pour le paiement accéléré de la dette et la maximisation de l'utilisation du financement externe. La notation de crédit et les bas taux d'intérêt influencent également positivement l'évolution de la dette.

PAIEMENTS COMPTANTS DES IMMOBILISATIONS (PCI)

Les PCI sont passés de 2,0 M\$ en 2007 à 96,2 M\$ en 2017. La progression annuelle se poursuivra jusqu'en 2022 pour atteindre 175,0 M\$ annuellement. La réserve financière a été créée en 2012. Elle progresse à raison de 7,4 M\$ par année pour atteindre 50,0 M\$ annuellement en 2018. La limite de 225,0 M\$ annuellement a été fixée de manière à pouvoir respecter l'équité intergénérationnelle et à viser l'équilibre avec les investissements. Les prévisions nous permettent de croire que l'objectif annuel de 225,0 M\$ pourra être atteint en 2022. Cette gestion rigoureuse a également permis à la Ville de profiter des différents programmes gouvernementaux d'aide financière mis à sa disposition afin qu'un maximum de projets puissent être réalisés à moindre coût. En 2008, 76 % des investissements étaient financés par emprunt⁵ contre 44 % en 2017.

DIMINUTION DE LA DETTE

En conformité avec le plan, la dette nette de la Ville a diminué de 43,0 M\$ en 2016 pour atteindre 1,6 G\$. Il est prévu que cette diminution se poursuive jusqu'en 2027 pour atteindre 1,2 G\$ en visant à ce que la dette ne dépasse pas les revenus de la Ville. Également, l'endettement relatif de la Ville par rapport aux grandes villes⁶ de la province s'améliore. En 2009, la Ville se situait au-dessus du quartile supérieur (3,1 % vs 2,9 %). En 2016, sa position rejoint la médiane (2,2 %). La dette nette demeure pour l'instant élevée, mais saine et essentiellement rattachée aux immobilisations.

La stratégie financière combinée à l'instauration d'une culture de gestion basée sur l'amélioration continue a permis à la Ville de contrôler la croissance de ses dépenses. Entre 2005 et 2009, le taux de croissance annuel composé (TCAC) des dépenses était de 3,5 %. Il est passé à 5,9 % entre 2009 et 2013 pour redescendre à 1,9 % entre 2013 et 2017⁷. En excluant les choix financiers (PCI et réserve financière), pour les mêmes périodes, ces taux passent de 3,5 % à 4,8 % à 0,2 %.

CROISSANCE DES CHARGES TOTALES

Également, la croissance des charges totales⁸ de la Ville par rapport aux grandes villes⁹ de la province s'améliore. Entre 2008 et 2012, la Ville se situait à la limite du quartile supérieur (6,4 %). Entre 2012 et 2016, sa position est inférieure au quartile inférieur (1,4 % vs 1,8 %).

Le contrôle de la croissance des dépenses est largement tributaire du contrôle exercé sur la rémunération globale. Elle comptait pour 40 % des dépenses en 2008. Cette proportion est de 39 % au budget 2017. Entre 2005 et 2009, le TCAC de la rémunération globale était de 3,9 %. Il est passé à 5,1 % entre 2009 et 2013 pour redescendre à 1,9 % entre 2013 et 2017¹⁰, et ce malgré la crise financière de 2008 ayant affecté les dépenses des régimes de retraite et avec la signature de conventions collectives sur des termes plus longs en respectant le cadre financier.

⁵ Selon les PTI adoptés

⁶ Villes de 100 000 habitants et plus (10 villes)

⁷ Données budgétaires pour l'année 2017

⁸ TCAC des charges totales aux rapports financiers des villes

⁹ Villes de 100 000 habitants et plus (10 villes)

¹⁰ Données budgétaires pour l'année 2017

PLAN DE MAIN-D'OEUVRE 2013-2018 (PMO)

La Ville arrive à la fin de son 2^e plan de main-d'œuvre (PMO). Le PMO 2013-2018 prévoit l'abolition d'un poste sur trois devenus vacants (excluant les pompiers, les policiers et le 911), et la création d'un maximum de 20 postes par année pour les nouveaux besoins. Le respect des PMO combiné à une gestion basée sur l'amélioration continue a permis d'amener l'effectif à un niveau inférieur (4 771 p.a.¹¹ au budget 2017) à ce qu'il était au moment des fusions municipales en 2003¹² (4 951 p.a.) sans couper dans les services aux citoyens.

LOI 15

L'adoption de la Loi 15¹³ en 2014 a eu un impact positif pour la Ville. Les dépenses liées aux régimes de retraite totalisaient 53,3 M\$ au budget 2007 et elles ont atteint 120,3 M\$ au budget 2015 avec un montant à pourvoir dans le futur (« couloir ») de 34,0 M\$. D'une part, la dépense comptable liée aux régimes de retraite est en diminution depuis 2016 (il est prévu qu'elles atteignent 82,3 M\$ en 2018). D'autre part, le remboursement complet du « couloir », initialement prévu pour 2022, s'est terminé en 2017.

Le service de la dette nette par rapport aux dépenses de fonctionnement demeure inférieur à 20 % (balise du cadre financier), malgré des investissements importants en infrastructure et la création de la réserve financière pour le paiement accéléré de la dette comprise dans le service de la dette.

La Ville de Québec se distingue des autres grandes villes de la province sur plusieurs plans. Elle a choisi d'investir massivement dans les infrastructures et de profiter des programmes gouvernementaux d'aide financière disponibles afin de rattraper le déficit d'entretien et de développer de nouveaux projets. Elle souhaite améliorer les services aux citoyens, tout en respectant l'équité intergénérationnelle. La dette nette est élevée, mais saine et contrôlée par le cadre financier qui est respecté depuis 2009.

¹¹ Personne/année

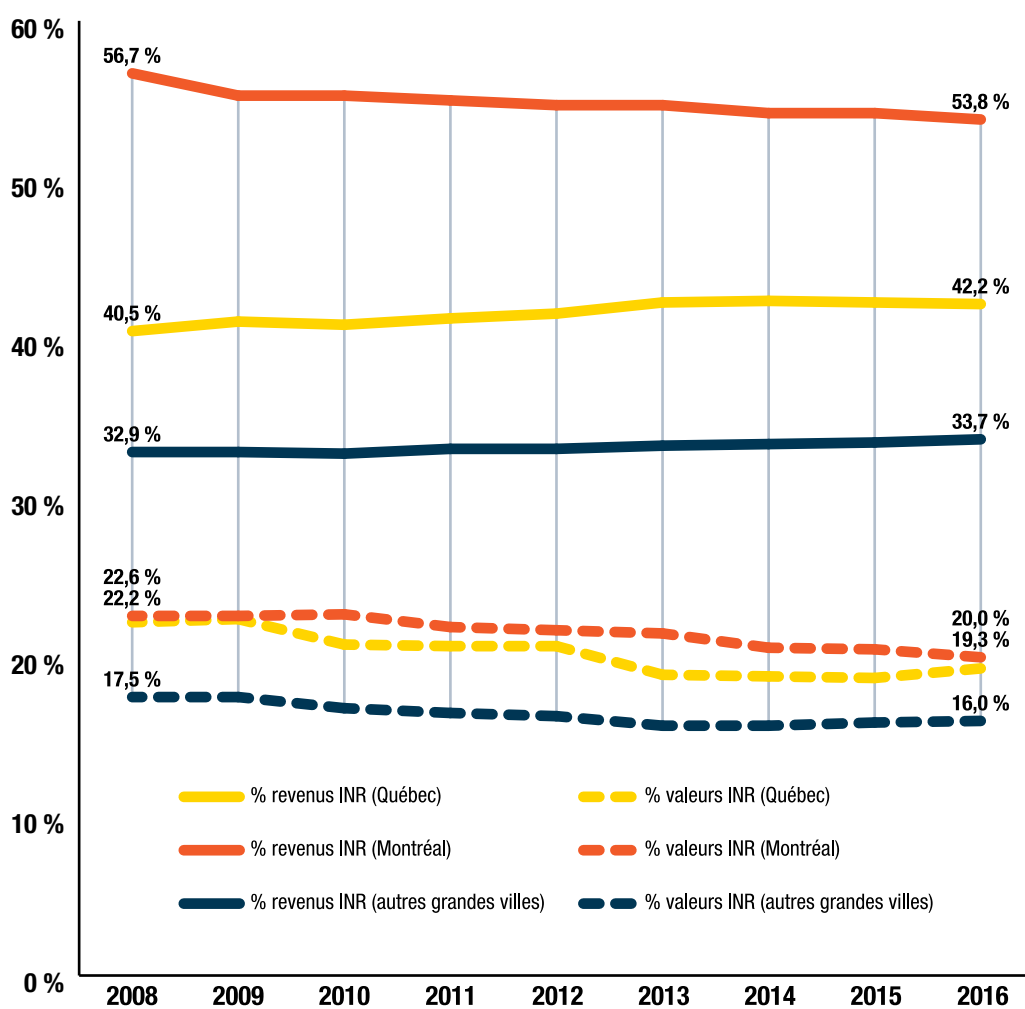
¹² En excluant l'effectif auparavant payé sur règlement d'emprunt, l'intégration d'ExpoCité, l'effectif provenant de projets recouvrables, les ajustements suivant le règlement des conventions collectives et les créations de postes hors PMO

¹³ Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal

Annexe C

Statistiques comparatives

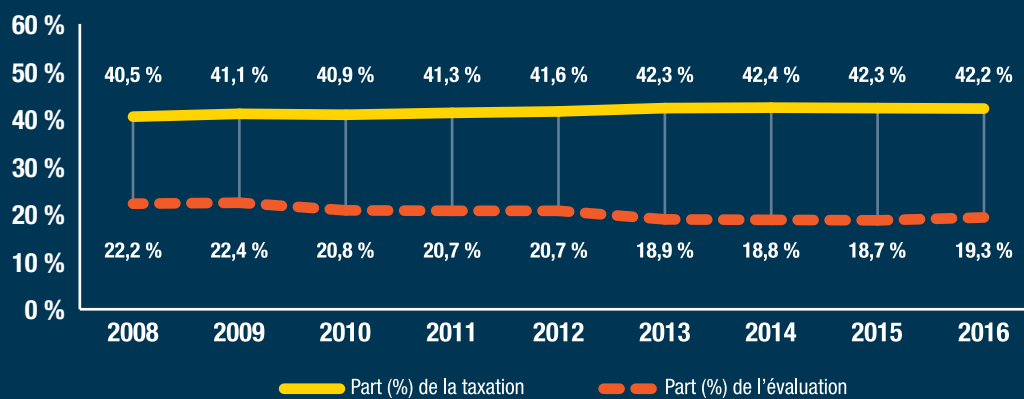
Graphique 3 / Poids relatif des revenus et des valeurs foncières des immeubles non résidentiels par rapport à l'ensemble des immeubles dans les grandes villes du Québec



Source : MAMOT, compilation Ville de Québec

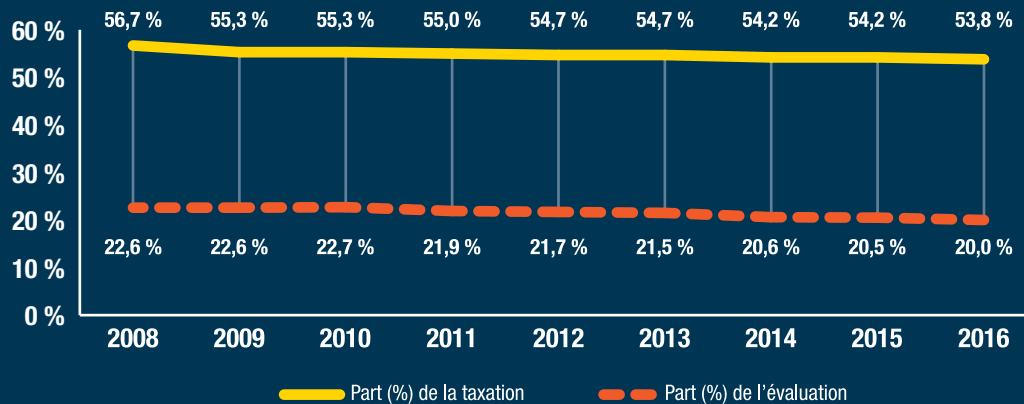
Poids relatif des revenus et des valeurs foncières des immeubles non résidentiels par rapport à l'ensemble des immeubles

Graphique 4 / Ville de Québec



Source : MAMOT, compilation Ville de Québec

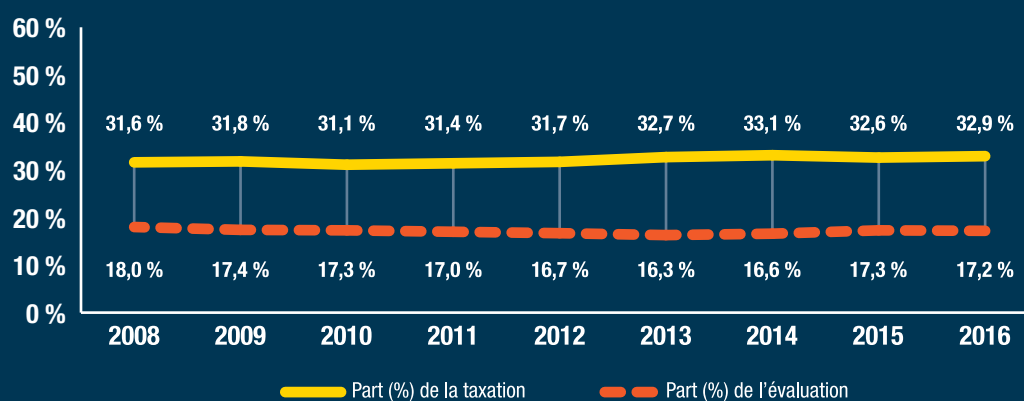
Graphique 5 / Montréal



Source : MAMOT, compilation Ville de Québec

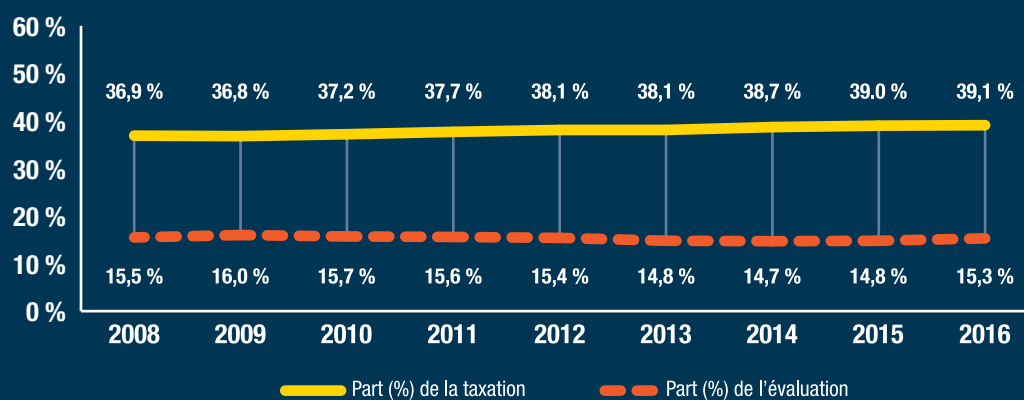
Poids relatif des revenus et des valeurs foncières des immeubles non résidentiels par rapport à l'ensemble des immeubles (suite)

Graphique 6 / Gatineau



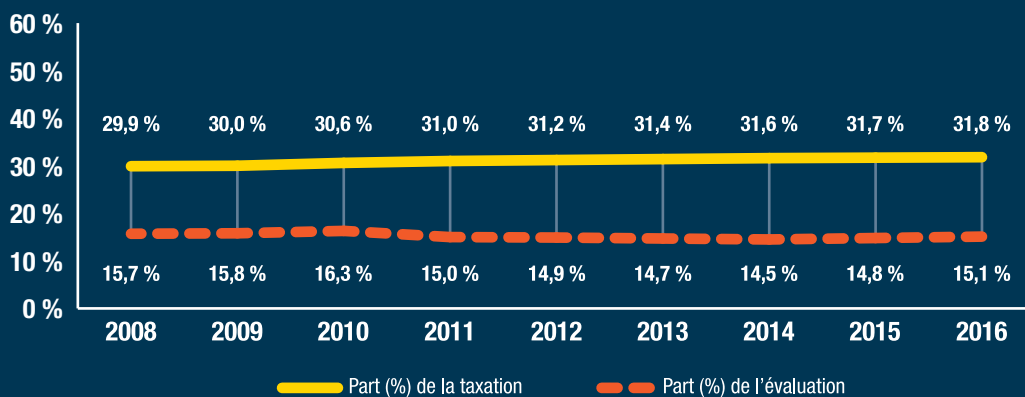
Source : MAMOT, compilation Ville de Québec

Graphique 7 / Laval



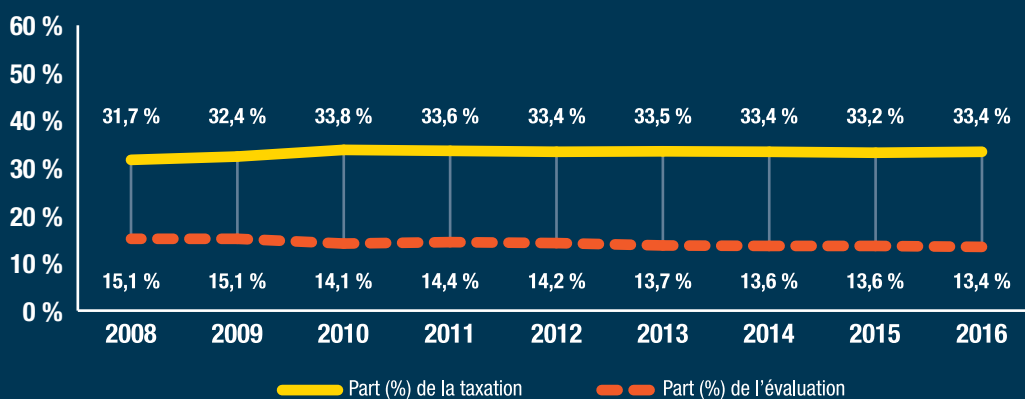
Source : MAMOT, compilation Ville de Québec

Graphique 8 / Lévis



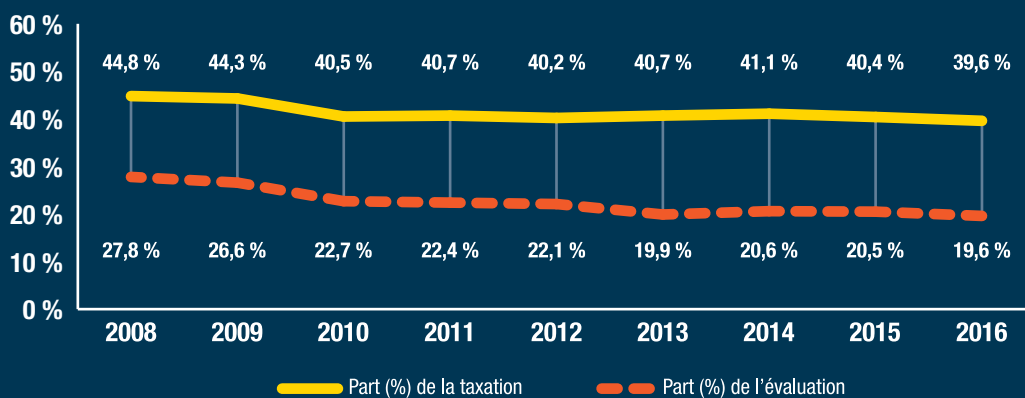
Source : MAMOT, compilation Ville de Québec

Graphique 9 / Longueuil



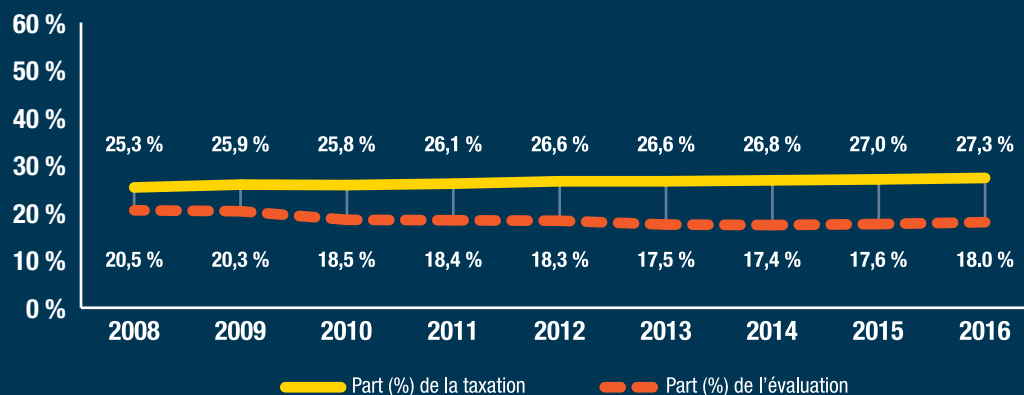
Source : MAMOT, compilation Ville de Québec

Graphique 10 / Saguenay



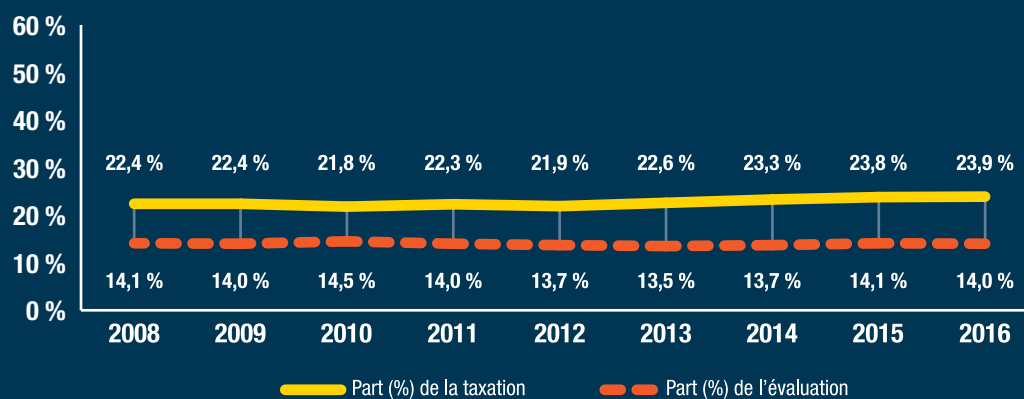
Source : MAMOT, compilation Ville de Québec

Graphique 11 / Sherbrooke



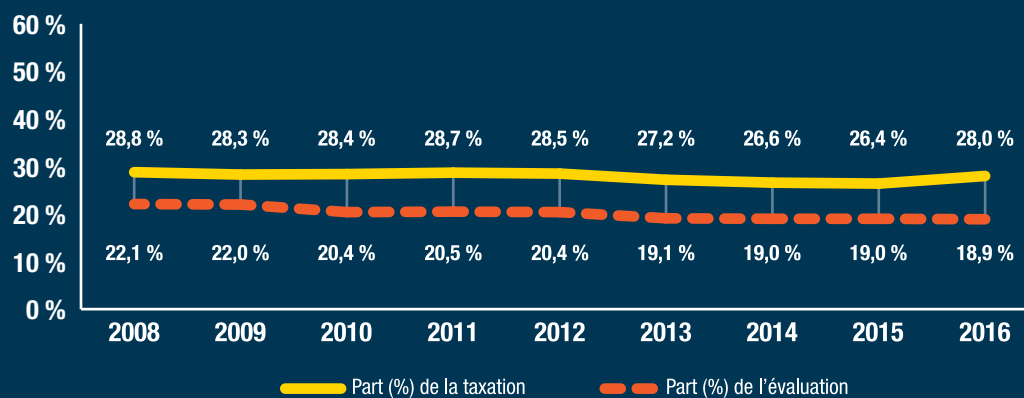
Source : MAMOT, compilation Ville de Québec

Graphique 12 / Terrebonne



Source : MAMOT, compilation Ville de Québec

Graphique 13 / Trois-Rivières

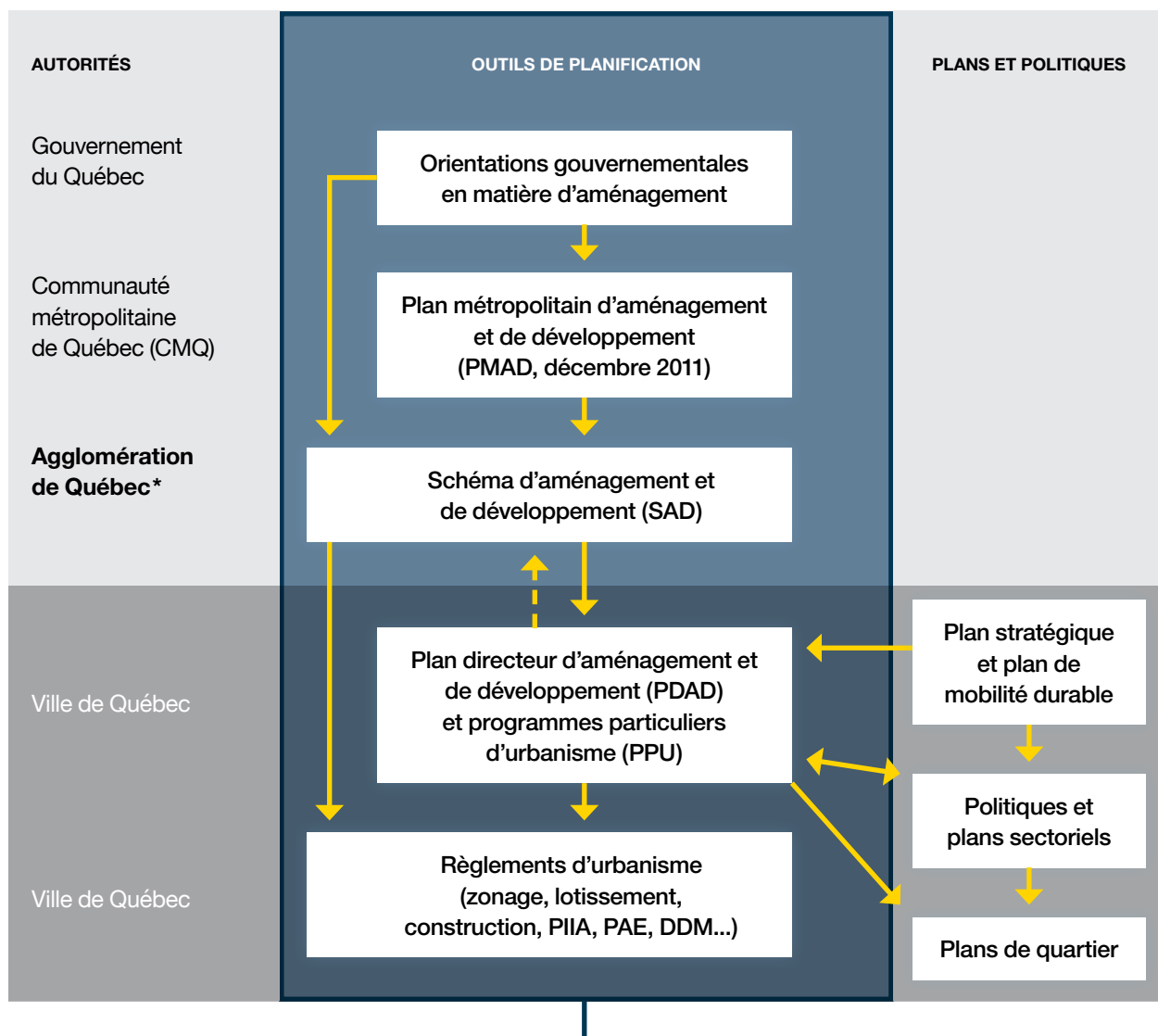


Source : MAMOT, compilation Ville de Québec

Annexe D

Schéma des instruments de planification et des échelles d'intervention

Préparé par le Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement



LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

* Composantes de l'Agglomération de Québec: Ville de Québec, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, Ville de L'Ancienne-Lorette

