



la Chambre de commerce
du Montréal métropolitain

Budget de la Ville de Montréal

Adopter une approche rigoureuse sur la gestion des finances et miser sur l'agilité réglementaire pour soutenir la prospérité de la métropole

*Recommandations dans le cadre de la consultation prébudgétaire en vue du budget 2023
de la Ville de Montréal*

.....

Mémoire présenté par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain à la Commission sur les
finances et l'administration de la Ville de Montréal

6 juin 2022

Table des matières

Préambule.....	3
Contexte.....	3
Introduction.....	3
1. Assurer une gestion rigoureuse des ressources.....	6
2. Miser sur la densité et des processus optimisés dans les zones de développement prioritaires.....	9
3. Favoriser l'essor de milieux de vie et de travail exemplaires pour une métropole attractive et prospère	12
Conclusion	13

Préambule

Forte d'un réseau de 8 000 membres, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (ci-après « la Chambre ») agit sur deux fronts : elle porte la voix du milieu des affaires de la métropole et offre des services spécialisés aux entreprises et à leurs employés. Depuis 200 ans, elle intervient dans des dossiers déterminants pour la prospérité des entreprises et de la métropole. Avec l'appui de ses experts Acclr, la Chambre vise à accélérer la création et la croissance des entreprises de toutes tailles, ici et à l'international.

Contexte

Dans le cadre de l'élaboration de son budget de 2023, la Ville de Montréal a à nouveau confié à sa Commission sur les finances et l'administration (ci-après la « Commission ») le mandat de mener une consultation visant à connaître les préoccupations de la population et des acteurs socioéconomiques, afin de dresser l'état de la situation et de définir les priorités de la Ville dans l'affectation de son prochain budget. La Chambre de commerce du Montréal métropolitain (ci-après la « Chambre ») est déterminée à faire valoir les demandes et les préoccupations de la communauté d'affaires dans le cadre de cet important exercice, qui en est à sa quatrième année.

Représentant la voix du milieu des affaires de la métropole, la Chambre participe activement aux consultations publiques relatives au développement économique de Montréal. À cet égard, elle participe chaque année aux consultations prébudgétaires des gouvernements du Canada, du Québec et de la Ville de Montréal.

Ce mémoire soumis à la Commission présente les recommandations de la Chambre dans le but de guider la réflexion de la Ville par rapport à la gestion des finances publiques, à l'amélioration de l'environnement d'affaires et de la qualité de vie des citoyens, et au dynamisme économique de la métropole.

Introduction

Le budget 2023 de la Ville de Montréal s'inscrit dans un contexte bien différent du précédent. L'impact de la crise provoquée par la pandémie s'est grandement atténué. D'une part, la dernière année a été marquée par une croissance économique vigoureuse. Les signes vitaux de l'économie ont généralement rattrapé, voire même dépassé leurs niveaux pré-pandémie. Le marché du travail de la métropole a affiché l'une des meilleures performances parmi les grandes villes d'Amérique du Nord, au point où les entreprises montréalaises font face à l'une des plus graves pénuries de main-d'œuvre de notre histoire récente.

De son côté, Montréal International confirme l'attractivité générale de Montréal, comme en témoignent les 3,8 milliards d'investissements directs étrangers annoncés en 2021 pour le territoire du Grand Montréal. L'annonce récente de l'établissement d'une usine de production de vaccins de Moderna dans la métropole a envoyé un signal fort.

Or, alors que la crise liée à la pandémie semble définitivement derrière nous, de nouveaux défis grandissants pourraient nuire à la capacité de la métropole à poursuivre sur cet élan. Les acteurs économiques doivent en effet composer avec un environnement incertain qui bouscule leurs modèles d'affaires, qu'il s'agisse de la pénurie de main-d'œuvre, des défis liés au virage vert, des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement ou encore de l'inflation et de la hausse des taux d'intérêt liée à cette dernière. Plusieurs de ces enjeux relèvent évidemment des champs de compétence des autres ordres de gouvernement, mais ils doivent inciter l'administration municipale à être très consciente de l'importance de ne pas fragiliser la base d'affaires avec une ponction fiscale accrue.

Montréal, une performance remarquable en sortie de crise

Le document de consultation *Perspectives budgétaires 2023* traduit bien le rôle de locomotive économique qu'a retrouvé Montréal depuis maintenant près d'une décennie. La métropole a ainsi rapidement repris son rythme de croissance en affichant des résultats supérieurs à ceux qui prévalaient avant la crise. Au second trimestre de 2022, on compte d'ailleurs 1 135,6 milliers d'emplois, contre 1 073,9 milliers au premier trimestre de 2020, et un creux de 937,7 milliers enregistré au second trimestre de 2020¹. Le taux d'emploi se situe maintenant à 64,3 %, le deuxième plus élevé du Québec et un sommet depuis au moins 2002, tout comme le taux de chômage qui est descendu à son plus bas, soit à 6,2 %.

De plus, après le fort rebond du PIB nominal de l'économie métropolitaine, qui a atteint 10,3 % en 2021, on prévoit maintenant une croissance de 5,2 % en 2022, juste au-dessus de la moyenne provinciale (5,0 %)². Ces chiffres sont d'autant plus encourageants que plusieurs secteurs économiques du Grand Montréal particulièrement fragilisés durant la pandémie, dont l'aérospatiale, le tourisme, le commerce de détail et les industries culturelles et créatives, n'ont pas encore pleinement repris leur élan. Au moment où la haute saison touristique s'amorce, le milieu est optimiste, alors que les grands événements culturels et sportifs et les voyages internationaux reprennent.

En contrepartie, certaines données suscitent de l'inquiétude. Le taux de postes vacants dans la métropole, qui s'élevait à 5,6 % au quatrième trimestre de 2021, est parmi les plus élevés au pays, ce qui illustre le resserrement du marché du travail³. Une autre tendance défavorable à Montréal est la détérioration du solde migratoire interrégional depuis quelques années, et les conséquences que cela peut engendrer à moyen et à long termes sur le marché du travail et le marché résidentiel de la ville⁴. Le solde négatif de 48 300 personnes en 2020-2021 est le pire des deux dernières décennies. Si le télétravail a accentué la tendance, il faut noter que cette dernière était déjà amorcée, particulièrement depuis 2015-2016. L'enjeu de l'accessibilité à la propriété explique en partie la situation, mais de telles données rappellent le besoin d'agir afin d'augmenter l'offre immobilière.

Par ailleurs, la situation du centre-ville demeure préoccupante bien qu'elle connaisse un regain important. Selon un sondage réalisé par la Chambre, si 68 % des travailleurs sont revenus au bureau, seul le tiers d'entre eux envisage de le faire éventuellement à temps plein⁵. Ceci se reflète dans la hausse constante du taux d'inoccupation des espaces à bureaux, qui a atteint 15,5 % au premier trimestre de 2022 dans le Quartier central des affaires⁶, et dans la baisse d'achalandage du transport en commun, qui entraîne un manque à gagner considérable pour les agences de transport.

La situation budgétaire de la Ville de Montréal : de nouveaux défis à relever

Au moment où Montréal tend vers une « nouvelle normalité », elle se trouve confrontée à des défis et à des incertitudes qui ont un impact important sur son prochain budget. Nous retenons particulièrement les éléments suivants, qui exigent que la Ville se donne une marge de manœuvre supplémentaire pour réaliser ses ambitions.

¹ Institut de la statistique du Québec, *Caractéristiques du marché du travail, données désaisonnalisées, régions administratives² et ensemble du Québec, 1^{er} trimestre 2002 au 1^{er} trimestre 2022*, [En ligne : https://statistique.quebec.ca/fr/document/population-active-emploi-et-chomage-regions-administratives-rmr-et-quebec/tableau/caracteristiques-marche-travail-donnees-desaisonnees-regions-administratives-ensemble-quebec#tri_es=8].

² Études économiques Desjardins, *Survot et prévisions économiques – Région administrative de Montréal*, 6 décembre 2021, [En ligne : <https://www.desjardins.com/ressources/pdf/21Montreal-f.pdf?resVer=1638476257000>].

³ Statistique Canada, *Tableau 14-10-0325-02 Postes vacants, employés salariés, taux de postes vacants et moyenne du salaire horaire offert selon les régions économiques, données trimestrielles non désaisonnalisées*, [En ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1410032502&pickMembers%5B0%5D=2.4&cubeTimeFrame.startMonth=10&cubeTimeFrame.startYear=2020&cubeTimeFrame.endMonth=10&cubeTimeFrame.endYear=2021&referencePeriods=20201001%2C20211001>].

⁴ Institut de la statistique du Québec, *La migration interrégionale au Québec en 2020-2021 : les pertes accrues des grands centres profitent à plusieurs régions*, janvier 2022, [En ligne : <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/migration-interregionale-quebec-2020-2021-pertes-grands-centres-profitent-regions.pdf>].

⁵ Chambre de commerce du Montréal métropolitain, *Sondage de la CCMM : le retour des travailleurs au centre-ville s'accélère*, 6 mai 2022, mené du 15 mars au 28 mars 2022, 727 répondants, [En ligne : https://www.ccm.ca/fr/medias/fiscalite-economie/faits_saillants_quatrieme_sondage_itacv/].

⁶ CBRE Research, *Montreal Office Figures Q1 2022*, [En ligne : <https://www.cbre.ca/insights/figures/montreal-office-figures-q1-2022/>].

Tout d'abord, l'inflation. Cette tendance touche particulièrement des postes budgétaires importants : l'approvisionnement en biens et en services et les coûts d'entretien, de construction et d'aménagement. Dans ces derniers cas, la Chambre a déjà fait valoir que la Ville doit demeurer concurrentielle et assurer une qualité exemplaire. En parallèle, des zones stratégiques sont en cours de planification et de développement, notamment l'Est de Montréal et le secteur Bridge-Bonaventure, et celles-ci doivent être prioritaires. Il faudra donc veiller à ce que les projets immobiliers qui seront autorisés génèrent une hausse conséquente de revenus fonciers pour la ville.

Ensuite, la fin de non-recevoir réitérée récemment par Québec quant à la capacité d'exploiter de nouvelles sources de revenus pour atténuer la forte dépendance aux revenus fonciers devra être prise en compte dans l'exercice de planification budgétaire. À court terme, la Ville devra utiliser les sources existantes et potentielles admises, en plus de réaliser des économies internes. La question des salaires et des hausses alignées sur le taux d'inflation en vertu des ententes collectives intensifie la pression.

Le développement des transports collectifs dans un contexte de réduction de l'achalandage attribuable à la pandémie constitue un enjeu supplémentaire. C'est un dossier que la Chambre estime prioritaire, mais qui requiert des ressources financières très importantes, souvent sous-estimées. Pensons notamment au SRB Pie-IX⁷ et au prolongement de la ligne bleue du métro de Montréal, qui ont vu leurs coûts augmenter considérablement depuis leur amorce. Quant à la reprise des volumes de passagers, elle se fera sans doute éventuellement, mais une bonne dose d'incertitude demeure en raison du travail en mode hybride.

Il en va de même du virage vert incarné dans le *Plan climat 2020-2030, Montréal 2030* et la *Stratégie d'électrification des transports 2021-2023*, qui pourrait s'avérer plus exigeant que prévu⁸. Selon un récent sondage de la Chambre⁹, 75 % des entreprises du Grand Montréal ont amorcé l'intégration des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) dans leur plan d'affaires. Ce même sondage révèle cependant que le critère environnemental n'est intégré que dans 49 % des organisations, même si les répondants le définissent comme le plus important à adopter dans les cinq prochaines années. Les besoins seront importants dans les années à venir, notamment en matière de financement et d'accompagnement des entreprises de la métropole.

La Chambre note aussi la possible stagnation des revenus fonciers du secteur immobilier commercial. Plusieurs immeubles de bureaux subissent les contrecoups de la crise en raison du recours accru au télétravail, et certains propriétaires pourraient convertir leurs locaux commerciaux en locaux résidentiels. À cet égard, la Chambre recommande une approche prudente misant notamment sur un fardeau fiscal concurrentiel par rapport aux autres métropoles nord-américaines, ou sur la facilitation de la conversion de locaux commerciaux excédentaires en logements par la réalisation de projets pilotes¹⁰, toujours en tenant compte des incidences budgétaires.

La hausse des taux d'intérêt pourra également avoir des répercussions à moyen et à long termes sur la stratégie d'emprunt de la Ville, mais à plus court terme, un ralentissement possible de l'économie et du

⁷ Elsa Iskander, « Prolongement vers Notre-Dame Est : les coûts estimés du SRB Pie-IX grimpent à près de 650 millions \$ », *24 Heures*, 23 septembre 2020, [En ligne : <https://www.24heures.ca/2020/09/23/prolongement-vers-notre-dame-est-les-couts-estimes-du-srb-pie-ix-grimpent-a-pres-de-650-millions#:~:text=Bus-,Prolongement%20vers%20Notre%2DDame%20Est%3A%20les%20co%C3%BBts%20estim%C3%A9s%20du%20SRB,%C3%A0%20pr%C3%A8s%20de%20650%20millions%20%24&text=Les%20co%C3%BBts%20estim%C3%A9s%20du%20futur,avec%20l%C3%A9lectrification%20des%20autobus.>].

⁸ Voir entre autres RBC Services économiques, *Une transition à 2 billions de dollars : vers un Canada à zéro émission nette*, 20 octobre 2021, [En ligne : https://leadershipavise.rbc.com/une-transition-a-2-billions-de-dollars/?_ga=2.142947187.719712864.1642863161-1231848329.1639150218].

⁹ Chambre de commerce du Montréal métropolitain, *Sondage CCMM : 75 % des entreprises du Grand Montréal ont déjà intégré des critères ESG à leurs stratégies*, 1^{er} juin 2022, mené du 20 avril au 2 mai 2022, 268 répondants, [En ligne : <https://www.ccm.ca/fr/medias/transitions-energetique/sondage-ccmm-75---des-entreprises-du-grand-montreal-ont-deja-integre-des-criteres-esg-a-leurs-strategies/>].

¹⁰ Chambre de commerce du Montréal métropolitain, *Étude Relancer le centre-ville de Montréal dans un environnement en profonde mutation – Stratégies pour tirer profit des nouveaux modes d'organisation du travail et de consommation du centre-ville*, février 2022, [En ligne : https://www.ccm.ca/~media/Files/PDF-Section/2022/Etude-CCMM_Relancer-le-centre-ville-de-Montreal-dans-un-environnement-en-profonde-mutation_FR.pdf?&la=fr].

marché immobilier qu'elle entraînerait pourrait avoir des conséquences néfastes sur la progression des revenus municipaux provenant principalement des droits de mutation et des permis de construction. Dans un tel environnement, la Chambre est d'avis que la Ville doit préparer un budget responsable, qui évite de hausser le fardeau fiscal et qui cherche à établir une compétitivité fiscale en regard des régions limitrophes.

La Ville doit préparer son budget de 2023 en considérant tous ces points de pression dans un contexte de *nouvelle normalité*. Elle doit chercher à freiner la hausse des dépenses, lesquelles ont crû de 18 % sur la période allant de 2018 à 2022, alors que le ratio d'endettement est passé de 99 % à 114 %.

Cela dit, le retour à un environnement économique robuste signifie que la Ville devrait obtenir en 2023 tout près du plein montant prévu dans le Pacte fiscal en lien avec la croissance de la TVQ, soit 192 millions de dollars (l'écart entre le réel et les projections pour 2021 et 2022 s'élevant à plus de 54 millions en manque à gagner). Il en va de même des revenus provenant de la hausse de l'achalandage du transport en commun et des revenus de stationnement, qui devraient améliorer la situation financière en 2023.

La Chambre a structuré son analyse et ses recommandations en fonction de trois objectifs :

1. Assurer une gestion rigoureuse des ressources;
2. Miser sur la densité et des processus optimisés dans les zones de développement prioritaires;
3. Favoriser l'essor de milieux de vie et de travail exemplaires pour une métropole attractive et prospère.

1. Assurer une gestion rigoureuse des ressources

L'efficacité budgétaire exige que chaque dollar soit alloué de manière à obtenir un rendement maximum sur le long terme. En 2022-2023, cette approche sera d'autant plus essentielle que la pression sur les dépenses de la Ville sera intense (pression pour de nouveaux services, promesses électorales à remplir et inflation générale élevée) et que toute hausse du fardeau fiscal net viendra fragiliser la base économique, en particulier les commerces du centre-ville. Dans un tel contexte, la Ville devra agir avec une rigueur exemplaire pour bien contrôler ses coûts.

L'objectif de gestion rigoureuse des finances est d'autant plus crucial que la trajectoire budgétaire empruntée depuis 2018 s'est traduite par des hausses successives importantes des dépenses municipales. La Chambre avait appuyé ces hausses, d'abord parce que l'économie de Montréal avait retrouvé un rythme de croissance élevé, puis parce que la Ville a dû faire face aux exigences de la pandémie. Toutefois, dans le nouveau contexte inflationniste, une approche prudente s'impose.

La Chambre a appuyé la demande des municipalités d'obtenir davantage de possibilités de diversification de leurs sources de revenus. Nous avons pris bonne note du refus du gouvernement du Québec d'aller plus loin, en citant notamment le poids de la rémunération des employés municipaux, de l'ordre de 30 % supérieur par rapport aux fonctionnaires provinciaux et de 40 % par rapport aux emplois dans le secteur privé^{11;12}. En appliquant le niveau de rémunération du gouvernement du Québec en 2022, la Ville aurait à sa disposition un montant de 457 millions de dollars pour mettre en œuvre ses priorités. Une réflexion s'impose!

Par ailleurs, la Ville doit continuer d'assurer ses missions de base telles que l'entretien du réseau routier local, le transport, la sécurité publique, l'urbanisme, et la gestion des eaux et des déchets. À ces responsabilités municipales s'ajoutent toutes les dépenses municipales dans des domaines qui ne relèvent pas des champs de compétence de la Ville, mais pour lesquelles les autres paliers de gouvernement exigent un cofinancement municipal, qu'il s'agisse d'itinérance, de services sociaux, d'initiatives de développement

¹¹ Charles Lecavalier et Fanny Lévesque, « Plus de pouvoirs, pas plus d'argent aux villes, dit Legault », *La Presse*, 12 mai 2022, [En ligne : <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2022-05-12/plus-de-pouvoirs-pas-plus-d-argent-aux-villes-dit-legault.php>].

¹² Philippe Teisceira-Lessard, « Le quart des employés gagne plus de 100 000 \$ », *La Presse*, 15 octobre 2021, [En ligne : <https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/2021-10-15/ville-de-montreal/le-quart-des-employes-gagne-plus-de-100-000.php>].

économique, d'habitation, etc. La Ville devrait évaluer les coûts additionnels ainsi engendrés par ces responsabilités et demander une pleine et entière compensation budgétaire.

Recommandation n° 1 : Concentrer les dépenses de la Ville dans ses champs de compétence et obtenir une pleine compensation pour les services rendus dans des fonctions qui relèvent des gouvernements du Québec et du Canada.

La recherche d'une plus grande efficacité dans l'appareil administratif

L'augmentation de l'efficacité de l'administration municipale et la réalisation de gains de productivité doivent également être des priorités. La mise en place du Service de la performance organisationnelle en 2014, auquel la planification stratégique s'est greffée en 2022, constitue un pas dans la bonne direction. Nous constatons toutefois qu'il reste beaucoup de chemin à parcourir. Comme l'a souligné la vérificatrice générale de la Ville dans son récent rapport, la gestion de chantiers et le suivi des recommandations passées présentent des lacunes importantes. Quant aux promoteurs immobiliers qui souhaitent réaliser des projets en sol montréalais, ils se butent encore trop souvent à des lenteurs et à des complexités indues.

Ce récent rapport, comme les précédents, nous rappelle la grande importance de poursuivre avec une vigueur accrue la revue des services, des programmes et des investissements pour à la fois atteindre des cibles d'économies, s'assurer de l'impact maximal du dollar dépensé et générer plus rapidement des recettes foncières. Dans un contexte de rareté de main-d'œuvre qui prévaudra encore longtemps, d'une transformation numérique nécessaire pour la Ville elle-même et d'un certain enchevêtrement des missions de la Ville avec celles des gouvernements supérieurs, cette approche est incontournable.

Recommandation n° 2 : Poursuivre et accélérer la mise en œuvre de la revue des services, des programmes et des investissements en fonction de cibles établies en marge de la préparation du budget annuel de la Ville.

Le défi de l'inflation

En tant qu'institution, la Ville est aussi aux prises avec une forte inflation. À court terme, elle doit respecter les conventions collectives qui prévoient une indexation selon le taux d'inflation annuel. Elle doit de plus composer avec des approvisionnements plus coûteux, en plus de coûts d'immobilisations et de construction fortement en hausse. Le prochain budget sera sous pression.

D'entrée de jeu, nous avons souligné l'importance d'aplanir les courbes de croissance des dépenses et de l'endettement. La réduction des services aux citoyens et aux entreprises n'est pas une avenue à privilégier, à moins qu'il s'agisse d'ajustements sans conséquences indésirables. Par contre, la possibilité de réaliser des économies par gains d'efficacité doit être examinée. Le cas échéant, des coupes paramétriques pourraient être envisagées, mais sans que celles-ci nuisent à la livraison des services. L'enjeu, comme on a pu l'observer dans le passé, est qu'une telle approche mène souvent à des incongruités où des services essentiels sont affectés au même titre que d'autres l'étant moins.

Dans un contexte de progression rapide de l'inflation, les citoyens et les entreprises s'inquiètent de la possibilité que la Ville hausse le compte de taxes municipales au niveau de l'inflation. La Chambre réitère qu'il faut éviter de hausser le fardeau fiscal au-delà de l'inflation, particulièrement dans un contexte où les entreprises montréalaises paient encore aujourd'hui le plus haut taux de taxes foncières commerciales au Canada (36,24 \$ par tranche de 1 000 \$, comparativement à la moyenne nationale de 23,88 \$)¹³.

¹³ Altus Group, *Canadian Property Tax Rate Benchmark Report 2021*, [En ligne : <https://www.altusgroup.com/services/reports/canadian-property-tax-rate-benchmark-report-2021/>].

Le ministère des Finances du Québec¹⁴ prévoit une inflation à 4,6 % en 2023. Ce taux aurait des conséquences négatives s'il était utilisé pour déterminer la hausse de la charge fiscale. La Chambre recommande plutôt d'adopter une approche d'étalement, en limitant à 3 % au maximum la hausse du compte de taxes pour 2023, et en « lissant » sur les trois prochaines années la hausse de taxes requise pour suivre l'inflation. Ceci permettrait d'atténuer le choc initial. Cette approche a été utilisée récemment ailleurs pour étaler sur trois ans les variations de valeur des rôles d'évaluation foncière, afin de lisser l'impact sur les propriétaires. L'application du même principe pour faire face à l'inflation nous apparaît comme une mesure pragmatique.

Recommandation n° 3 : Limiter la hausse du compte de taxes au maximum à 3 % en 2023 et répartir sur les trois années suivantes les besoins additionnels découlant d'une inflation plus élevée.

La Chambre salue depuis 2019 les efforts de la Ville visant à réduire l'écart entre les taxes foncières résidentielles et non résidentielles. Toutefois, à 4,11 en 2021, le ratio des taxes non résidentielles en regard des taxes résidentielles demeure le plus élevé des grandes villes canadiennes. Il reste beaucoup à faire pour s'approcher du ratio moyen canadien de 2,73 (ou même de la Ville de Québec, l'avant-dernière au pays avec un ratio de 3,47). La Chambre recommande donc fortement que la Ville poursuive la réduction de cet écart. Il s'agit d'un geste important afin de favoriser la compétitivité des entreprises de la métropole.

Recommandation n° 4 : Poursuivre la trajectoire de réduction de l'écart entre les taxes foncières résidentielles et non résidentielles.

Vers un recours accru à l'écofiscalité et au principe d'utilisateur-payeur

L'idée première de l'écofiscalité est d'influencer les comportements des particuliers et des entreprises en décourageant les activités nuisibles et en favorisant celles qui protègent l'environnement et stimulent l'innovation¹⁵. Elle s'inscrit donc tout à fait dans l'optique des objectifs environnementaux que la Ville a définis sur l'horizon 2030, et que le Grand Montréal dans son ensemble s'est fixé depuis au moins l'adoption du PMAD en 2011¹⁶.

L'écofiscalité prend notamment appui sur le principe d'utilisateur-payeur pour modifier les comportements. En outre, le principe de l'utilisateur-payeur vise une plus grande équité, même s'il n'a pas nécessairement pour but un comportement plus bénéfique pour l'environnement.

Face aux défis budgétaires de la Ville, nous réitérons notre appui à une mise en œuvre plus poussée de mesures selon ces deux notions. L'écofiscalité et le principe de l'utilisateur-payeur doivent devenir des éléments centraux de l'approche budgétaire de la municipalité. Le document de consultation souligne la difficulté de mettre de l'avant de telles mesures et le rendement-coût trop faible que celles-ci pourraient générer. Compte tenu de l'importance croissante de la carboneutralité et d'une tarification plus équitable de certains services municipaux, la Ville doit approfondir ses analyses et le balisage de villes exemplaires dans la prochaine année, de façon à proposer un plan d'action complet en la matière. Nous pensons notamment à la gestion de l'eau et des matières résiduelles relevant des champs de compétence de la Ville. En ce sens, nous prenons acte du chantier sur la fiscalité municipale mené par Dominique Olliver, présidente du Comité exécutif de la Ville de Montréal. L'écofiscalité devra faire partie de cette réflexion importante pour le milieu des affaires.

Ce recours à l'écofiscalité devrait se faire à coût global nul et à l'échelle de la région métropolitaine, notamment afin d'éviter des effets négatifs sur les choix d'emplacement des entreprises et de résidence

¹⁴ Ministère des Finances du Québec, *Plan budgétaire 2022-2023*, [En ligne : http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2022-2023/documents/Budget2223_PlanBudgetaire.pdf].

¹⁵ Paul Lanoie, « Le recours insuffisant à l'écofiscalité au Québec », *Options politiques*, 13 mai 2020, [En ligne : <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/july-2020/le-recours-insuffisant-a-lecofiscalite-au-quebec/>].

¹⁶ Chambre de commerce du Montréal métropolitain, *Le plan d'aménagement : une fondation pour l'essor économique de la métropole*, 29 septembre 2011, [En ligne : https://www.ccm.ca/documents/memoires/2010_2011/ccmm_memoire-pmad2011_fr.pdf].

des citoyens. Les charges perçues devraient être réinvesties pour améliorer le service en question, réduire le fardeau fiscal ou améliorer la performance environnementale de l'administration municipale.

Recommandation n° 5 : Présenter un plan d'action sur la mise en œuvre de mesures d'écofiscalité à coût global nul en s'assurant que les sommes facilitent la transition verte de la Ville ou l'amélioration des services, en plus de l'application du principe d'utilisateur-payeur dans un souci d'équité.

Inclusion des équipements technologiques dans le rôle d'évaluation foncière

Depuis quelques années, la Ville de Montréal porte au rôle d'évaluation foncière les équipements spécialisés des centres de données basés sur son territoire, ce qui augmente considérablement – jusqu'à 300 % dans certains cas¹⁷ – le compte de taxes foncières des entreprises concernées. Cette pratique est contraire au bon sens, puisque les équipements concernés – refroidisseurs, pièces d'alimentation électrique, etc. – ne font pas partie en soi de l'immeuble, mais appartiennent plutôt à l'entreprise qui l'occupe, et pourraient être retirés si l'entreprise quittait le local. Il ne s'agit pas de « foncier ».

En outre, ces équipements perdent de leur valeur avec le temps, contrairement au rôle foncier, qui lui, gagne en valeur. À notre connaissance, aucune autre administration d'une métropole canadienne ne taxe ces équipements. Au contraire, la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba et l'Ontario excluent explicitement ceux-ci du rôle d'évaluation.

La Chambre et le milieu des affaires comprennent et soutiennent le besoin de diversifier les revenus des municipalités. Cependant, la taxation de tels équipements nuira forcément à l'attractivité de la métropole dans tous les secteurs innovants qui exigent des équipements de pointe – et aussi les secteurs dits plus traditionnels qui nécessitent des équipements spécialisés tels que ceux présents dans les cabinets de dentistes.

Nous croyons que la Ville fait fausse route en ciblant ces équipements. Il n'est pas trop tard pour rectifier le tir. À moins que la Ville ne fasse d'elle-même preuve de retenue, il faudra demander au gouvernement du Québec de modifier la *Loi sur la fiscalité municipale* pour exclure ce type d'équipement. Toutefois, nous invitons la Ville à prendre les devants et à exclure d'elle-même les équipements spécialisés appartenant à des entreprises qui ne font pas partie intégrante du bâtiment qui les héberge.

Recommandation n° 6 : À l'instar des autres métropoles canadiennes, s'engager à ne pas inclure les équipements technologiques dans le rôle d'évaluation foncière.

2. Miser sur la densité et des processus optimisés dans les zones de développement prioritaires

Au cours de la dernière décennie, la métropole a connu un développement immobilier remarquable, mis à part le ralentissement provoqué par la pandémie. Les mises en chantier et les investissements en construction ont repris leur rythme de croissance en 2022.

La Ville de Montréal prévoit percevoir des revenus additionnels liés à la croissance immobilière selon ses projections budgétaires¹⁸. Compte tenu de l'évolution incertaine du marché immobilier en raison de la montée des taux d'intérêt, des coûts de construction et des prix des maisons, en plus de l'impact potentiel

¹⁷ Hélène Baril, « Taxation des équipements technologiques : la porte s'ouvre pour les villes du Québec », *La Presse*, 31 mai 2022, [En ligne : <https://www.lapresse.ca/affaires/2022-05-31/taxation-des-equipements-technologiques/la-porte-s-ouvre-pour-les-villes-du-quebec.php>].

¹⁸ Ville de Montréal, *Perspectives budgétaires 2023*, [En ligne : https://portail-m4s.s3.montreal.ca/pdf/consultations_prebudgetaires_2023_vf.pdf].

du Règlement pour une métropole mixte et du bilan migratoire interrégional négatif, nous ne pouvons qu'espérer que cette prévision se réalise.

Le prochain budget de la Ville doit donc réunir des conditions propices à une croissance soutenue. La Chambre estime que la Ville doit d'abord concentrer ses ressources dans le développement de quelques zones prioritaires, porter une attention particulière à la dynamique du centre-ville et faciliter la réalisation de projets immobiliers en réunissant les conditions nécessaires pour réussir la densification.

Quatre zones prioritaires à développer rapidement

Quelques zones au fort potentiel de développement ont fait l'objet d'études et de consultations approfondies au cours des dernières années. Il faut maintenant y accorder les ressources nécessaires pour enclencher les travaux rapidement. La Chambre cible en priorité quatre zones : le quartier Namur-Hippodrome, le secteur Bridge-Bonaventure, le site de l'ancien Hôpital Royal Victoria et les terrains contaminés de l'Est de Montréal.

Dans ce dernier cas, reconnaissant que de grands projets prennent plus de temps à développer, il y a lieu d'examiner la possibilité d'enclencher des travaux sur de plus petits lots afin de susciter la réalisation à plus court terme de projets en amont, d'autant plus que le gouvernement du Québec a versé depuis quelque temps déjà à la Ville les sommes requises à cette fin, dont une infime partie seulement a été décaissée.

Recommandation n° 7 : En 2023, la Ville doit concentrer ses ressources dans le développement de quatre zones prioritaires : le quartier Namur-Hippodrome, le secteur Bridge-Bonaventure, le site de l'ancien Hôpital Royal Victoria et les terrains contaminés de l'Est de Montréal.

Suivre attentivement la dynamique immobilière du centre-ville

Le centre-ville reprend vie. Les efforts de relance donnent des résultats, bien que le taux d'inoccupation des locaux pour bureaux demeure élevé en raison du travail en mode hybride. Il faut être surtout attentif à l'impact d'une baisse de demande de locaux des catégories B et C, comme le démontre une récente étude de la Chambre menée dans le cadre de l'initiative *J'aime travailler au centre-ville*¹⁹.

La conjoncture est propice à une reconversion de tels locaux vers le résidentiel. La Chambre encourage la Ville à examiner la possibilité d'ajuster la catégorie de certains édifices pour permettre la conversion vers le résidentiel. Elle devra le faire avec discernement et en suivant de près l'évolution de la demande dans les prochaines années. Elle ne doit surtout pas perdre de vue l'évolution du marché à plus long terme. La clé ici est de ne pas mettre en péril l'accueil éventuel d'entreprises au centre-ville et l'absorption de la croissance de la base économique.

Au début des années 2000, alors que Montréal sortait de plusieurs années de léthargie économique, des pressions s'exerçaient pour convertir des locaux à vocation économique en résidentiel. Force est de constater que ceux qui militaient en faveur du statu quo ont eu raison : ces espaces destinés au développement commercial ont joué un rôle clé dans le grand redémarrage économique de la métropole. Les autorités devront prendre en compte ce type de dynamique afin de s'assurer de ne pas hypothéquer la croissance de Montréal au cours des prochaines années.

Recommandation n° 8 : Porter une attention à la dynamique des immeubles commerciaux au centre-ville, notamment de catégories B et C, en s'assurant d'un juste équilibre entre la conversion vers le résidentiel et le maintien d'une offre répondant aux besoins des entreprises à moyen et à long termes.

¹⁹ Chambre de commerce du Montréal métropolitain, *Espaces à bureaux au centre-ville de Montréal : comment stimuler les synergies et attirer de nouvelles entreprises*, avril 2022, [En ligne : https://www.ccmm.ca/~media/Images/Sections/centre-ville/espaces-et-cie/Etude-CCMM_Espaces-a-bureaux-au-centre-ville-de-Montreal.pdf?la=fr].

Soutenir l'investissement privé et faciliter les projets immobiliers

Dans ce contexte, la Ville doit chercher à accélérer le rythme d'approbation des projets d'investissement et miser sur des mesures susceptibles de faciliter davantage l'investissement privé et de favoriser le développement de nouveaux projets immobiliers sur le territoire.

La volonté de densifier autour des actifs de transport collectif dans l'esprit du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) est largement partagée. La Ville et les promoteurs ne s'entendent toutefois pas sur l'envergure souhaitée. Leurs visions distinctes du développement du secteur Bridge-Bonaventure l'illustre bien. La nouvelle consultation menée à propos du *Plan d'urbanisme et de mobilité 2050* doit faire en sorte que ces visions convergent, et ce, plus rapidement que ce que laisse présager l'échéancier de consultation très étendu.

Par ailleurs, la sortie de la présidente de la Société immobilière Prével, Laurence Vincent, dans le cadre de l'édition 2022 du Forum stratégique sur les grands projets de la Chambre, largement appuyée par les acteurs de l'immobilier, traduit fort bien le sentiment d'exaspération du milieu, qui se bute à des processus fastidieux en faisant affaire avec les services de la ville-centre et des arrondissements²⁰. Plusieurs mettent de l'avant des solutions, telles que l'idée d'avoir un accompagnateur de projets immobiliers responsable de faire cheminer ces projets dans les dédales de l'administration, dans un esprit de collaboration et à l'image de ce que l'on trouve déjà à Québec et à Laval, notamment.

Un tel environnement d'affaires peut s'avérer un désincitatif au développement immobilier à Montréal. Les besoins en habitation pour tous les types de logement, y compris les logements sociaux et abordables, sont pourtant grands. La Ville doit prendre note des solutions proposées et apporter les changements qui s'imposent à ses processus afin d'accroître sa performance organisationnelle et de rassembler des conditions plus propices à la construction sur son territoire. En ce sens, la Chambre tient à soutenir la récente proposition de Luc Rabouin, responsable du développement économique au comité exécutif, visant à nommer des chargés de projet dès cet automne afin d'accompagner les promoteurs immobiliers dans leurs interactions avec l'appareil municipal.

La mise en place d'une cellule facilitatrice au sein de l'appareil municipal constitue également un pas dans la bonne direction. D'ailleurs, le rapport de cette cellule est attendu avec grande attention par le milieu des affaires. Or, il faut également que l'administration municipale fasse preuve du leadership nécessaire pour concilier l'acceptabilité sociale et le développement d'une offre suffisante de logements, sans céder à la tentation de multiplier les consultations dès que des craintes individuelles de citoyens viennent s'opposer à des projets d'intérêt public.

Recommandation n° 9 : La Ville doit examiner en profondeur ses processus et mettre en œuvre rapidement des solutions, telles que la désignation d'accompagnateurs de projets immobiliers au sein de l'administration municipale, pour favoriser la construction sur son territoire et augmenter l'offre immobilière.

Pour une meilleure connaissance des besoins en matière d'habitation

Le marché de l'habitation est sous pression. La hausse des mises en chantier ne suffit pas à répondre à la demande. Malgré une croissance du nombre d'unités mises en chantier depuis cinq ans, il demeure difficile de répondre aux besoins du marché dans le Grand Montréal. Le taux d'inoccupation des logements locatifs se situe toujours près de son seuil de crise, soit autour de 3 %²¹. Sur le marché de la revente, les prix s'enflamment en raison notamment d'une offre trop faible. Il en va de même des prix des nouvelles constructions compte tenu de la hausse des coûts des matériaux et de la main-d'œuvre. L'entente survenue

²⁰ André Dubuc, « Un promoteur immobilier se vide le cœur », *La Presse*, 30 avril 2022, [En ligne : <https://www.lapresse.ca/affaires/marche-immobilier/2022-04-30/vision-pour-montreal/un-promoteur-du-centre-ville-se-vide-le-coeur.php>].

²¹ SCHL, *Rapport sur le marché locatif – Canada et régions métropolitaines*, février 2022, [En ligne : <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/professional/housing-markets-data-and-research/market-reports/rental-market-report/rental-market-report-2021-fr.pdf?rev=a7a676b6-6bba-4303-8efd-42bbf8bf25e1>].

en 2020 entre les gouvernements du Québec et du Canada à propos du logement social a été largement saluée, mais elle ne suffira pas à répondre adéquatement aux besoins.

Résultat : l'accès au logement demeure très difficile dans la métropole. Pourtant, une offre d'habitation diversifiée et attractive s'est avérée au fil des ans l'un des grands atouts concurrentiels de la métropole.

Des questions sont soulevées. Comment tenir compte de la croissance démographique au cours de la prochaine décennie, du vieillissement de la population, de travail en mode hybride, des cibles de réduction de l'empreinte environnementale (entre autres, pas une congestion moindre et des transports collectifs bien développés)? Comment intégrer dans les prochains développements des exercices – le Plan d'urbanisme et de mobilité 2050, le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire – qui pavent la voie et exerceront une influence déterminante au cours de la prochaine décennie?

Dans un tel cadre, la Chambre souhaitera s'associer cette année à des partenaires directement concernés par cet enjeu, dont au premier chef la Ville de Montréal, afin de porter un regard éclairé sur la situation du logement dans la métropole et de proposer des solutions qui permettront au secteur privé et aux décideurs publics d'être mieux outillés et de se mobiliser autour d'une vision commune et de solutions partagées en matière d'offre d'habitation dans le Grand Montréal.

3. Favoriser l'essor de milieux de vie et de travail exemplaires pour une métropole attractive et prospère

En complément aux mesures budgétaires et aux gestes à poser en vue de faciliter le développement immobilier à Montréal, la Chambre réitère la nécessité pour la Ville de chercher à réunir les conditions d'un environnement de vie et d'affaires attractif, non seulement à l'échelle régionale pour favoriser une plus grande rétention de personnes, mais aussi à l'échelle internationale pour se distinguer et attirer toujours plus de talents et d'investissements.

Miser sur le savoir-faire local et l'innovation pour façonner le Montréal de demain

La Ville elle-même est un acteur économique majeur sur son territoire. Ses approvisionnements annuels en biens et en services divers en font un client d'envergure pour de nombreuses entreprises d'ici. Ces dépenses totalisent plus de 3 milliards de dollars par année. La présentation d'un *Énoncé d'achat local et responsable* en 2021 constitue un pas dans la bonne direction. La mise en œuvre de cette politique par le biais d'un plan d'action devra s'appuyer sur un ensemble de cibles et d'indicateurs précis qui permettront d'assurer un suivi rapproché des actions des autorités.

Dans le même esprit, la Ville devrait appuyer des projets pilotes et des vitrines de démonstration dans ses champs de compétence. Elle mettrait alors en valeur le potentiel créatif des entreprises montréalaises pour répondre à des problématiques auxquelles elle est confrontée. Elle devrait entre autres poursuivre l'idée de rendre ses données plus accessibles à des secteurs phares de Montréal qui développent de nouveaux produits ou services et qui utilisent massivement des données en utilisant le potentiel des secteurs à grand rayonnement de la métropole, à l'instar de l'intelligence artificielle.

Recommandation n° 10 : Favoriser les retombées économiques locales en se dotant de cibles en matière d'approvisionnement responsable, notamment dans le cadre d'un plan d'action précis, et miser sur des projets pilotes et des vitrines de démonstration dans l'ensemble des champs de compétence de la Ville.

Améliorer la gestion des chantiers

L'enjeu de la gestion des chantiers demeure au centre de nos préoccupations. Force est de constater que la situation d'ensemble ne s'améliore pas significativement, et ce, malgré l'adoption de la *Charte*

montréalaise des chantiers. Il faut convenir que les réfections d'infrastructures de transport et le nombre élevé de chantiers et de projets publics et privés sur l'ensemble du territoire sont une source de complexité. Cet environnement prévaudra pendant encore de longues années. La tâche est sans doute ardue, mais nous y voyons l'occasion de mettre à profit les compétences de la Ville et de ses fournisseurs pour définir des solutions qui auront des effets concrets.

Recommandation n° 11 : Mettre en place des processus et des mécanismes permettant d'améliorer rapidement et distinctement la gestion des chantiers et leur impact sur les commerçants et les habitants de la métropole, en mettant un accent particulier sur les chantiers qui relèvent d'autres parties prenantes.

Promouvoir une image de marque forte et distinctive de Montréal

Les frontières sont réouvertes. Le tourisme retrouve son dynamisme d'avant la pandémie et les grands événements sportifs et culturels donneront à nouveau une impulsion au centre-ville. Les voyages d'affaires et les congrès internationaux reprennent.

La concurrence avec plusieurs métropoles internationales demeure très vive. Montréal doit donc continuer à tirer son épingle du jeu. Pour ce faire, la Chambre table en faveur de trois dossiers prioritaires à concrétiser dans un horizon de court terme.

D'abord, la Ville doit assurer son leadership auprès du gouvernement du Québec afin que le projet d'agrandissement du Palais des congrès, clé du succès de Montréal pour attirer des congrès et des événements d'envergure internationaux, aille de l'avant²².

Il est aussi nécessaire que la Ville cherche à faciliter rapidement le déploiement des futures zones d'innovation sur le territoire. Celles-ci renforceront le positionnement international de Montréal, attireront de nouveaux capitaux et renforceront le savoir-faire montréalais dans plusieurs secteurs.

Enfin, le leadership municipal doit s'incarner dans une volonté plus forte de promouvoir une image de marque forte et distinctive de Montréal. À l'heure de la pleine reprise du tourisme, la compétition entre les villes s'intensifie. Afin de tirer son épingle du jeu, la Ville de Montréal doit accorder des sommes pour développer cette image et pour en faire la promotion dans les marchés internationaux prioritaires.

Recommandation n° 12 : Réaffirmer Montréal comme une métropole internationale.

- A) Obtenir l'aval et le financement nécessaire du gouvernement du Québec pour réaliser l'agrandissement du Palais des congrès de Montréal.***
- B) Faciliter le déploiement des zones d'innovation sur le territoire.***
- C) Accorder un financement afin de développer une image de marque forte, rassembleuse et distinctive pour le Grand Montréal et en faire la promotion dans les marchés internationaux prioritaires.***

Conclusion

L'économie de Montréal a repris son élan. La préparation du prochain budget de la Ville se fait ainsi dans un cadre plus robuste, mais toujours empreint d'incertitude. Des dépenses exceptionnelles et des revenus sous pression constituent un grand défi. Ainsi, la Ville devra composer simultanément avec des pressions inflationnistes sur sa propre masse salariale, une hausse des coûts d'approvisionnement, d'entretien et de

²² Gouvernement du Québec, *Plan québécois des infrastructures 2020-2030*, [En ligne : https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/20-21/7-Plan_quebecois_des_infrastructures.pdf].

construction, ainsi la montée des taux d'intérêt, tant pour ses emprunts que pour son impact sur le marché immobilier.

L'administration municipale doit donc s'assurer au premier titre de bien contrôler ses propres dépenses. Elle devrait aussi chercher à lisser la hausse du fardeau fiscal, en limitant à 3 % au maximum la hausse pour la prochaine année, quitte à se rattraper sur les deux années subséquentes.

Alors qu'il est peu envisageable que la Ville puisse diversifier ses sources de revenus, du moins à court terme, il devient encore plus critique qu'elle concentre ses actions dans ses champs de compétence, qu'elle exploite davantage le potentiel de l'écofiscalité et de la notion d'utilisateur-payeur et, surtout, qu'elle génère des gains d'efficacité importants par l'examen de ses processus et de sa transformation numérique.

De cette manière, la Ville sera davantage en mesure d'investir dans des milieux de vie et de travail exceptionnels pour attirer et retenir des talents et des entreprises et favoriser leur essor.

Synthèse des recommandations

Recommandation n° 1 : Concentrer les dépenses de la Ville dans ses champs de compétence et obtenir une pleine compensation pour les services rendus dans des fonctions qui relèvent des gouvernements du Québec et du Canada.

Recommandation n° 2 : Poursuivre et accélérer la mise en œuvre de la revue des services, des programmes et des investissements en fonction de cibles établies en marge de la préparation du budget annuel de la Ville.

Recommandation n° 3 : Limiter la hausse du compte de taxes au maximum à 3 % en 2023 et répartir sur les trois années suivantes les besoins additionnels découlant d'une inflation plus élevée.

Recommandation n° 4 : Poursuivre la trajectoire de réduction de l'écart entre les taxes foncières résidentielles et non résidentielles.

Recommandation n° 5 : Présenter un plan d'action sur la mise en œuvre de mesures d'écofiscalité à coût global nul en s'assurant que les sommes facilitent la transition verte de la Ville ou l'amélioration des services, en plus de l'application du principe d'utilisateur-payeur dans un souci d'équité.

Recommandation n° 6 : À l'instar des autres métropoles canadiennes, s'engager à ne pas inclure les équipements technologiques dans le rôle d'évaluation foncière.

Recommandation n° 7 : En 2023, la Ville doit concentrer ses ressources dans le développement de quatre zones prioritaires : le quartier Namur-Hippodrome, le secteur Bridge-Bonaventure, le site de l'ancien Hôpital Royal Victoria et les terrains contaminés de l'Est de Montréal.

Recommandation n° 8 : Porter une attention à la dynamique des immeubles commerciaux au centre-ville, notamment de catégories B et C, en s'assurant d'un juste équilibre entre la conversion vers le résidentiel et le maintien d'une offre répondant aux besoins des entreprises à moyen et à long termes.

Recommandation n° 9 : La Ville doit examiner en profondeur ses processus et mettre en œuvre rapidement des solutions, telles que la désignation d'accompagnateurs de projets immobiliers au sein de l'administration municipale, pour favoriser la construction sur son territoire et augmenter l'offre immobilière.

Recommandation n° 10 : Favoriser les retombées économiques locales en se dotant de cibles en matière d'approvisionnement responsable, notamment dans le cadre d'un plan d'action précis, et miser sur des projets pilotes et des vitrines de démonstration dans l'ensemble des champs de compétence de la Ville.

Recommandation n° 11 : Mettre en place des processus et des mécanismes permettant d'améliorer rapidement et distinctement la gestion des chantiers et leur impact sur les commerçants et les habitants de la métropole, en mettant un accent particulier sur les chantiers qui relèvent d'autres parties prenantes.

Recommandation n° 12 : Réaffirmer Montréal comme une métropole internationale.

- A) Obtenir l'aval et le financement nécessaire du gouvernement du Québec pour réaliser l'agrandissement du Palais des congrès de Montréal.
- B) Faciliter le déploiement des zones d'innovation sur le territoire.
- C) Accorder un financement afin de développer une image de marque forte, rassembleuse et distinctive pour le Grand Montréal et en faire la promotion dans les marchés internationaux prioritaires.