

Sommet sur la fiscalité municipale :

la Chambre présente quatre demandes à la
Ville de Montréal

.....

5 septembre 2023

Table des matières

<u>Introduction</u>	3
<u>1. Multiplier les efforts pour élargir l’assiette fiscale de la métropole</u>	4
<u>2. Recentrer les dépenses et accroître l’efficacité</u>	6
<u>3. Accélérer la mise en place de mesures écofiscales à coût nul et accroître la résilience climatique</u>	7
<u>4. Présenter un plan pour gérer l’impact de la situation du centre-ville sur la fiscalité municipale</u>	9
<u>Résumé des demandes</u>	11

Mise en contexte

Le 7 septembre prochain, les onze plus grandes villes du Québec se réuniront à Montréal afin de discuter de leur situation fiscale et d'établir une feuille de route en vue de la renégociation du Pacte fiscal avec le gouvernement du Québec, prévue en 2024. La Chambre participera au Sommet sur la fiscalité organisé par la Ville de Montréal. En vue du Sommet, elle présente quatre demandes afin d'alimenter ces réflexions importantes sur la fiscalité municipale.

Introduction

Depuis des années, la Ville de Montréal est aux prises avec le défi de s'assurer d'avoir les ressources nécessaires pour remplir sa mission en tant qu'administration municipale, alors qu'elle subit des pressions continues pour répondre aux multiples besoins de ses habitants, que ceux-ci relèvent de ses propres champs de responsabilité ou non, et dans un contexte où elle doit préserver des conditions propices à la croissance des activités commerciales et économiques sur son territoire. La Ville doit également composer avec la nécessité d'accélérer la transition écologique, en plus de faire face aux coûts supplémentaires qui découleront du réchauffement climatique.

Le défi est d'autant plus grand que la Ville ne peut compter sur une augmentation de ses revenus en haussant le fardeau fiscal des particuliers et des entreprises. En effet, le fardeau fiscal global des Montréalais est déjà parmi les plus élevés en Amérique du Nord¹. De leur côté, les entreprises sont victimes d'une fiscalité municipale qui continue d'imposer un interfinancement au profit du secteur résidentiel. La capacité à payer des contribuables et des entreprises est d'autant plus limitée qu'ils doivent faire face à une inflation qui atteint des niveaux inégalés depuis 30 ans et à des taux d'intérêt élevés qui gonflent leurs paiements hypothécaires et les coûts de leurs emprunts.

Bref, il ne reste pas de marge de manœuvre fiscale, et toute augmentation nette des charges serait dommageable pour les ménages et les entreprises, en plus de nuire à l'attrait de la métropole pour le développement résidentiel et commercial.

1. Poursuivre les efforts de contrôle des dépenses et d'optimisation des ressources

Les budgets récents de la Ville de Montréal ont entraîné une forte progression des dépenses municipales. Depuis 2018, la trajectoire budgétaire empruntée par la Ville s'est traduite par une hausse marquée année après année, jusqu'à atteindre 6,8 milliards de dollars en 2023. Il s'agit d'une hausse de 24 % par rapport à l'enveloppe de 5,5 milliards de dollars de 2018. Outre les dépenses d'exploitation, il faut aussi réaliser la forte hausse des dettes comparativement aux revenus de la Ville : le ratio d'endettement est passé de 99 à 115 % durant la même période.

Dans ce contexte de hausse rapide et systématique des dépenses, la Ville a sans cesse insisté sur la nécessité d'obtenir plus de ressources financières pour livrer l'ensemble de ses services.

S'assurer d'un meilleur contrôle de la hausse des dépenses

La première solution est évidemment d'analyser toutes les dépenses de la Ville. Alors que l'augmentation de certaines des dépenses de la Ville s'explique par des éléments évidents – par exemple, le remplacement d'infrastructures trop longtemps négligées, l'inflation générale, les pressions sur les salaires – d'autres facteurs tiennent à la décision d'assumer des dépenses dans des domaines relevant des autres paliers de

¹ Pour ce qui est du Canada, voir Julie S. GOSSELIN et Luc GODBOUT, *Comment se compare le fardeau fiscal des Québécois dans une perspective canadienne?* Regard CFFP no R2021-02, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2021 [En ligne : https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/wp-content/uploads/2021/01/R2021-02_Ecart_fardeau_provincial_2021-01-21-1.pdf]

gouvernement – par exemple, pour des services sociaux face à la crise de l’itinérance, pour le logement social, pour les coûts d’aménagements aux abords des nouvelles infrastructures de transport collectif...

Ces dépenses hors des champs de responsabilité de la Ville n’ont aucun sens, alors qu’elle arrive à peine à assumer pleinement les coûts des responsabilités qui lui incombent directement. Si la Ville manque d’argent, elle doit d’abord restreindre ses champs d’intervention, en manifestant une volonté inébranlable d’optimiser ses ressources.

Le Sommet donne à la Ville de Montréal l’occasion de s’engager à examiner les dépenses essentielles qui relèvent directement de ses champs de compétence, ainsi que de cerner les autres enjeux qui font pression sur ses finances et qui nécessitent l’investissement des paliers supérieurs. Nous invitons l’administration municipale à établir un plan d’action visant à optimiser l’utilisation des ressources disponibles et à réaliser des gains d’efficacité au sein même de l’appareil municipal.

La Ville devrait, à cet égard, lancer un chantier pour accélérer le déploiement de technologies et d’applications numériques, en s’imposant un objectif d’économies au niveau de la masse salariale – économie en effectifs, et de ce fait, au niveau de la rémunération globale². On ne peut omettre de rappeler que les fonctionnaires municipaux, notamment ceux de Montréal, ont des salaires nettement supérieurs à ceux de leurs pairs au gouvernement du Québec et dans des fonctions équivalentes dans le secteur privé³. Si la Ville veut être convaincante pour obtenir des gains dans le prochain Pacte fiscal et de nouvelles sources de revenus, elle doit manifester une grande rigueur dans la gestion de ses propres dépenses, incluant la rémunération de sa main-d’œuvre.

1. Demande du milieu des affaires en matière de contrôle des dépenses

Poursuivre les efforts de contrôle des dépenses et d’optimisation des ressources comme suit :

- **évaluer les postes de dépenses et proposer des ajustements pour concentrer les investissements de la Ville dans ses champs de compétence principaux;**
- **diversifier les sources de revenus sans augmenter la charge fiscale, en évaluant notamment des modèles en place dans d’autres champs de compétence;**
- **accroître l’efficacité de l’administration et contrôler les dépenses liées à la masse salariale.**

2. Miser sur le développement de secteurs stratégiques pour augmenter les revenus

Nous réitérons que la Ville ne doit pas chercher à augmenter ses revenus en alourdissant le fardeau fiscal. Elle peut, et devrait, chercher à accroître ses revenus par la promotion immobilière, en particulier en accélérant l’expansion des secteurs stratégiques. La croissance des revenus de la Ville doit passer par une croissance réelle de la base foncière qui résulte inévitablement du développement économique et urbain. Nous invitons la Ville à chercher à accroître ses revenus en misant sur son attractivité et la promotion immobilière. Cette approche, lorsqu’elle est bien calibrée, entraîne une boucle de renforcement – des projets de qualité dans des secteurs porteurs menant à de nouveaux investissements, attirant des résidents, des entreprises et des investissements structurants, et générant des recettes additionnelles.

Cette approche est essentielle : elle sera source de revenus additionnels, tout en augmentant l’offre d’habitations dans la métropole. À cet effet, la Ville dispose de plusieurs leviers pour optimiser l’avancement des projets immobiliers, notamment par les processus d’approbation et d’émission des permis. Tout doit être mis en œuvre pour réduire les obstacles; c’est pourquoi le milieu a salué la mise en place de la Cellule

² Le mémoire prébudgétaire de 2024 de la Chambre propose des pistes de réflexion en ce sens.

³ Institut de la statistique du Québec. *Rémunération des salariés – État et évolution comparés*. 2022. En ligne. [Rémunération des salariés. État et évolution comparés 2022 \(quebec.ca\)](https://www.150ans.gouv.qc.ca/ressources/rapports/rapport-remuneration-salaries-2022)

facilitatrice. Nous invitons la Ville à poursuivre ses efforts visant à travailler avec le secteur immobilier pour favoriser la réalisation des projets et répondre aux besoins immenses d'habitations sur le territoire.

Immobilier et densité intelligente : un potentiel à exploiter

La pénurie de logements, avec la pénurie de main-d'œuvre, est sans aucun doute l'un des plus grands défis actuels pour la région métropolitaine et pour le Québec. Les plus récentes données témoignent d'une situation de profond déséquilibre entre la demande de logements et l'offre, qui est nettement insuffisante.

Dans ce contexte, la baisse de mises en chantier observée depuis deux ans est tout simplement alarmante. Pour la RMR de Montréal (de janvier à juillet 2023), cette baisse est de 57,5 %. Cet effondrement fait suite à un recul de 25 % des mises en chantier en 2022, comparativement à 2021. Notons aussi que les mises en chantier dans Ville-Marie sont en recul de 69,3 % pour la période de janvier à juillet 2023, par rapport à la même période l'année précédente⁴. De plus, il n'y a eu aucune mise en chantier dans Ville-Marie au cours des cinq derniers mois. Si cette tendance se poursuit, les mises en chantier totales pour 2023 seraient inférieures à 11 000 unités.

Rappelons que la CCMM, dans son étude « *Bâtir plus, plus vite et mieux : pour une stratégie de densification intelligente du Grand Montréal qui répond aux besoins d'habitation* »⁵, estime que l'ajout de 23 100 logements *par année jusqu'en 2041* est nécessaire pour satisfaire aux besoins. À l'heure où la pénurie de logements s'accroît et où l'abordabilité se détériore, la Ville a l'obligation de trouver les moyens d'encourager les promoteurs à construire plus, le plus rapidement possible, et bien évidemment, dans une logique de densification intelligente.

La Chambre est d'avis qu'il faut favoriser et simplifier l'approbation des projets résidentiels qui concordent avec les principes de densification intelligente. Par exemple, les contributions financières issues des permis des constructions ne devraient pas être plus élevées pour les projets plus denses. Malheureusement, on observe que ces modes de financement sont plus fréquents pour les projets résidentiels denses, comme si la densité coûtait plus cher à une Ville, alors que c'est manifestement l'inverse. La SCHL, qui a récemment examiné les cas de Montréal, de Terrebonne et de Brossard, confirme que ces charges fiscales sont toujours plus lourdes pour les projets résidentiels denses (en moyenne jusqu'à 13 %) que pour des projets de maisons unifamiliales (jusqu'à 3,5 %). Dans le cas de Montréal, ce fardeau varie entre 17 \$ le pied carré pour une maison en rangée à 36 \$ le pied carré pour un logement dans un immeuble multifamilial. Pour un projet de moyenne densité, cela représente une ponction de 36 000 \$ par logement⁶.

Miser sur les secteurs à fort potentiel

Les secteurs en requalification procurent une occasion de réaliser des projets novateurs à grande échelle, notamment Bridge-Bonaventure, Namur-Hippodrome, Lachine-Est, Louvain Est ou encore l'Est de Montréal. Ces secteurs peuvent devenir des modèles de développement avant-gardistes qui jumellent la qualité de vie pour le citoyen, un milieu économique performant et un développement urbain vert, en adéquation avec nos objectifs environnementaux. Malgré les atouts considérables qu'offrent les friches urbaines, en plus de permettre de bien planifier le désir de mixité urbaine et le souhait d'une cohabitation harmonieuse entre les divers publics (résidentiels, commerciaux et industriels), l'épopée des quinze dernières années dépeint la profonde complexité inhérente à l'édification de tels quartiers et aux coûts majeurs. Il faut maintenant y accorder toutes les ressources requises pour entamer les travaux rapidement et s'assurer de déployer des processus décisionnels efficaces et rapides.

⁴ Analyse CCMM : données compilées à partir du portail d'information sur le marché de l'habitation de la SCHL

⁵ <https://www.ccmm.ca/fr/publications/etude/batir-plus-plus-vite-et-mieux-pour-une-strategie-de-densification-intelligente-du-grand-montreal/>

⁶ SCHL, Le marché sous la loupe, *Frais gouvernementaux applicables à l'aménagement résidentiel dans les plus grandes régions métropolitaines du Canada*, juillet 2022

Aménager de nouveaux quartiers nécessite des investissements majeurs, tant du côté des infrastructures publiques que de la décontamination des terrains. Or, la réalité budgétaire est évidente : la Ville n'a pas les capacités financières pour assumer ces coûts. Elle ne peut simplement pas les transférer aux promoteurs sans mettre en péril la viabilité même des projets d'investissement. La seule solution véritable est d'obtenir la contribution des gouvernements provincial et fédéral, dans le cadre d'un vaste chantier national sur la réhabilitation et le développement des secteurs urbains stratégiques pour répondre à la crise de l'habitation.

2. Demande du milieu des affaires en matière d'augmentation des revenus

Miser sur le développement immobilier et accélérer la requalification de secteurs stratégiques pour augmenter les revenus, comme suit :

- adopter une fiscalité incitative à la densification des aires TOD de Montréal;
- s'engager à accompagner les promoteurs immobiliers afin d'accélérer le développement de secteurs en friche et à favoriser la réalisation des projets qui répondent aux principes de densité intelligente;
- chiffrer les besoins en investissements dans les infrastructures publiques des secteurs stratégiques à développer et déployer avec les partenaires du milieu une stratégie pour obtenir les budgets nécessaires auprès des gouvernements provincial et fédéral.

3. Investir dans la transition écologique : financer la mise à niveau des infrastructures et miser sur l'écofiscalité

Le milieu des affaires est fortement préoccupé par les changements climatiques. Bien que les Villes soient aux premières lignes face à cet enjeu, elles ont besoin du soutien des gouvernements du Québec et du Canada pour financer l'adaptation aux changements climatiques, notamment la mise à niveau des infrastructures publiques. Elles ont néanmoins accès à un levier utile, l'écofiscalité et le principe d'utilisateur-payeur.

Miser davantage sur des mesures d'écofiscalité

Depuis que la Ville a intégré un processus consultatif dans la préparation de son budget, la Chambre a fait valoir l'importance de miser sur l'écofiscalité et le principe d'utilisateur-payeur et de le faire à coût global nul. Le but ici est de diversifier les sources de revenus de la Ville, tout en créant des incitatifs à une meilleure utilisation des ressources et des services fournis par la Ville, sans toutefois alourdir le fardeau global de la fiscalité sur les Montréalais.

La Chambre a soutenu plusieurs mesures d'écofiscalité au cours des dernières années. Nous avons été parmi les premiers à préconiser le remplacement de la taxe sur le carburant par une taxe kilométrique (à l'échelle québécoise, et non au niveau municipal ou métropolitain), la tarification dynamique du stationnement sur rue⁷, du service de l'eau et des matières résiduelles. D'autres mesures, telles que la taxe sur les surfaces imperméables, devraient être étudiées.

Nous réitérons ainsi notre appui à une mise en œuvre plus poussée de mesures selon ces deux notions sur la base d'un plan d'action étoffé. Ceci doit se faire **à coût nul** de manière à ne pas alourdir un fardeau fiscal déjà substantiel ni nuire à la compétitivité de la métropole. Les mesures mises de l'avant

⁷ Chambre de commerce du Montréal métropolitain, *Un environnement dynamique pour stimuler la vitalité des artères commerciales*, <https://www.ccm.ca/fr/medias/infrastructure/la-ccmm-propose-des-mesures-pour-un-environnement-dynamique-qui-stimulera-la-vitalite-des-arteres-commerciales/>, (consulté le 24 août 2023)

contribueraient à une plus grande diversité de revenus souhaitée. Idéalement, ces mesures devraient être déployées à l'échelle de la région métropolitaine.

Augmenter la résilience climatique des infrastructures municipales

Les Villes devront faire des investissements colossaux pour assurer la résilience et l'adaptation de leurs infrastructures aux changements climatiques. Selon une étude récente de l'UMQ, les municipalités au Québec devront dépenser environ deux milliards de dollars supplémentaires par année jusqu'en 2055 afin d'adapter leurs infrastructures aux risques engendrés par les changements climatiques (précipitations extrêmes, augmentation des températures et modification des cycles de gel-dégel).

Les gouvernements supérieurs ont un rôle crucial à jouer en fournissant des ressources financières adéquates pour soutenir ces projets majeurs. Les administrations locales éprouvent déjà des difficultés à contrer les effets des événements climatiques extrêmes, qui se sont d'ailleurs multipliés au cours de la dernière année. Nous appuyons les demandes des Villes qui visent à obtenir un financement additionnel ciblé et à leur permettre de planifier leurs investissements et d'accélérer ces travaux de mise à niveau essentiel.

Le milieu des affaires demande que les négociations entourant le nouveau Pacte fiscal tiennent compte des coûts engendrés par l'adaptation aux changements climatiques, afin d'assurer la résilience des infrastructures municipales et d'éviter la déstructuration des milieux urbains.

3. Demande du milieu des affaires en matière d'investissement dans la transition écologique

- **Accélérer le déploiement de mesures écofiscales à coût nul afin de diversifier ses revenus;**
- **S'assurer que le nouveau Pacte fiscal tienne compte des coûts engendrés par la nécessité d'adapter les infrastructures municipales aux changements climatiques.**

4. Présenter un plan de gestion de l'impact de la situation du centre-ville sur la fiscalité municipale

Le milieu des affaires de la métropole est préoccupé par la situation du centre-ville de Montréal. Le taux de disponibilités dans les tours de bureaux demeure très élevé, ce qui pourrait, s'il se maintient, avoir un impact négatif sur les valeurs foncières et sur les revenus fiscaux de la Ville.

Depuis le début de la pandémie, la Chambre, le gouvernement du Québec, la Ville, et les acteurs privés se sont mobilisés afin de soutenir la vitalité du centre-ville de Montréal. Bien que de nombreux indicateurs témoignent du succès de ces actions, notamment sur le plan de l'achalandage et du tourisme, un défi important se dessine dans le cas des immeubles de bureaux. Une récente étude de McKinsey pointe dans la même direction, alors que les prévisions laissent entrevoir une baisse de la demande en espace de bureaux pour de nombreuses années⁸.

À Montréal, le taux de disponibilité a atteint 18,7 % au deuxième trimestre de 2023. De nombreux experts estiment que cette tendance se maintiendra dans les années à venir, à mesure que les entreprises renégocient leurs baux commerciaux (7 % des baux commerciaux viennent à échéance, par année).

⁸ McKinsey Global Institute, *Empty spaces and hybrid places: The pandemic's lasting impact on real estate*, <https://www.mckinsey.com/mgi/our-research/empty-spaces-and-hybrid-places> (page consultée le 24 août 2023)

Certains experts prévoient un taux de disponibilité de 24 % en 2025. Il s'agirait d'une situation sans précédent à Montréal, qui touchera plus particulièrement les immeubles de catégorie B et C.

Des impacts importants pour le budget de la Ville de Montréal

Dès l'automne 2020, la Chambre a déterminé qu'une possible baisse d'occupation et des valeurs des immeubles commerciaux au centre-ville pose un risque important pour le budget municipal – 35 % des recettes foncières non résidentielles de la Ville de Montréal sont tirées du secteur du centre-ville. Ainsi, une baisse de 30 % de la valeur des immeubles non résidentiels du centre-ville correspondrait à une chute de revenus de 131 millions de dollars⁹. Le choc pourrait se produire au dépôt du prochain rôle d'évaluation foncière en 2025. Qui plus est, un marché commercial moins animé au centre-ville pourrait causer une diminution des droits de mutation, sans oublier une baisse de revenus pour la Ville en permis de construction.

Une telle baisse pourrait entraîner des répercussions néfastes sur l'ensemble des services et des investissements de la Ville de Montréal pour de nombreuses années à venir. Il s'agit d'un risque réel qui préoccupe le milieu des affaires.

Des solutions à considérer pour pallier les risques fiscaux posés par le centre-ville

Plusieurs solutions ont été avancées afin de remédier à la situation actuelle de l'immobilier commercial au centre-ville, dont la conversion des bâtiments non résidentiels de classe B et C. La Ville doit évaluer les risques financiers liés à la situation et mettre en place des mesures fiscales qui favoriseront l'attraction d'entreprises et de résidents dans le secteur, ainsi que les investissements pour mettre à niveau les bâtiments qui en ont besoin. On peut notamment penser à des travaux de réduction de l'empreinte carbone des bâtiments.

D'autres solutions, issues de réflexions liées à la fiscalité, sont à envisager, notamment l'adoption d'une approche de présence aux bureaux accrue de la part des fonctionnaires municipaux. Les gouvernements ont un rôle à jouer comme employeurs d'importance dans les zones au centre-ville.

4. Demandes du milieu des affaires en ce qui concerne la situation au centre-ville

Face au défi d'une baisse de la demande pour les espaces de bureaux au centre-ville et aux conséquences sur la fiscalité municipale, le milieu des affaires demande ce qui suit :

- encourager les investissements qui renforceront l'attractivité d'entreprises et d'investissement au centre-ville;
- proposer des mesures fiscales visant l'augmentation de l'attractivité des espaces de bureaux au centre-ville;
- mener des études approfondies sur l'impact de la hausse du taux de disponibilité et d'une potentielle baisse de la valeur foncière des immeubles de bureaux du centre-ville sur les finances de la Ville et proposer des solutions pour pallier ces risques.

⁹ Chambre de commerce du Montréal métropolitain, *Plan d'action enrichi pour renforcer le centre-ville de Montréal*, <https://www.ccm.ca/fr/publications/plan-action-pour-renforcer-le-centre-ville-de-montreal/> (consulté le 23 août 2023)