



la Chambre de commerce
du Montréal métropolitain

Budget de la Ville de Montréal : il faut accroître l'efficacité des services et recentrer les dépenses de la Ville sur ses domaines de compétence

*Recommandations dans le cadre de la consultation prébudgétaire
en vue du budget 2024 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

18 avril 2023

Table des matières

- Préambule.....3**
- Contexte3**
- Introduction.....3**
- 1. Perspective sur les revenus et les dépenses6**
 - 1.1. Les revenus : le potentiel à exploiter à court terme6**
 - 1.2. Les dépenses : poursuivre les efforts d’optimisation8**
- 2. Les projets et initiatives prioritaires : accélérer la cadence.....11**
- Conclusion 13**
- Synthèse des recommandations 14**

Préambule

Forte d'un réseau de 8 000 membres, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (ci-après la « Chambre ») agit sur trois fronts : elle porte la voix du milieu des affaires de la métropole, offre des services spécialisés aux entreprises et à leurs employés et mène des initiatives d'impact pour renforcer l'environnement d'affaires. 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 la préparation de son budget de 2024, la Ville de Montréal a de 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 de la région métropolitaine 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 est heureuse de faire valoir le point de vue et les attentes du milieu des affaires dans le cadre de cet important exercice, qui en est à sa cinquième année.

Représentant la voix du milieu des affaires de la métropole, la Chambre participe activement à de nombreuses consultations publiques, notamment en matière de développement économique et urbain, afin de faire connaître les priorités de ses membres. À cet égard, elle participe systématiquement 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 continue de l'environnement d'affaires et de la qualité de vie des citoyens, et au dynamisme économique de la métropole.

Introduction

Alors que les budgets des récentes années ont été préparés dans un contexte de crise provoquée par la pandémie, celui de 2024 s'inscrit dans un contexte de ralentissement économique à l'échelle mondiale. Vraisemblablement, le Canada et le Québec n'y échapperont pas, pas plus que Montréal. Les hausses répétées des taux d'intérêt visant à juguler les pressions inflationnistes ne se répercutent que progressivement et n'atteignent leur plein impact que plusieurs trimestres après leur annonce. Ainsi, la croissance économique anticipée en 2023 devrait être quasi nulle et la reprise s'annonce plutôt timide en 2024, tant au Québec qu'au Canada, comme les récents budgets de chacun l'indiquent.

Dans cette perspective, le défi pour la Ville de Montréal est de réunir les conditions propices au maintien de l'élan remarquable que connaît Montréal depuis plus d'une quinzaine d'années, tout en assurant un cadre budgétaire des plus rigoureux.

S'assurer que la métropole demeure l'une des plus attractives, qu'elle offre un environnement d'affaires enviable et des milieux de vie exemplaires s'avère un objectif toujours plus exigeant alors que les défis à relever demanderont des efforts importants sur une longue période.

Il faut simultanément accélérer la transition écologique, généraliser la transformation numérique de la Ville, composer avec une démographie vieillissante et une pénurie de main-d'œuvre systématique, requinquer le centre-ville fragilisé par le télétravail persistant qui entraîne une hausse marquée des taux d'inoccupation

des immeubles de bureaux, contribuer à l'émergence de solutions concrètes à la crise du logement toutes catégories confondues, et ce, tout en tenant compte de la capacité limitée de payer des contribuables et des entreprises aux prises avec une inflation qui atteint des niveaux jamais vus depuis 30 ans et des taux d'intérêt élevés qui gonflent leurs paiements hypothécaires et les coûts de leurs emprunts.

On doit par ailleurs s'inquiéter de l'augmentation du solde migratoire interrégional, qui a passé le cap des 30 000 personnes systématiquement au cours des dernières années et a même atteint un sommet depuis le tournant du millénaire de 48 300 personnes en 2020-2021¹. Avec le recours persistant au télétravail, ces données rappellent le besoin de générer une offre immobilière riche et diversifiée dans un environnement de vie et d'affaires attractif².

La Ville elle-même subit cette pression inflationniste. Cela se traduit par une forte croissance des coûts d'acquisition, d'entretien et de développement de ses équipements, du mobilier urbain et des infrastructures.

Une performance économique encore robuste dans un environnement incertain

Malgré les nuages, l'économie de Montréal se tire d'affaire remarquablement bien. De fait, depuis une quinzaine d'années, les données démontrent la résilience de la métropole, qui a repris son rôle de moteur économique du Québec. Après le hiatus provoqué par la pandémie, tous les grands secteurs économiques du Grand Montréal, ses grappes industrielles, le tourisme, la restauration, l'hôtellerie et la culture, ont repris leur élan.

Le produit intérieur brut a connu un bond de 41,2 % au cours de la dernière décennie. Le taux de chômage a diminué de près de la moitié sur la période de 2009 à 2022, passant de 11,5 % à 5,7 %, alors que le taux d'emploi augmentait de 57,5 % à 63,7 %. Ainsi, le marché du travail montréalais compte 218 400 personnes de plus en emploi aujourd'hui pour un total de 1 129 milliers. La croissance de la richesse foncière a aussi été remarquable durant la période alors que la valeur des permis de bâtir a presque triplé, passant de 2,4 à 6,7 milliards de dollars entre 2009 et 2019, juste avant le ralentissement causé par la pandémie. Quant aux investissements directs étrangers, ils se sont élevés à plus de 3,6 milliards de dollars en 2022, à peine moins que le record de 3,8 milliards réalisé l'année précédente.

Cette performance s'accompagne, on l'a évoqué, d'un stress majeur sur le marché du travail. Le taux de postes vacants demeure élevé, à 4,7 % au quatrième trimestre de 2022, en recul cependant par rapport à son sommet de 5,9 % atteint au second trimestre de 2022. On doit y voir le signe d'un ralentissement économique³.

L'importance du centre-ville pour les finances de la Ville

Dans le contexte d'un ralentissement économique, la situation du centre-ville devient encore plus préoccupante. Avec le télétravail, le taux d'inoccupation des espaces de bureaux au centre-ville demeure très élevé : il a atteint 16,5 % au premier trimestre de 2023⁴.

¹ Institut de la statistique du Québec, *Entrants, sortants, solde migratoire interrégional et taux correspondants selon le groupe d'âge, régions administratives du Québec, 2001-2002 à 2021-2022* (série chronologique) [En ligne : https://statistique.quebec.ca/fr/produit/tableau/entrants-sortants-solde-migratoire-interregional-et-taux-correspondants-selon-le-groupe-dage-regions-administratives-du-quebec-portrait-annuel#tri_migrants=1&tri_tertr=0&tri_age=1]

² Voir entre autres la lettre d'opinion de la FCEI publiée dans *La Presse*. « La régionalisation de l'immigration ». 4 avril 2023 [En ligne : https://plus.lapresse.ca/screens/ce00f491-8605-43cc-ba5b-00c21cbc53a4_7C_0.html?utm_content=email&utm_source=lpp&utm_medium=referral&utm_campaign=internal+share]

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 CBRE, *Statistiques sur le marché des bureaux au Canada au T1 2023*. 4 avril 2023. [En ligne : <https://www.cbre.ca/fr-ca/press-releases/canadas-office-vacancy-rises-further-in-first-quarter>]

Le Groupe Altus évoque la possibilité que ce taux atteigne 29 % d'ici 2027⁵. L'impact sur les valeurs foncières pourrait être très significatif, avec en corollaire une baisse tout aussi significative des revenus fonciers pour la Ville. Il faudra faire preuve de vigilance, tout en explorant des mesures telles que la conversion d'immeubles de classes B et C en résidences ou le déploiement de nouvelles stratégies par les autorités municipales.

Notons également l'achalandage moindre du transport en commun, qui entraîne en 2023 un manque à gagner de 78 millions de dollars pour la Société de transport de Montréal, avant des compressions envisagées de 18 millions⁶. À l'échelle de la région, l'Autorité régionale de transport métropolitain évalue son manque à gagner à plus de 500 millions de dollars⁷. Heureusement, le récent budget du gouvernement du Québec prévoit une enveloppe exceptionnelle de 400 millions de dollars jusqu'en 2024 pour soutenir le maintien des services de transport collectif malgré la diminution de l'achalandage.

Des défis financiers de la Ville de Montréal toujours présents

Bref, si l'économie de manière générale est sortie de la pandémie, cela ne signifie pas que la situation est confortable. La perspective à court terme demeure difficile.

Le document de consultation *Perspectives budgétaires 2024* fait part d'un défi moyen cumulé d'équilibre de 200,7 millions de dollars. En se basant sur le budget de 2023, soit un budget de fonctionnement de 6,8 milliards de dollars, le défi budgétaire représente 2,9 % du budget de fonctionnement. **Nous estimons que la Ville peut et doit absorber ce déficit à même un processus d'optimisation interne, notamment par des gains d'efficacité, un recentrage vers ses missions premières et des gains de productivité liés à l'adoption systématique des technologies numériques.**

La possible diminution de revenus fonciers du secteur immobilier commercial doit également être surveillée, sachant que les immeubles de bureaux subissent les contrecoups de la crise en raison du recours accru au télétravail et que certains propriétaires immobiliers pourraient convertir leurs locaux commerciaux en locaux résidentiels.

Si le consensus établi veut que l'économie ralentisse cette année, le marché immobilier, lui, a déjà amorcé son ralentissement, ce qui aura des conséquences sur la progression des revenus municipaux provenant des droits de mutation et des permis de construction. À moyen et long terme, l'impact devrait en plus se faire sentir sur le coût des emprunts de la Ville, d'autant plus que son ratio d'endettement s'est détérioré, passant de 99 % à 115 % entre 2018 et 2023.

À cet égard, la Ville doit entreprendre un redressement de son ratio d'endettement très exigeant pour le ramener vers la cible de 100. Il lui faut donc augmenter sensiblement ses dépenses au comptant. Elle doit de plus freiner la forte hausse de ses effectifs de manière à mieux contrôler la rémunération globale. La Chambre note en effet que, selon un indice 100 (2011), l'effectif est demeuré plutôt stable de 2011 à 2018, autour de 100 à 102, puis n'a cessé de croître année après année, se soldant par une hausse marquée de 10,5 points jusqu'en 2023, soit en moins de cinq ans. Une croissance si importante et rapide n'est pas justifiable, alors que la Ville devrait plutôt viser des gains d'efficacité en période de pénurie de main-d'œuvre et d'inflation salariale.

Enfin, la Chambre appuie la Ville, qui cherche depuis longtemps à diversifier ses sources de revenus, tout en réitérant que ces nouvelles sources de revenus doivent être le plus neutres possible pour ne pas nuire à la compétitivité des entreprises et au développement immobilier, tant résidentiel que non résidentiel. Nous

⁵ *La Presse*. « Centre-ville – Montréal veut faciliter la conversion de bureaux en logements ». 9 décembre 2022 [En ligne : https://plus.lapresse.ca/screens/a6b3f9d6-674f-43a2-8f11-7ee57fdb99c4%7C_0.html]

⁶ *Journal de Montréal*. « La STM compte réduire ses dépenses de 18 M\$ en 2023 ». 21 février 2023 [En ligne : <https://www.journaldemontreal.com/2023/02/21/la-stm-compte-reduire-ses-depenses-de-18-m-en-2023>]

⁷ *La Presse*. « Cessez de "prendre l'usager en otage", lance l'ARTM aux opérateurs ». 28 février 2023 [En ligne : <https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/2023-02-28/financement-du-transport-collectif/cessez-de-prendre-l-usager-en-otage-lance-l-artm-aux-operateurs.php>]

estimons cependant qu'il est peu probable que les choses changent dans la prochaine année. Le présent pacte fiscal étant en vigueur jusqu'en 2024, nous croyons que rien ne va changer pour le budget de 2024, mis à part l'adoption de mesures ponctuelles encore indéfinies. La Ville devra dans l'immédiat préparer un dossier extrêmement solide en appui à la préparation du prochain pacte fiscal avec le gouvernement du Québec. Dans l'optique de 2024, la Ville devra donc compter sur les sources existantes.

Sur cette base, la Chambre met de l'avant un ensemble de recommandations portant sur les revenus, les dépenses et les projets et initiatives prioritaires. La Commission y trouvera un écho à des positions défendues depuis ses premières consultations budgétaires, mais qui méritent encore aujourd'hui d'être reprises faute d'avancées suffisantes ou en raison du potentiel qu'elles recèlent dans le présent contexte. Trois grands principes guident notre approche :

- Diversifier les revenus
- Optimiser les dépenses et accroître l'efficacité de l'administration
- Accélérer les projets porteurs pour le développement économique de la métropole

1. Perspective sur les revenus et les dépenses

La trajectoire budgétaire empruntée par la Ville depuis 2018 s'est traduite par une hausse marquée année après année jusqu'à hauteur de 6,8 milliards de dollars en 2023. Cela représente une hausse de 24 % partant de l'enveloppe de 5,5 milliards de dollars de 2018. Il n'est donc pas surprenant que la Ville insiste systématiquement sur la nécessité d'obtenir plus de ressources financières pour livrer l'ensemble de ses services. Or, il se trouve que si certains font partie de ses champs de compétence directs, d'autres relèvent du gouvernement provincial et, dans une moindre mesure, du gouvernement fédéral.

Ces dépenses à l'extérieur des champs de responsabilité de la Ville n'ont pas de sens alors que cette dernière arrive à peine à assumer pleinement les coûts des responsabilités qui lui incombent directement.

Si la Ville manque d'argent, c'est de son côté qu'elle doit trouver des solutions, avec en tête une volonté inébranlable d'optimiser ses ressources. Si elle veut être convaincante pour obtenir des gains dans le prochain pacte fiscal et de nouvelles sources de revenus, elle doit démontrer une forte rigueur dans la gestion de ses propres dépenses, y compris la rémunération de sa main-d'œuvre. Et cela est d'autant plus justifié que les Montréalais subissent un fardeau fiscal global particulièrement lourd, parmi les plus élevés en Amérique du Nord⁸.

De plus, vu sous l'angle régional, il demeure important d'assurer une fiscalité encore plus concurrentielle alors que le solde migratoire interrégional prend de l'ampleur et que la pression s'accroît pour diriger plus de nouveaux arrivants vers les régions du Québec.

Nous concluons que le budget 2024 doit d'abord et avant tout s'appuyer sur une rigoureuse utilisation des ressources internes, sans compter sur de nouveaux apports externes peu probables à court terme.

1.1. Les revenus : le potentiel à exploiter à court terme

Écofiscalité et principe de l'utilisateur-payeur : il est temps de passer à l'action

Depuis que la Ville a inséré un processus consultatif dans le cadre de la préparation de son budget, la Chambre a fait valoir l'importance de miser sur l'écofiscalité et le principe de l'utilisateur-payeur et de le

⁸ 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 n° 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]

faire à coût 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 celle-ci.

L'idée même de l'écofiscalité est d'influencer les comportements des individus et des entreprises en décourageant les activités nuisibles et en favorisant celles qui protègent l'environnement et stimulent l'innovation⁹. En complément, la notion de l'utilisateur-payeur vise une plus grande équité, notamment dans la tarification des services municipaux, même si elle ne vise pas nécessairement un comportement plus bénéfique à l'environnement.

Les deux principes s'inscrivent pleinement dans les orientations poursuivies par la Ville, tout particulièrement en regard des objectifs de la Ville contenus dans le *Plan climat 2020-2030* et *Montréal 2030*. Plusieurs mesures ont souvent fait leurs preuves ailleurs. Les compteurs d'eau et la cueillette des matières résiduelles en sont de bons exemples. Quant à la notion de taxe sur les surfaces imperméables soulevée dans le document de consultation, elle doit aussi être prise en considération.

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. Cela doit se faire à **coût nul** de manière à ne pas alourdir un fardeau fiscal déjà imposant ni à nuire à la compétitivité de la métropole. Ainsi, les sommes perçues devraient être réinvesties pour améliorer le service ciblé tout en réduisant le fardeau fiscal. Les mesures mises de l'avant contribueraient à une plus grande diversité de revenus, comme souhaité. Idéalement, ces mesures devraient être déployées à l'échelle de la région métropolitaine.

Recommandation n° 1 : Pour diversifier les sources de revenus, recourir davantage à l'utilisation de mesures d'écofiscalité à coût nul en s'assurant que les sommes facilitent la transition écologique de la Ville, en plus de l'application du principe de l'utilisateur-payeur dans un souci d'équité.

Immobilier : un potentiel à exploiter

En matière d'immobilier, deux voies pourraient être considérées : les redevances de développement et la taxation des logements vacants durant de longues périodes.

D'une part, les redevances de développement envisagées par la Ville pourraient répondre à un souci d'équité dans la mesure où les ménages et les entreprises bénéficieraient d'équipements et d'infrastructures répondant à leurs besoins propres¹⁰. Elles peuvent s'avérer pertinentes, mais elles doivent être abordées avec une grande prudence, dans le respect de l'esprit et de la lettre de la loi et en tenant compte de leur impact potentiellement négatif sur l'accessibilité et l'abordabilité. L'Ontario vient justement d'imposer aux municipalités de fortes baisses pour cette taxe, justement afin de faire face à la crise du logement¹¹.

L'ajout de charges fiscales signifie que quelqu'un devra les assumer, soit le constructeur, soit le client ou une combinaison des deux. Or, le capital étant mobile, Montréal pourrait perdre des projets d'investissement au profit des banlieues et des régions périphériques où les coûts sont moins élevés. Cela prend encore plus d'importance alors que l'on veut s'attaquer à la pénurie de logements, que le télétravail s'impose et que les flux migratoires interrégionaux défavorisent la ville. Nous demandons donc à la Ville d'étudier une telle mesure prudemment et en concertation avec les acteurs impactés, notamment les promoteurs immobiliers.

Un autre aspect à considérer est la volonté de densifier la construction résidentielle à proximité des réseaux de transport collectif, un des objectifs centraux du Plan métropolitain d'aménagement et de développement

⁹ 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/>]

¹⁰ La situation est bien dépeinte dans trois articles de *La Presse* parus récemment :

« Multiplex à Terrebonne : le coût des permis de construction "explose" » (André Dubuc, 11 février 2023)

« Redevances de développement : Des frais de 5000 \$ par porte? Ce n'est pas assez! » (Maxime Pedneault-Jobin, 17 février 2023)

« Les redevances au développement et l'iniquité intergénérationnelle » (Francie Lepage et Steve Larose, urbanistes, 22 février 2023)

¹¹ <https://globalnews.ca/news/9297577/ontario-development-charge-bill-23-steve-clark-responds/>

métropolitain. Dans ce cas, plutôt qu'une redevance de développement, on pourrait privilégier un incitatif financier à la construction en mode TOD, comme c'est maintenant le cas à Toronto et à Vancouver.

Enfin, nous recommandons à la Ville d'analyser la possibilité de créer une taxe de vacance prolongée des logements, qui consisterait à taxer les *unités vacantes sans projet de rénovation* durant une période dépassant les six mois. Montréal pourrait ainsi s'inspirer de Toronto, qui a implanté une telle mesure en 2023 et qui compte en retirer plus de 66 millions de dollars¹². D'autres villes d'envergure ont déjà emboîté le pas, dont Vancouver, Ottawa et Mississauga. Cela dit, l'objectif premier ne serait pas tant de générer des revenus que de s'assurer que le parc immobilier résidentiel demeure actif.

Recommandation n° 2 : Proposer une approche de redevances de développement pour les nouvelles constructions qui prévoit des incitatifs dans les zones TOD et une taxation visant les logements vacants.

Vers une taxation plus équitable

Dans le cadre des consultations prébudgétaires antérieures, la Chambre a fait valoir que le fardeau fiscal repose indûment sur les épaules du secteur non résidentiel. Nous devons faire le constat qu'en dépit des efforts déployés, la situation ne s'améliore pas autant que souhaité. Nos entreprises paient encore aujourd'hui le plus haut taux de taxes commerciales au Canada (34,66 \$ par tranche de 1 000 \$, comparativement à la moyenne nationale de 24,23 \$)¹³. De surcroît, le ratio des taxes commerciales en regard des taxes résidentielles demeure, à 4,21, le plus élevé des grandes villes canadiennes en 2022. Dans un contexte où l'on vise une réduction de l'écart avec le résidentiel, on peut s'inquiéter de constater que de 2021 à 2022, le coût par tranche de 1 000 \$ a diminué davantage dans ce secteur (-5,37 %) que dans le commercial (-4,35 %).

Nous concluons qu'il reste beaucoup à faire pour réduire l'écart avec la moyenne de 2,80 des 11 grandes villes canadiennes recensées ou même s'approcher de celui de la ville de Québec, avant-dernière avec un ratio de 3,51. Nous demandons à Montréal de s'engager à atteindre le ratio de la ville de Québec d'ici trois ans.

Recommandation n° 3 : Poursuivre la trajectoire de réduction de l'écart entre les taxes foncières résidentielles et non résidentielles en visant sur trois ans le ratio de la ville de Québec.

Les hausses répétées du taux directeur de la Banque du Canada et le rétablissement progressif de chaînes d'approvisionnement commencent à faire effet : le taux d'inflation est en baisse. Plusieurs s'attendent à ce que l'indice des prix à la consommation se rapproche de la zone cible de 2 % en 2024. L'année dernière, la Chambre avait demandé de limiter la hausse du fardeau fiscal à 3 %, un niveau moindre que l'inflation. Pour la prochaine année, nous reconduisons notre recommandation de hausser les taxes foncières à 3 %, même si l'inflation pourrait être moindre. Dans le cas contraire, nous demandons toujours de répartir sur les trois prochaines années l'écart entre la hausse de taxes et l'inflation.

Recommandation n° 4 : Limiter la hausse du compte de taxes à un maximum de 3 % en 2024 et, le cas échéant, répartir sur les trois années suivantes les besoins additionnels découlant d'une inflation plus élevée.

1.2. Les dépenses : poursuivre les efforts d'optimisation

Se concentrer sur ses champs de compétence

Comme gouvernement de proximité, les élus municipaux sont directement exposés aux besoins et demandes des citoyens, qu'ils tombent sous leur juridiction ou pas. Soumise à cette pression quotidienne,

¹² CBC. *Are you ready for Toronto's new vacant home tax? Deadline to declare is Feb. 2.* 2 janvier 2023 [En ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/toronto-vacant-home-tax-1.6698985>]

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/>]

inévitablement, la Ville s'est engagée au fil du temps à assumer des missions hors de ses champs de compétence directs. Elle se trouve ainsi aujourd'hui à remplir, en partie du moins, des rôles qui relèvent principalement des responsabilités des autres ordres de gouvernement – santé et services sociaux (itinérance et maladie mentale par exemple), développement économique sectoriel, habitation, etc., et ce, en sus de ses missions de base telles que le réseau routier local, le transport, la sécurité publique, l'urbanisme et la gestion des eaux et des déchets.

La pression est toujours plus forte et les ressources immanquablement insuffisantes, en matière de logement social et abordable, par exemple. La Chambre reconnaît cette réalité. Nous ne pourrions toutefois pas nous sortir de l'impasse actuelle si on n'assure pas une juste adéquation des rôles assumés et des ressources qui y sont consacrées, notamment dans l'optique du prochain pacte fiscal.

Il est particulièrement difficile d'y voir clair dans l'enchevêtrement des interventions multipartites. La complémentarité est-elle bien assurée et les ressources justement affectées? Qui est véritablement imputable? C'est pourquoi la Chambre recommande à la Ville d'évaluer les coûts additionnels nets engendrés par son action dans des champs de compétence qui ne sont pas directement les siens. Les questions des services sociaux et de l'itinérance pourraient constituer une bonne matière pour amorcer l'analyse.

De manière générale, les sommes prévues à de telles fins par les gouvernements du Québec et du Canada dans leur budget respectif devraient permettre à la Ville de se libérer de certaines dépenses et de les rediriger vers ses responsabilités directes. Lorsque la Ville doit demeurer impliquée dans la livraison de certains services, en raison de son efficacité à titre de gouvernement de proximité, elle devrait alors obtenir une pleine compensation.

Recommandation n° 5 : Concentrer les dépenses de la Ville dans ses champs de compétence et, le cas échéant, obtenir une pleine compensation pour les services rendus dans des fonctions qui relèvent des gouvernements du Québec et du Canada.

Accroître sans relâche l'efficacité de l'administration municipale

La Ville de Montréal se caractérise depuis longtemps par une rémunération globale de ses employés largement supérieure à celle des autres fonctionnaires au Québec. L'Institut de la statistique du Québec estime qu'elle est de plus de 34,6 % par rapport au gouvernement du Québec en 2022¹⁴. Cette réalité est systématiquement évoquée lorsque nous discutons avec le gouvernement du Québec des besoins financiers de la Ville de Montréal¹⁵. En 2023, l'enveloppe de rémunération globale s'élève à 2,6 milliards de dollars. Si la Ville avait la même structure de rémunération que celle du gouvernement du Québec, cela libérerait plus de 668 millions de dollars. L'écart est majeur et on ne peut faire abstraction de cette réalité.

Nous ne suggérons pas d'enclencher des licenciements massifs ni de réduire drastiquement l'enveloppe salariale globale, mais plutôt de préparer un plan visant à réduire progressivement cet écart, dans l'optique d'obtenir un prochain pacte fiscal plus généreux à l'égard de la Ville. Un tel plan devrait entre autres s'appuyer sur un balisage rigoureux avec les autres grandes villes canadiennes pour mieux évaluer la performance de Montréal et identifier de meilleures façons de faire. Les changements annoncés par la Ville afin d'améliorer la gestion des chantiers en marge du sommet tenu en mars illustrent bien notre propos. La Chambre salue aussi la mise en place d'une cellule facilitatrice pour des projets immobiliers qui a pour promesse d'accélérer le développement immobilier et de réduire la complexité de faire affaire avec la Ville.

D'autres dossiers majeurs, comme le cas de Moderna l'an dernier, méritent un examen approfondi. Le processus décisionnel impliquant la ville-centre et l'arrondissement de Saint-Laurent a fait en sorte que l'on

¹⁴ Institut de la statistique du Québec. *Rémunération des salariés : État et évolution comparés 2022 – Faits saillants* [En ligne : <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/remuneration-salaries-etat-evolution-2022-faits-saillants.pdf>]

¹⁵ *La Presse*. « Plus de pouvoirs, pas plus d'argent aux villes, dit Legault ». 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>]

n'a pu répondre aux exigences de l'entreprise, qui a finalement opté pour une implantation à Laval¹⁶. La bonne nouvelle ici est que Moderna s'implante dans la région métropolitaine, mais le dossier révèle la déficience des processus décisionnels à Montréal. S'il avait fallu perdre l'investissement de Moderna au profit de la région de Toronto, c'eût été catastrophique pour notre économie.

Recommandation n° 6 : Élaborer un plan portant sur la rémunération et la productivité de l'administration municipale dans l'optique du prochain pacte fiscal et poursuivre les efforts d'optimisation entre les trois ordres de gouvernement.

Miser sur le numérique et des technologies innovantes

En lien avec le besoin de ralentir, voire d'aplanir la vive croissance des effectifs depuis 2018, la Ville doit accélérer le passage au numérique et à des technologies innovantes. À l'instar du secteur privé, la Ville n'a d'autre choix que de constamment chercher à faire plus et mieux, parfois même de concert avec ses partenaires municipaux, arrondissements et villes liées, pour amortir les coûts. Et comme tous les observateurs s'entendent à propos de la créativité des talents de la métropole, leur potentiel est immense pour trouver des solutions aux enjeux municipaux, qu'il s'agisse d'intelligence artificielle, de technologies propres ou autres. À ce titre, le milieu des affaires demande à la Ville d'accélérer sa transformation numérique, notamment au niveau des processus pouvant être réalisés en ligne par les entreprises et les citoyens. À titre d'exemple, l'étude *Blocage minimum* présentée par la Chambre en janvier 2023 a démontré la nécessité pour la Ville de Montréal de se doter d'une plateforme intelligente pour optimiser l'octroi de permis d'occupation du domaine public. Le recours accru à des entités existantes telles que le Laboratoire d'innovation urbaine de Montréal, doit également être envisagé. Par une veille assidue, il y a aussi lieu de s'inspirer des meilleures pratiques dans d'autres villes au bénéfice de la métropole.

Recommandation n° 7 : Accélérer l'adoption de technologies numériques et innovantes pour améliorer l'offre de services de l'appareil municipal et exploiter le potentiel créatif montréalais pour y parvenir.

Réunir les conditions pour des décaissements plus rapides

Outre la rémunération plus élevée de la fonction publique montréalaise, un autre enjeu se dresse dans les relations avec le gouvernement du Québec : la rapidité des décaissements. La Chambre estime que la Ville peut faire mieux. Il en va de la livraison efficace des projets et des services, tout comme de la capacité à obtenir des sommes additionnelles dans la foulée de succès obtenus.

Deux dossiers prioritaires l'illustrent bien. Les tergiversations récentes entre la Ville et le gouvernement du Québec autour du nombre de mises en chantier de logements sociaux et abordables sont révélatrices à cet égard¹⁷. La lenteur des progrès enregistrés dans la décontamination de terrains dans l'Est de Montréal l'est tout autant. Après trois ans, moins de 10 millions de dollars ont été utilisés, soit à peine 10 % de l'enveloppe initiale (qui aurait été appelée à doubler si le programme avait été un succès, sans compter les sommes fédérales qui avaient été envisagées)¹⁸. La Chambre s'attend à un engagement clair et à des actions concrètes de la part des autorités municipales.

Recommandation n° 8 : Mettre en place les conditions permettant des décaissements plus rapides des sommes reçues par les gouvernements du Québec et du Canada.

Le message doit être très clair : la capacité des trois ordres de gouvernement à aller chercher plus d'argent auprès des contribuables est réduite à bien peu de chose. Pour la Ville, c'est dans le prochain pacte fiscal que les choses pourraient changer, mais il est clair qu'elle devra préparer un dossier étoffé pour justifier

¹⁶ *Le Devoir*. « Moderna aurait pu choisir Montréal pour sa nouvelle usine ». 13 août 2022 [En ligne : <https://www.ledevoir.com/economie/744663/moderna-aurait-pu-choisir-montreal>]

¹⁷ *Journal de Montréal*. « Montréal se corrige après notre enquête sur l'habitation ». 13 décembre 2022 [En ligne : <https://www.journaldemontreal.com/2022/12/13/montreal-se-corrige-apres-notre-enquete-sur-lhabitation>]

¹⁸ *La Presse*. « La décontamination fait du surplace ». 21 novembre 2022 [En ligne : <https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/2022-11-21/est-de-montreal/la-decontamination-fait-du-surplace.php>]

ses besoins. Par ailleurs, un potentiel est bien présent dans le cadre d'ententes Québec-Ottawa sur les questions de l'habitation ou du transport collectif, mais il tarde à se réaliser à la hauteur des besoins existants.

2. Les projets et initiatives prioritaires : accélérer la cadence

En marge de la préparation du prochain budget, au-delà de l'analyse des revenus et des dépenses, la Chambre tient à souligner l'importance de quelques gestes de portée structurante que la Ville doit prioriser.

Investir dans le développement de grands projets d'investissement

Montréal a connu une remarquable croissance de la construction immobilière depuis plus d'une décennie. Le centre-ville s'est ainsi enrichi de plusieurs tours qui ont considérablement changé son paysage.

Nous faisons cependant face à deux défis. D'une part, des taux d'intérêt plus élevés provoquent un ralentissement de l'économie et donc du marché immobilier. D'autre part, la pénurie de logements, particulièrement abordables, est en crise, un phénomène qui ne fait que s'exacerber depuis quelque temps.

Face à une telle conjoncture, la Ville doit redoubler ses efforts pour susciter des projets. Quelques zones au fort potentiel de développement sont déjà identifiées et ont fait l'objet d'études et de consultations approfondies au cours des dernières années. Nous privilégions toujours les zones suivantes au fort potentiel : le quartier Namur-Hippodrome (pour lequel un récent appel d'offres auprès du privé pour la construction de logements sociaux n'a donné aucun résultat), le secteur Bridge-Bonaventure (pour lequel la Ville vient d'adopter un plan directeur de mise en valeur qui ira en consultation sous peu), l'aménagement du site de l'ancien hôpital Royal Victoria et la décontamination de terrains dans l'Est de Montréal (qui tarde à donner des résultats).

Il faut maintenant y accorder toutes les ressources requises pour enclencher les travaux rapidement et s'assurer de déployer des processus décisionnels efficaces et rapides. La nouvelle cellule facilitatrice y contribuera. La Chambre reconnaît cependant que le développement de telles zones exige des investissements très élevés, encore plus dans le contexte inflationniste que nous connaissons. La pression financière est aussi forte alors que la Ville cherche à réduire son taux d'endettement. L'équilibre n'est pas simple, mais l'enjeu exige que l'on s'y attaque. Une des avenues à étudier dans une logique d'investissement serait la possibilité de créer un fonds d'investissement d'infrastructures cofinancé avec les autres ordres de gouvernement, qui pourrait s'inscrire dans le cadre du prochain pacte fiscal et répondre en plus aux objectifs de densification et d'augmentation du nombre de logements que les trois ordres de gouvernement partagent, notamment aux abords de corridors de transport collectif.

Recommandation n° 9 : Accélérer le développement de zones prioritaires :

- **Concentrer les ressources dans le développement de quatre zones prioritaires : le quartier Namur-Hippodrome, le secteur Bridge-Bonaventure, l'aménagement du site de l'ancien hôpital Royal Victoria et la décontamination de terrains dans l'Est de Montréal;**
- **Étudier l'opportunité de mettre en place un fonds d'investissement tripartite pour financer des infrastructures facilitant la densification et l'augmentation du nombre de logements.**

Porter une attention particulière au centre-ville

Compte tenu de la dynamique immobilière actuelle, la Chambre est favorable à ce que la Ville accorde la flexibilité voulue pour convertir des immeubles de classes B et C en résidentiel, à l'instar de ce que d'autres grandes villes canadiennes font déjà. Non seulement donne-t-on ainsi une nouvelle fonction à des espaces vacants, mais on contribue également à améliorer l'offre de logements. Ce faisant, la Ville doit assurer une veille continue de l'évolution du marché parce que l'économie de Montréal et du Québec est sur une forte

lancée. Il y a donc lieu d'anticiper à plus long terme un besoin d'espace de bureaux additionnel, et nous ne devons pas nous retrouver dans une situation de pénurie de bureaux à moyen terme. La Ville doit également en mesurer l'impact sur ses recettes foncières, qui pourraient être affectées par les conversions.

Nous prenons note que la Ville déposera dans les prochains mois une stratégie centre-ville. Celle-ci arrive à point nommé et devra donner le ton, par son ambition et son innovation, à une relance soutenue à long terme. La stratégie devrait faire place à des projets d'envergure comme l'agrandissement du Palais des congrès et le réaménagement du site de l'ancien hôpital Royal Victoria, deux projets soutenus par la Chambre depuis des années. Elle doit aussi proposer des solutions pour infléchir la dynamique de la partie est du territoire, plus lourdement affectée par une déstructuration au cours des dernières années, en s'appuyant notamment sur les grands actifs que sont l'UQAM et la Grande Bibliothèque. Dans cette veine, l'embellissement de Sainte-Catherine Est et la mise en valeur du Village sont plus que jamais d'actualité.

Le budget 2024 devra ainsi prévoir des ressources conséquentes. Ces ressources seront celles dédiées aux actions de la Ville dans ses champs de compétence. La Ville doit être attentive à ne pas prendre sur elle les budgets requis pour des services d'accompagnement relevant de Québec ou d'Ottawa, qu'ils s'adressent à la population ou même aux entreprises. Elle doit cependant interpeller ces autorités et les rallier à la vision proposée.

Recommandation n° 10 : En ce qui a trait au centre-ville :

- **Financer la stratégie centre-ville à la hauteur des besoins et des ambitions;**
- **Permettre la conversion vers le résidentiel d'immeubles de classes B et C, tout en assurant à plus long terme une offre répondant aux besoins d'une économie en croissance.**

Relancer le dossier d'une nouvelle image de marque pour Montréal

L'année 2022 a montré des résultats réjouissants sur le plan touristique. Les données colligées par Tourisme Montréal montrent clairement que la métropole est en bonne voie de retrouver, voire dépasser, les niveaux de 2019 en matière de visiteurs et de taux d'occupation des hôtels¹⁹. Le retour progressif de la participation en présentiel a aussi favorisé la tenue de congrès internationaux et de nos grands festivals pour lesquels Montréal se situe parmi les meilleurs.

D'autres acteurs clés ont aussi bien performé. Les investissements directs étrangers générés par Montréal International se sont élevés à plus de 3,6 milliards de dollars, tout près du sommet atteint en 2021. Le trafic aérien a repris de plus belle du côté d'Aéroports de Montréal qui a accueilli trois fois plus de voyageurs en 2022 par rapport à 2021²⁰. Quant au Port de Montréal, il a profité d'une solide reprise avec une hausse de 5,4 % des volumes manutentionnés après deux années plus lentes et plus de 34 000 croisiéristes, un nombre qui devrait doubler en 2023²¹.

Montréal fait donc bien. Il faut maintenant chercher à consolider ses assises pour assurer une compétitivité durable dans un marché toujours plus exigeant. Tourisme Montréal le fait par sa stratégie de marque Destination harmonieuse, visant un tourisme plus durable. Le récent cas de la ville de New York devrait nous inspirer. Une ville d'une telle envergure et rayonnant déjà partout dans le monde s'est donné en mars dernier une nouvelle image marque : « We Love NYC ».

La Chambre estime que les conditions sont propices pour doter Montréal d'une véritable image de marque qui renforcerait son positionnement sur la scène internationale. Nous sommes convaincus que les

¹⁹ Ici Radio-Canada. *Montréal a accueilli huit millions de touristes en 2022*. 22 octobre 2022 [En ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1923661/montreal-tourisme-economie-hotel-visiteurs>]

²⁰ *Le Devoir*. « Aéroports de Montréal a accueilli trois fois plus de passagers en 2022 qu'en 2021 ». 5 avril 2023 [En ligne : <https://www.ledevenir.com/depeches/788074/aeroports-de-montreal-a-accueilli-trois-fois-plus-de-passagers-en-2022-qu-en-2021>]

²¹ *Journal de Montréal*. « Les activités en hausse après deux années en baisse ». 1^{er} janvier 2023 [En ligne : <https://www.journaldemontreal.com/2023/01/01/port-de-montreal-les-activites-en-hausse-apres-deux-annees-en-baisse>]

partenaires mentionnés ci-dessus, en plus des acteurs des grappes industrielles et des universités de la métropole, sont prêts à collaborer à une telle initiative.

Recommandation n° 11 : Développer une image de marque forte, rassembleuse et distinctive pour le Grand Montréal et en faire la promotion dans les marchés internationaux prioritaires.

Conclusion

Le budget qui sera élaboré au cours des prochains mois doit être l'occasion de mettre de l'avant des mesures fortes qui permettront à l'administration municipale de soutenir l'élan économique que la métropole connaît depuis plusieurs années. En ce sens, le milieu des affaires de la métropole s'attend à ce que l'administration municipale fasse preuve d'ambition en mettant en œuvre les recommandations formulées dans ce mémoire. Montréal peut compter sur une base d'affaires mobilisée et prête à y investir – le budget 2024 devra réunir les conditions gagnantes afin de libérer ce potentiel au moyen d'une approche innovante, pragmatique et rigoureuse.

Synthèse des recommandations

Recommandation n° 1 : Pour diversifier les sources de revenus, recourir davantage à l'utilisation de mesures d'écofiscalité à coût nul en s'assurant que les sommes facilitent la transition écologique de la Ville, en plus de l'application du principe de l'utilisateur-payeur dans un souci d'équité.

Recommandation n° 2 : Proposer une approche de redevances de développement pour les nouvelles constructions qui prévoit des incitatifs dans les zones TOD et une taxation visant les logements vacants.

Recommandation n° 3 : Poursuivre la trajectoire de réduction de l'écart entre les taxes foncières résidentielles et non résidentielles en visant sur trois ans le ratio de la ville de Québec.

Recommandation n° 4 : Limiter la hausse du compte de taxes à un maximum de 3 % en 2024 et, le cas échéant, répartir sur les trois années suivantes les besoins additionnels découlant d'une inflation plus élevée.

Recommandation n° 5 : Concentrer les dépenses de la Ville dans ses champs de compétence et, le cas échéant, obtenir une pleine compensation pour les services rendus dans des fonctions qui relèvent des gouvernements du Québec et du Canada.

Recommandation n° 6 : Élaborer un plan portant sur la rémunération et la productivité de l'administration municipale dans l'optique du prochain pacte fiscal et poursuivre les efforts d'optimisation entre les trois ordres de gouvernement.

Recommandation n° 7 : Accélérer l'adoption de technologies numériques et innovantes pour améliorer l'offre de services de l'appareil municipal et exploiter le potentiel créatif montréalais pour y parvenir.

Recommandation n° 8 : Mettre en place les conditions permettant des décaissements plus rapides des sommes reçues par les gouvernements du Québec et du Canada.

Recommandation n° 9 : Accélérer le développement de zones prioritaires :

- Concentrer les ressources dans le développement de quatre zones prioritaires : le quartier Namur-Hippodrome, le secteur Bridge-Bonaventure, l'aménagement du site de l'ancien hôpital Royal Victoria et la décontamination de terrains dans l'Est de Montréal;
- Étudier l'opportunité de mettre en place un fonds d'investissement tripartite pour financer des infrastructures facilitant la densification et l'augmentation du nombre de logements.

Recommandation n° 10 : En ce qui a trait au centre-ville :

- Financer la stratégie centre-ville à la hauteur des besoins et des ambitions;
- Permettre la conversion vers le résidentiel d'immeubles de classes B et C, tout en assurant à plus long terme une offre répondant aux besoins d'une économie en croissance.

Recommandation n° 11 : Développer une image de marque forte, rassembleuse et distinctive pour le Grand Montréal et en faire la promotion dans les marchés internationaux prioritaires.