

Document de référence

Forum sur la fiscalité montréalaise

7 novembre 2022



Table des matières

Introduction	3
Montréal, les responsabilités d'une métropole au XXI^e siècle	
L'effet métropole : c'est quoi ?	6
Relever les défis urbains du XXI ^e siècle	7
Changements climatiques et résilience	7
Crise du logement social et abordable	8
Solidarité, inclusion sociale et équité territoriale.....	9
Équité et développement territorial	10
Mobilité durable à l'échelle métropolitaine.....	12
Prosperité et attractivité économique	12
Centre-ville, coeur économique de Montréal	13
Des quartiers sécuritaires.....	13
Sécurité publique	13
Service d'incendie	14
Répondre aux défis de l'adaptation et du maintien des infrastructures.....	15
Les actifs de l'eau	15
Les bâtiments municipaux	16
Le réseau routier.....	16
Les parcs et espaces verts	16
Le patrimoine bâti.....	16
Un cadre financier et fiscal à redéfinir	
Le cadre financier actuel de la Ville de Montréal.....	18
Les dépenses	18
Les revenus.....	19
Pour une réforme de la fiscalité municipale	24
Diversifier ses revenus : pistes de solutions	25
Comparaisons canadiennes	25
Mieux utiliser les redevances réglementaires : la voie de l'écofiscalité	26
Tarification de l'eau	27
Tarification des déchets	28
Transport	28
Financement du transport collectif	29
Taxe sur l'essence	30
Taxe kilométrique	30
Péages et zones zéro émission.....	31
Réduction de navettage.....	31
Réglementer l'aménagement du territoire	32
Réglementer les stationnements	32
Taxer les parcs de stationnement	32
Les redevances de développement.....	33
Conclusion	34
Annexe 1	35
Annexe 2	36



Introduction

L'objectif du présent exercice est de faire la lumière sur les défis financiers auxquels Montréal est confrontée, à l'heure où de grands investissements sont nécessaires, notamment pour la réparation et l'entretien de nos infrastructures, le maintien de services, le développement de nouveaux quartiers et la lutte contre les changements climatiques. En 2021, la Ville de Montréal a adopté son plan stratégique Montréal 2030 qui la dote de grandes orientations et de grands principes qui guident ses choix vers davantage de résilience, de solidarité et d'équité territoriale et sociale.

En favorisant un habitat de qualité et sécuritaire qui évite l'étalement urbain, en assurant des transports collectifs efficaces permettant une alternative à l'auto solo, et en fournissant des milieux économiques, culturels et académiques dynamiques, la Ville s'active, avec ses partenaires gouvernementaux et ceux issus de la société civile, à relever les défis d'une métropole du XXI^e siècle. Une réponse adéquate à ces défis, auxquels plusieurs autres municipalités québécoises sont aussi confrontées, nécessite des investissements importants que Montréal ne peut assumer seule. La contribution des autres paliers gouvernementaux est cruciale.

Depuis quelques années, la Ville se tourne vers la population montréalaise pour redonner une place à la voix citoyenne dans ses choix budgétaires. Cela s'est matérialisé, entre autres, par les consultations prébudgétaires et la mise en place du budget participatif. Nous pensons qu'il est temps d'aller plus loin et de revoir la fiscalité municipale. Nous souhaitons que cette réflexion soit l'objet d'une discussion montréalaise, avec le plus d'ouverture et de transparence possible.

Le renouvellement du pacte fiscal entre les villes et le gouvernement du Québec en 2024 représente une occasion à ne pas manquer de conclure un partenariat innovant et durable pour repenser les outils fiscaux et financiers en phase avec les enjeux et les responsabilités assumés par les municipalités et, au premier chef, par la métropole du Québec.

La structure de gouvernance de Montréal

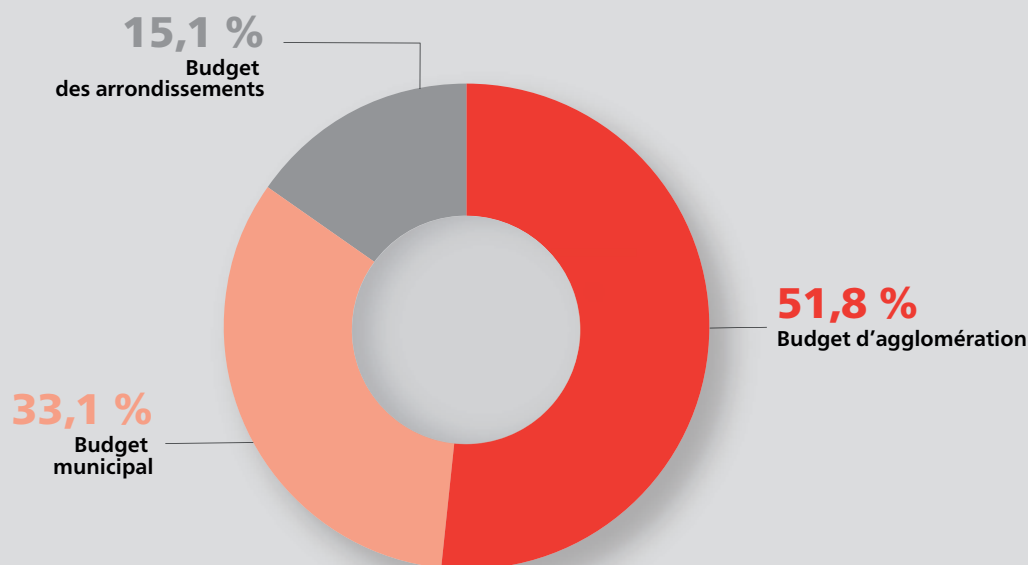
La structure de gouvernance de Montréal n'a pas de comparable au Québec, voire dans le monde. Depuis 2006, le territoire de l'île de Montréal est partagé en 16 municipalités liées, dotées de leur propre conseil municipal et fonction publique. La Ville de Montréal exerce ses compétences locales ainsi que les compétences d'agglomération à travers le conseil d'agglomération, une instance composée de représentantes et représentants des 16 municipalités liées.

Les dépenses de l'agglomération de Montréal sont financées par des quotes-parts qui sont versées par les 16 municipalités liées et qui sont, de manière générale, proportionnelles au potentiel fiscal de chacune. Deux exceptions à cette règle méritent d'être soulignées :

- Le partage des dépenses de fonctionnement relatives aux activités de production et de distribution de l'eau potable est établi en fonction du niveau de consommation;
- Le centre-ville a été retiré des compétences d'agglomération, en contrepartie de quoi les municipalités reconstituées versent à la Ville de Montréal une somme indexée annuellement.

La Ville de Montréal est composée de 19 arrondissements, lesquels sont dotés de pouvoirs précis dans plusieurs domaines. Le partage des compétences entre le conseil municipal et les 19 arrondissements est défini par la Charte de la Ville. Bien qu'ils disposent de pouvoirs de taxation et de tarification, les arrondissements tirent la part la plus importante de leurs revenus d'une dotation de la Ville. Enfin, la Ville de Montréal et les 15 municipalités reconstituées sont membres de la Communauté métropolitaine de Montréal qui regroupe 82 municipalités.

La répartition du budget de la Ville de Montréal entre les 3 instances décisionnelles



Source : Service des finances, Ville de Montréal, 2022

Deux marqueurs historiques à l'origine du cadre fiscal municipal actuel

Cela fait près de 40 ans que la Ville de Montréal est en discussion avec le gouvernement du Québec sur ses besoins financiers. Le cadre hérité des réformes des années 1980 et 1992 laisse l'administration montréalaise dans une situation de perpétuelle précarité financière, l'obligeant à demander de manière récurrente des aides financières du gouvernement du Québec.

C'est en 1980 que le gouvernement du Québec définit les fondements du régime fiscal avec lequel les municipalités composent depuis. Cette réforme repose sur un principe de base: accorder aux municipalités une plus grande autonomie financière en leur transférant la quasi-totalité du champ de l'impôt foncier, incluant l'impôt foncier scolaire. En contrepartie, le gouvernement a aboli la plupart des transferts inconditionnels aux municipalités tels que le partage de la taxe de vente (33 %) et de la taxe sur les repas et l'hôtellerie (50 % aux villes admissibles de Montréal, Québec et Laval). De plus, il abolit les transferts par individu qu'il versait jusque-là aux municipalités ayant une population de 5000 personnes et plus. Pour Montréal, cette réforme vient amputer d'un cinquième ses revenus qu'elle doit désormais aller chercher presque intégralement dans le champ foncier¹.

Pour sa part, la réforme Ryan de 1992 s'est traduite par un manque à gagner estimé à 281 M\$ pour l'ensemble des municipalités du Québec, lequel est absorbé par les taxes foncières municipales, et, principalement, par les contribuables non résidentiels. Parmi les principales mesures de cette réforme, notons le retrait des subventions de fonctionnement aux organismes publics de transport en commun et l'abolition des droits sur les divertissements.

Le statut de métropole

En 2016, le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal ont signé la Déclaration sur la reconnaissance du statut particulier de la métropole instituant le Réflexe Montréal et l'engagement de prévoir un « Chapitre Montréal » dans les politiques du gouvernement du Québec. Bien que l'Entente-cadre Réflexe Montréal ait contribué à bonifier certains transferts conditionnels et à pérenniser un transfert inconditionnel indexé selon la croissance du PIB nominal de l'île de Montréal, la somme totale de ces transferts demeure modeste par rapport au budget total de la Ville (voir Annexe 2).

1. Pacte 2000, Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, 1999.



Montréal, les responsabilités d'une métropole au XXI^e siècle

L'effet métropole : c'est quoi ?

L'agglomération de Montréal est le lieu de résidence de plus de 2 millions de personnes qui vivent au cœur d'une région métropolitaine qui en compte 4,3 millions, soit plus de 50 % de la population du Québec.

Montréal est non seulement la locomotive de l'économie du Québec, mais aussi un lieu vital d'expression de sa culture et le principal lieu d'accueil et d'intégration de l'immigration internationale. Montréal, c'est aussi huit centres universitaires prestigieux, de nombreuses grappes industrielles, des centres de recherche et des entreprises qui travaillent sur les solutions aux défis d'aujourd'hui et de demain. L'agglomération de Montréal se démarque par son poids démographique et économique, mais également parce qu'elle présente des caractéristiques socioéconomiques, culturelles et territoriales propres à une grande métropole. Ce rôle lui confère des responsabilités qui vont souvent au-delà du champ d'action municipal de base, et ce, sans posséder tous les pouvoirs conséquents, ni un financement adéquat, stable et flexible de la part des gouvernements dans des missions et responsabilités qui relèvent de l'État.

Montréal doit s'occuper non seulement des services municipaux de base, mais aussi d'enjeux urbains et métropolitains de taille, ce qui a un impact sur la nature et le coût des services qu'elle offre à sa population. Elle doit souvent intervenir pour compenser certaines répercussions de politiques gouvernementales mal adaptées au contexte d'une métropole du XXI^e siècle. Elle intervient dans des domaines liés aux principes d'équité dans la distribution de la richesse (ex: lutte à la pauvreté, itinérance, intégration des personnes nouvellement arrivées, accès à des logements abordables et salubres), une responsabilité qui relève normalement des autres ordres de gouvernement.

Étant un pôle majeur d'attraction d'emplois, d'immigration et d'échanges commerciaux nationaux et internationaux, la métropole doit planifier et développer des services et des infrastructures qui bénéficient non seulement à sa population, mais aussi à l'ensemble de la population de la région métropolitaine, voire parfois à celle de tout le Québec. À titre d'exemples, on peut citer :

- les services d'ordre lors de la tenue des grands événements sportifs et culturels;
- la présence d'équipements métropolitains culturels et scientifiques ainsi que de centres sportifs utilisés par les fédérations nationales;
- les services de sécurité publique induits par la présence d'infrastructures majeures comme l'aéroport, le port et le métro;
- les services policiers d'enquêtes contre le crime organisé, le terrorisme ou le proxénétisme;
- les équipes d'intervention en matières dangereuses qui desservent tout le Québec.

C'est l'ensemble de ces attributs qu'on nomme l'effet métropole.

Relever les défis urbains du XXI^e siècle

Changements climatiques et résilience

En décembre 2020, la Ville de Montréal a adopté son Plan climat 2020-2030, comprenant 46 actions, afin de concrétiser ses engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), d'atteindre la carboneutralité d'ici 2050 et d'augmenter sa résilience. L'évolution du climat met en lumière les vulnérabilités des municipalités. En effet, ces dernières sont en première ligne face à l'augmentation des températures moyennes, des pluies abondantes, des vagues de chaleur, des tempêtes destructrices, des sécheresses et des crues.

Une étude réalisée par Ouranos et WSP pour l'Union des municipalités du Québec (UMQ) identifie la diversité et l'ampleur des conséquences des changements climatiques sur les budgets futurs des municipalités. Elle chiffre ces coûts à plus de 2 G\$ par an pour les municipalités du Québec, et ce, jusqu'en 2055. Les installations de traitement des eaux, les canalisations d'eaux pluviales et usées, et le réseau routier local seront les plus coûteux à adapter, à entretenir et à rendre plus résilients en contexte de changements climatiques. Selon ce rapport, les mesures d'adaptation devront aussi favoriser les solutions basées sur la nature en incitant à déminéraliser les surfaces, en interdisant le développement dans les zones à risque, en reconstruisant des milieux humides et en favorisant la densification.

Plusieurs de ces mesures sont identifiées dans le Plan climat de la Ville de Montréal qui, en plus de tracer la voie vers une réduction des émissions de GES, permettra à Montréal d'accroître sa résilience et de préserver l'intégrité de ses infrastructures et de son milieu naturel, tout en maintenant la qualité de ses services municipaux.

À titre de gouvernements de proximité et grâce à leurs leviers en matière d'urbanisme, de mobilité, d'aménagement, de gestion des matières résiduelles et de développement économique, les municipalités peuvent et doivent jouer un rôle de premier plan en matière de transition écologique et de résilience. À ce titre, elles seront des partenaires essentielles au gouvernement du Québec.

Les émissions de GES de l'agglomération de Montréal proviennent principalement des secteurs du transport (39 %) et industriel (22 %). En 2018, ces émissions s'élevaient à 11 614 kt éq. CO₂, en baisse de 29 % par rapport à 1990. La Ville vise une réduction de 55 % d'ici 2030 et la carboneutralité d'ici 2050.

La mise en oeuvre du Plan climat représente toutefois un défi colossal. En plus des sommes déjà prévues dans le programme décennal d'immobilisations 2022-2031 (PDI 2022-2031), soit plus de 6 G\$ dédiés à l'environnement et aux infrastructures souterraines au cours des 10 prochaines années, plusieurs centaines de millions de dollars supplémentaires sont nécessaires afin de mettre en oeuvre le Plan climat. Le budget 2022 prévoit 4 M\$ pour la mise en oeuvre du Plan climat, tandis que le PDI 2022-2031 prévoit de consacrer un peu plus d'un milliard de dollars au développement de nouvelles mesures de transition écologique et de résilience telles que la mise en place d'infrastructures vertes et le déploiement de sa stratégie d'agriculture urbaine.

En 2022, la Ville a signé une entente de financement de 117 M\$ avec le gouvernement du Québec pour réaliser le Plan climat, lié au Plan pour une économie verte 2030 du Québec. Ces fonds serviront majoritairement à décarboner un faible nombre de bâtiments qui sont sous la gouverne de la Ville, ainsi qu'à réduire l'impact des inondations pluviales et à déployer le réseau de bornes de recharge sur le territoire de Montréal.

Cette entente de financement reconnaît que les efforts de la Ville de Montréal dépassent le cadre du territoire montréalais. Réduire notre empreinte carbone demeure un défi planétaire, alors que réduire notre consommation énergétique permet d'améliorer la flexibilité d'Hydro-Québec et d'aider les États voisins dans leur décarbonation.

Surtout, le coût de l'inaction climatique fait peser un risque financier important sur les villes dans un avenir rapproché. Le Réseau des banques centrales et des superviseurs pour le verdissement du système financier estimait que, sans mesures additionnelles en faveur du climat, les coûts des changements climatiques seraient de l'ordre de 2 à 5 % du PIB mondial en 2050, et de 4 à 13 % en 2100. À l'échelle du Canada, on estime que les coûts reliés à la perte de vies et de qualité de vie, suivant la dégradation de la qualité de l'air ambiant, pourraient à eux seuls s'élever à 87 G\$ par année d'ici 2050.

Le financement de tels efforts au moyen d'une taxation foncière qui ne touche que les propriétaires immobiliers de la métropole semble ainsi peu logique et peu efficace. Il est plutôt essentiel d'avoir recours à une diversité de mesures, incluant des mesures écofiscales visant aussi le changement de comportement.

Crise du logement social et abordable

L'abordabilité du logement, qu'il soit locatif ou en propriété, se dégrade et constitue une préoccupation majeure pour la Ville de Montréal. En effet, une proportion grandissante de sa population n'a pas la capacité financière de se loger convenablement : taux d'effort élevé, taille du logement insuffisante, distance entre le domicile, le travail ou l'école augmentée, problème de salubrité, etc. De nombreux facteurs participent à la diminution de l'offre de logements abordables, dont l'augmentation des coûts des logements plus rapide que celle des revenus, la rareté des terrains, l'augmentation de la population dans les centres urbains ainsi que la transformation de la composition des ménages.

Concernant le logement locatif, selon les données du recensement 2016, des 520 955 ménages locataires de l'île de Montréal, 37 % sont sous le seuil de faible revenu (soit 190 750 ménages). De ceux-ci, 77 % consacrent plus de 30 % de leur revenu brut pour se loger, soit un total de 146 405 ménages. Ajoutons que plus de 24 000 ménages montréalais sont en attente d'un HLM. Par ailleurs, contrairement aux autres municipalités du Québec, Montréal comprend une forte proportion de ménages locataires (63 % comparativement à 31 % ailleurs au Québec)². Cette particularité montréalaise se traduit par des enjeux spécifiques d'entretien de son cadre bâti et

une intensification de phénomènes qui contribuent à l'effritement du parc locatif abordable, tels que la location de logements à des fins touristiques, la conversion de logements en copropriétés, les « rénovictions » et d'autres types de stratégies immobilières spéculatives.

Du côté de l'accessibilité à la propriété, les ménages doivent augmenter la proportion de leur revenu nécessaire à l'acquisition d'une propriété. La flambée des prix des propriétés incite les ménages à revenu moyen à s'installer en banlieue ou dans les quartiers excentrés, ce qui pose notamment des défis au niveau de la disponibilité de la main-d'œuvre et exacerbe certains enjeux environnementaux et de transport.

Reconnaissant les besoins particuliers de la population montréalaise et les enjeux spécifiques à son marché de l'habitation, le gouvernement du Québec, dans sa déclaration de reconnaissance du statut particulier de métropole, a octroyé de nouveaux pouvoirs à la Ville en matière d'habitation afin qu'elle puisse mettre en place une réponse plus adaptée à sa réalité. Néanmoins, Montréal demeure tributaire du financement des gouvernements supérieurs pour la mise en oeuvre de ses programmes en habitation. Les défis demeurent donc nombreux.

La Ville de Montréal s'est dotée d'objectifs ambitieux en matière d'habitation, mais aussi d'outils d'interventions et de financement. Le premier objectif, celui d'augmenter et de protéger l'offre de logements sociaux et abordables, est appuyé par des outils comme le Règlement pour une métropole mixte (RMM), le programme AccèsLogis Montréal (ACM), le financement de projets innovants et les contributions municipales aux projets du Programme d'habitation abordable du Québec (PHAQ), notamment. De plus, la Ville a lancé récemment le Chantier Montréal abordable (CMA) qui réunit les partenaires du milieu dans l'ambition de tester de nouvelles façons de développer et de préserver des logements abordables.

L'entrée en vigueur de deux nouveaux programmes de subvention à la rénovation de même que la bonification des interventions de lutte à l'insalubrité sont, pour leur part, liées au deuxième objectif, soit d'entretenir le parc de logements abordables existant dans une perspective de transition écologique.

2. Source : Profil des ménages et des logements, agglomération de Montréal, édition 2020, Service de l'habitation de la Ville de Montréal, p.26.

Finalement, le CMA ainsi que le programme d'appui à l'acquisition résidentielle et le Programme Montréal abordable, qui vise à maintenir abordables des copropriétés sur une longue période, rejoignent l'objectif d'appuyer les ménages qui choisissent de rester à Montréal.

Toutefois, l'ensemble de ces actions et initiatives est caduc si le gouvernement n'y contribue pas à sa juste part. À ce titre, les gouvernements supérieurs ont un rôle important à jouer, d'autant que le financement du logement social et abordable relève de leurs responsabilités.

En outre, la Ville constate un changement de paradigme en matière de soutien public au développement de l'habitation. L'avenir du programme AccèsLogis Québec est incertain et, parallèlement, le gouvernement du Québec a lancé de nouvelles initiatives (Programme habitation abordable Québec, Ententes FTQ-Desjardins-Fondation, Programme Aide d'urgence (PAU)) pour lesquelles il n'a pas appliqué le principe du Réflexe Montréal. La mise en place de telles mesures ayant un impact direct sur le territoire, et qui nécessitent des contributions municipales, soulève de sérieuses interrogations sur la reconnaissance du rôle de la métropole en tant que gouvernement de proximité.

Solidarité, inclusion sociale et équité territoriale

À l'instar d'autres métropoles dans le monde, Montréal est une ville de contrastes où les plus riches côtoient les plus pauvres. Une partie importante de la population montréalaise vit en situation de pauvreté. Ce phénomène, bien que présent ailleurs au Québec, est d'une tout autre ampleur dans la métropole, alors que près d'une personne sur deux (45 %) dispose d'un revenu annuel de moins de 25 000 \$. La proportion des familles montréalaises à faible revenu est nettement supérieure (16,2 %) à l'ensemble des autres régions du Québec (9,5 %)³. Les écarts de revenus tendent à se creuser toujours davantage et dans une proportion plus importante dans les quartiers les plus pauvres de la métropole.

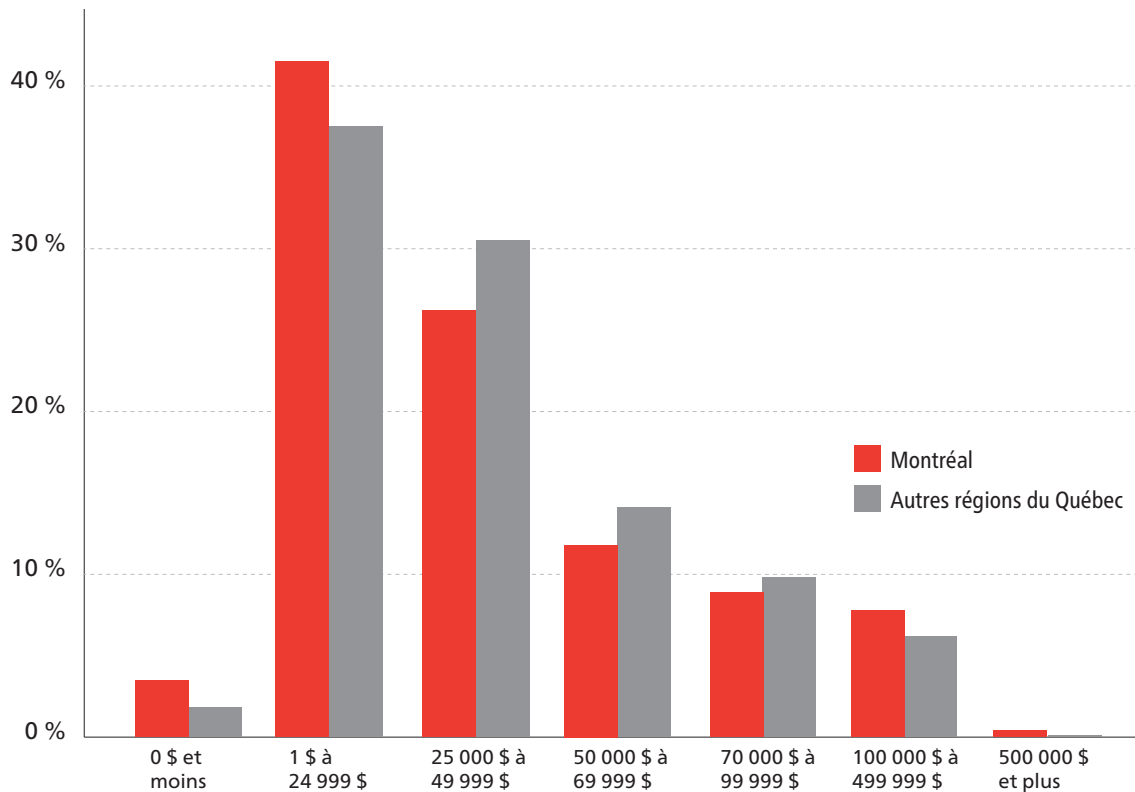
Comme métropole, la Ville de Montréal a assumé durant la dernière décennie un leadership sur le plan social qui dépasse son champ d'action habituel et, surtout, les ressources qui lui sont octroyées. Pendant la pandémie en particulier, Montréal a soutenu sa population pour faire face à de nombreux enjeux sociaux. De plus, les inégalités sociales, la cohabitation sociale, la sécurité urbaine, l'accueil et l'intégration de personnes nouvellement arrivées ainsi que le soutien à l'écosystème communautaire demeurent des enjeux majeurs. La Ville doit investir des ressources considérables pour contrer l'exacerbation des vulnérabilités et assurer l'inclusion de tous les Montréalaises et Montréalais dans des champs de compétences de Québec.

La mise en œuvre de politiques sociales doit se conjuguer avec l'organisation des services de proximité, lesquels relèvent des réseaux publics et parapublics (santé, services sociaux, éducation, main-d'œuvre, immigration, etc.) ou des autorités locales (conseil d'agglomération, conseil municipal et conseils d'arrondissement). Or, la Ville se retrouve fréquemment dans une situation où elle doit intervenir sans posséder les sources de financement stables et suffisantes de la part du gouvernement du Québec. Montréal doit aussi agir pour compenser certaines répercussions des politiques sociales des paliers de gouvernements supérieurs. Par exemple, la construction insuffisante de logements sociaux et l'accès complexe à des services psychosociaux, voire l'absence de tels services, chez des clientèles vulnérables peuvent pousser des personnes vers l'itinérance.

Les rôles et responsabilités en matière de développement social et d'inclusion doivent être clarifiés entre la Ville et les partenaires gouvernementaux.

3. Données pour 2016. Source : Observatoire des réalités familiales du Québec, <http://www.orfq.inrs.ca/17-regions-du-quebec/06-montreal/>

Proportion de la population selon la région administrative et le revenu total - année d'imposition 2017



Source : Revenu Québec: <https://www.revenuquebec.ca/fr/salle-de-presse/statistiques/le-revenu-total-des-particuliers/>

Équité et développement territorial

La Ville de Montréal travaille à mieux comprendre ses réalités territoriales pour adapter les interventions déployées sur son territoire et, ainsi, y favoriser une plus grande équité. Cela requiert des travaux multidimensionnels qui prennent en considération à la fois des éléments liés aux vulnérabilités territoriales et socioéconomiques. L'objectif est d'identifier et d'agir sur les facteurs de vulnérabilité (sociaux, économiques, environnementaux, culturels, sécurité urbaine) pour mieux orienter et cibler les interventions et investissements nécessaires.

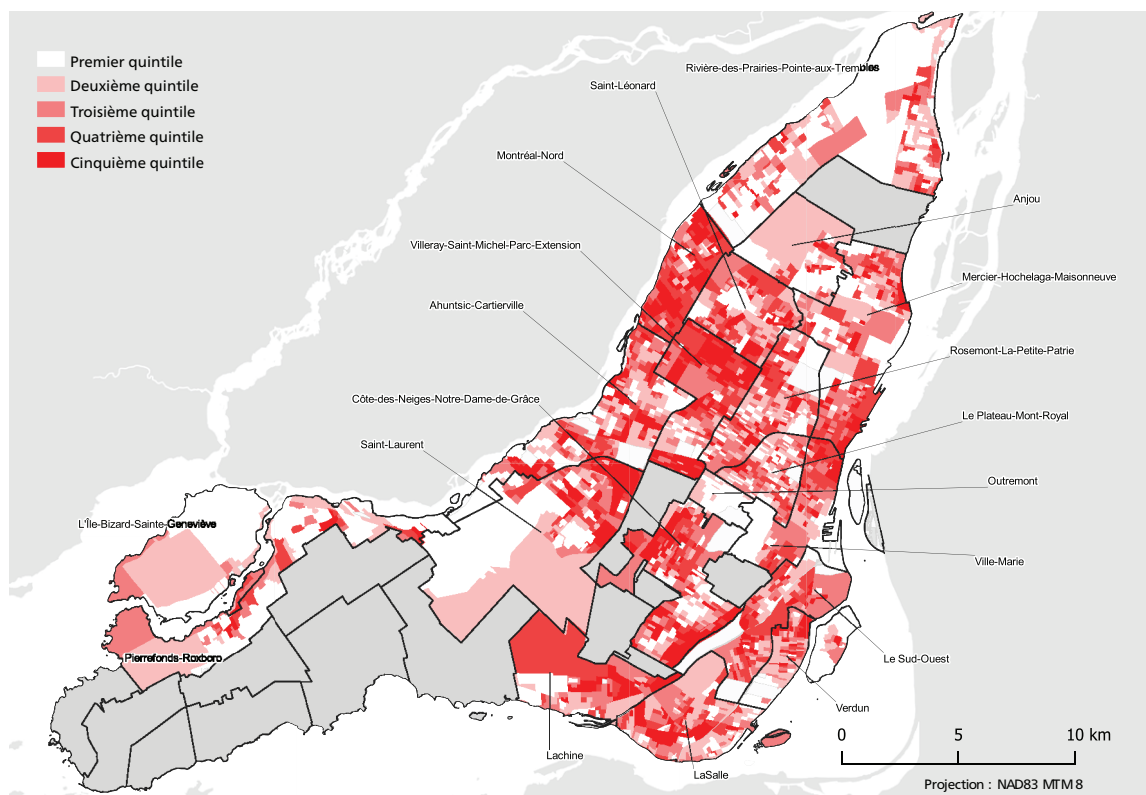
Agir en faveur de l'équité territoriale permettra de localiser les projets d'envergure, les autres initiatives de la Ville et celles des autres partenaires qui interviennent sur le territoire, de canaliser et distribuer de façon équitable les retombées des investissements et enfin de limiter les impacts négatifs de ces investissements sur les milieux cumulant les vulnérabilités.

Ces iniquités sociales et territoriales impliquent de prévoir des investissements importants pour réparer des inégalités géographiques d'accès aux services, de même qu'offrir des services plus importants pour les personnes vulnérables au sein des arrondissements.

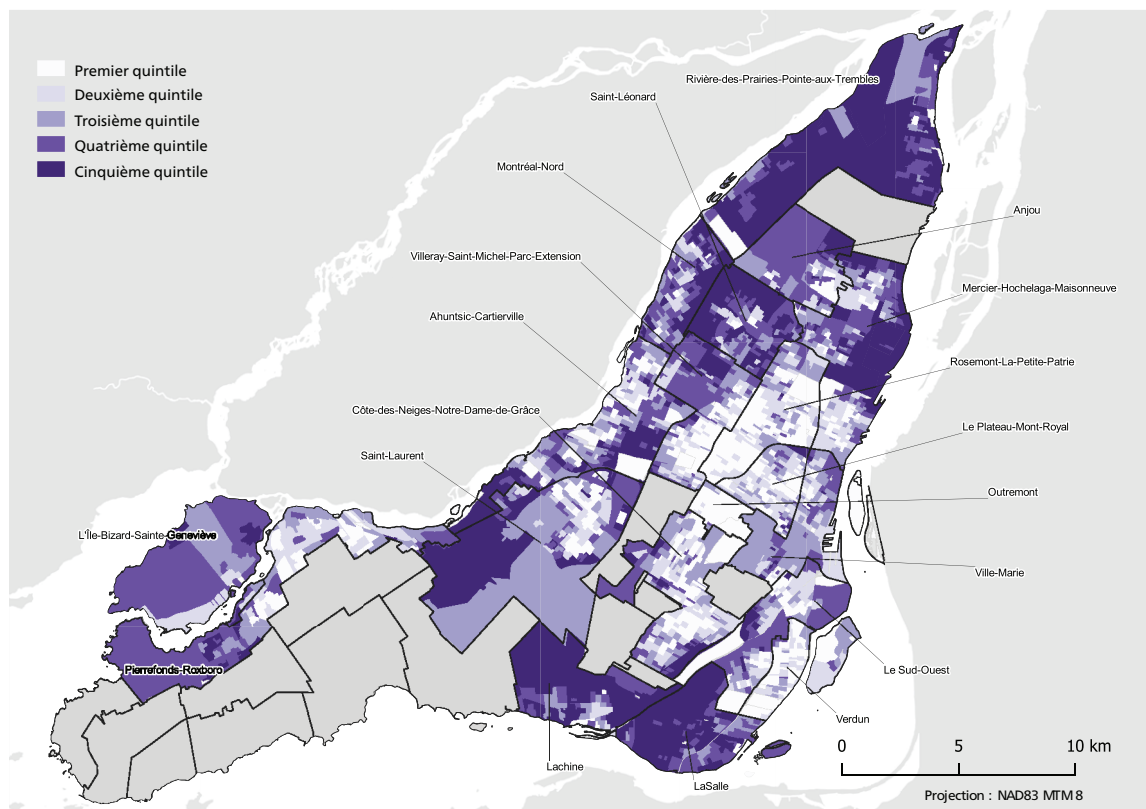
Les cartes de la page suivante identifient les iniquités sociales et économiques selon les zones géographiques de la Ville de Montréal. Les données socioéconomiques utilisent les variables de besoins impérieux en logement (BIL) et le seuil de pauvreté de la mesure du panier de consommation (MPC).

Les données sur l'équité territoriale regroupent des variables en accessibilité aux services culturels et communautaires, en sécurité urbaine et en santé environnementale telles que la qualité de l'air, les îlots de chaleur ou encore l'indice de canopée.

Données sur l'équité socioéconomique à Montréal selon les arrondissements



Données sur l'équité territoriale à Montréal selon les arrondissements



Source : Service de la diversité et de l'inclusion sociale, Ville de Montréal, 2022

Mobilité durable à l'échelle métropolitaine

La Société de transport de Montréal (STM) exploite un réseau de transport collectif unique au Québec. Elle offre non seulement un service aux 2 millions de personnes qui habitent le territoire qu'elle dessert, soit l'île de Montréal, mais également à l'ensemble de la population de la région métropolitaine qui se rend à Montréal pour travailler, étudier ou pour leurs loisirs. Ces services sont intégrés, dans une perspective régionale, à l'offre des autres opérateurs sous l'égide de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM). Le financement du transport collectif représente 10 % des dépenses de la Ville.

Le réseau de la STM se distingue tant par sa taille que par son niveau de service. Depuis le retrait du gouvernement du financement de l'exploitation du transport en commun en 1992 avec la réforme Ryan, la relance du transport collectif n'a pu s'effectuer que suite à un réinvestissement massif des gouvernements à partir de 2007. Cela correspond à une augmentation des investissements de près de 2400 % entre 2000 et 2021. Aussi, depuis 15 ans, ces investissements ont permis à la STM d'offrir 44 % plus de service de métro, et 24 % plus de service d'autobus, ainsi que d'assurer une croissance importante du transport adapté. Par contre, les revenus n'ont pas suivi au même rythme. Ses sources de revenus dédiées, pour le financement de l'exploitation et le maintien des actifs, n'ont été indexées qu'une fois en 30 ans, et les revenus issus des personnes qui utilisent le transport collectif ont chuté vertigineusement avec la pandémie.

Or, pour assurer un maintien adéquat des actifs et des services ainsi que poursuivre le développement du réseau et son amélioration, des besoins financiers massifs sont à venir. Près de 18 G\$ d'investissements seront nécessaires dans les 10 prochaines années pour maintenir les actifs, électrifier le réseau et rendre le métro accessible. De plus, des coûts d'exploitation sont à prévoir avec la mise en service de nouveaux projets, incluant le REM, le prolongement de la ligne bleue, le SRB Pie-IX et d'autres projets structurants à venir.

Actuellement, le cadre financier du transport collectif métropolitain prévoit un déficit de plus de 2,5 G\$ sur 5 ans (2023-2027) avec une hausse importante des dépenses liées à la mise en service graduelle du REM et des revenus peu prévisibles.

Prosperité et attractivité économique

Montréal assume un rôle de premier plan dans le développement économique du Québec. La contribution de la région administrative de Montréal au PIB, aux recettes fiscales et aux investissements directs étrangers dépasse largement son poids démographique à l'échelle du Québec.

L'île de Montréal est le lieu de résidence de plus de 2 millions de personnes. Elle contribue au PIB québécois à la hauteur de 35,3 %, ce qui est nettement supérieur à son poids démographique de 24,3 %⁴.

Montréal fait face à des défis majeurs de réhabilitation de grands territoires en friche ou en mutation, notamment dans l'Est de Montréal. Ces opérations de requalification sont grevées par des coûts élevés de décontamination des sols et par l'absence d'infrastructures urbaines.

La Ville souhaite développer le plein potentiel de son territoire pour l'adapter à l'économie de demain et consolider la compétitivité économique de Montréal dans une perspective de transition écologique et économique. La fiscalité est un outil indispensable pour attirer des entreprises et créer des emplois dans des créneaux stratégiques, mais aussi pour amener l'industrie à adapter ses façons de faire pour mieux s'intégrer dans son milieu, et accroître sa compétitivité et sa productivité.

4. Données pour 2018. Bilan économique 2018 de l'agglomération de Montréal, Montréal en statistiques, Service du développement économique, Ville de Montréal. Avril 2019, p.6.

Centre-ville, cœur économique de Montréal

Le centre-ville de Montréal est un territoire névralgique avec une importante densité d'infrastructures, d'entreprises, d'emplois, de population et de services. Cette densité permet des gains de productivité et assure le rayonnement tant culturel, social qu'économique de la métropole. C'est un moteur économique et social pour le Québec et le Canada.

Le centre-ville a été lourdement affecté par la crise sanitaire en raison de la baisse d'achalandage. C'est pour cette raison que le gouvernement du Québec a reconnu la nécessité d'agir spécifiquement pour le centre-ville de Montréal en lui attribuant des fonds dédiés pour assurer sa relance à la suite de la pandémie.

Au-delà des efforts de relance, il est essentiel de repenser le développement du centre-ville afin de renforcer sa résilience en cas de choc ou de pandémie (et nous pouvons prévoir qu'il y en aura d'autres). Il est également nécessaire de l'accompagner dans les grandes transformations à venir et les besoins qui en découlent, que ce soit en lien avec l'abordabilité, la main-d'œuvre, la sécurité ou l'adaptation des infrastructures aux changements climatiques. Par ailleurs, avec l'essor du télétravail et les modes d'organisation hybrides du travail, les perspectives d'occupation des locaux situés au centre-ville pourraient éventuellement se répercuter sur les revenus fiscaux de la Ville.

Des quartiers sécuritaires

Sécurité publique

La métropole est caractérisée par des enjeux particuliers, notamment en raison de la forte densité de sa population, des inégalités socioéconomiques, de la diversité de ses besoins, de la forte concentration d'activités illégales ainsi que de sa connexion sur le monde. Dans ce contexte, assurer la sécurité des Montréalaises et Montréalais implique des investissements conséquents pour la Ville. Le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) occupe le poste le plus important des dépenses municipales. Son action couvre un territoire de près de 500 km², où résident 2 millions de personnes et où en transitent environ 300 000 par jour.

Aucun corps de police du Québec n'est autant sollicité en première ligne dans un climat où se côtoient notamment des enjeux d'itinérance, de dépendance, de pauvreté, de santé mentale et d'exploitation sexuelle. Le travail policier s'est grandement diversifié et se fait de plus en plus en collaboration avec des équipes d'intervention sociale et communautaire. Les équipes mixtes et dédiées du SPVM se sont révélées être des solutions appropriées face à ces réalités.

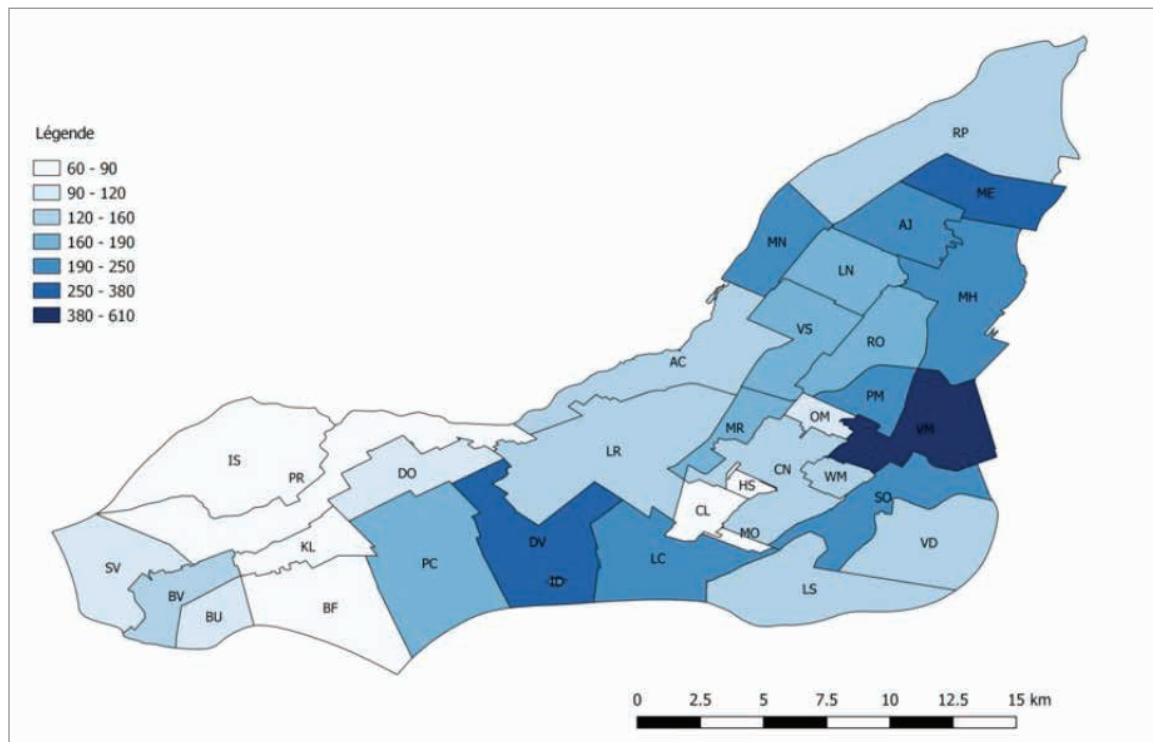
Montréal assume des services policiers spécialisés d'enquête et d'intervention (services dits de niveau 5) qui, ailleurs au Québec, sont fournis par la Sûreté du Québec. Ainsi, en raison de l'obligation de services imposée au SPVM, les contribuables de l'agglomération montréalaise paient deux fois pour ces services, via leur impôt sur le revenu dont une partie va à la SQ, qui n'intervient que rarement sur l'île, et via leurs taxes foncières pour le SPVM. Les coûts associés à la desserte du niveau de service 5 ont été évalués à 28,5 M\$ en 2019 par le comité d'actualisation des niveaux de services du ministère de la Sécurité publique.

Montréal est reconnue comme une ville sécuritaire, mais certains quartiers dont le taux de faibles revenus est plus élevé sont davantage exposés à la violence et leur population, plus vulnérable, est plus susceptible d'être affectée par la violence. La violence subie et commise par les jeunes varie également d'un quartier à l'autre.

L'est de l'île de Montréal affiche, de façon générale, des taux de crimes contre la personne plus élevés que les autres secteurs de l'île. Une multitude de facteurs peuvent nuancer les raisons pour lesquelles une zone peut afficher un taux de crimes contre la personne plus élevé. Certaines zones présentent des facteurs de risque pouvant avoir une incidence sur la criminalité. La défavorisation sociale et matérielle, le manque d'éducation, l'insalubrité des logements et l'instabilité résidentielle sont des exemples de facteurs de risque communautaires et sociétaux, parmi tant d'autres, qui sont corrélés avec un plus grand risque de criminalité⁵.

5. Rapport sur la violence commise et subie chez les jeunes de Montréal, 2^e édition», Centre international pour la prévention de la criminalité, 2021.

Carte choroplèthe de l'Agglomération de Montréal en fonction du taux de crimes (contre la personne et contre la propriété) par 1000 habitants, 2015-2020



*Les données pour l'année 2020 sont provisoires.

Source : Données du Programme DUC 2.2. Ministère de la Sécurité publique - Tableau récupéré du Rapport sur la criminalité, Agglomération de Montréal : https://cipc-icpc.org/wp-content/uploads/2022/04/Portrait_Criminalite_VF-3.pdf, p.16.

Service d'incendie

De son côté, le Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) est le plus important service d'incendie au Québec et le deuxième au Canada. Conformément aux lois du Québec en sécurité incendie et en sécurité civile, il intervient lors de tous types d'urgences, incluant les urgences médicales, les incendies et les mesures d'urgence (ex: inondations, pandémie, évacuation majeure), tout en poursuivant des actions en prévention, en éducation et en sécurité civile.

Le contexte montréalais, très varié, implique de nombreux défis pour le SIM. Le service des premiers répondants répond à près de 70 000 urgences vitales annuellement. La diversité du parc immobilier, la présence de risques industriels majeurs (biologiques, chimiques), de bâtiments de grandes hauteurs, d'un réseau souterrain et d'infrastructures majeurs (métro, port de Montréal, etc.) posent des défis particuliers propres au contexte de la métropole.

Par conséquent, la métropole doit injecter des sommes importantes afin de se doter de moyens pour faire face à tous ces défis qui génèrent un grand nombre d'interventions. En ce sens, elle déploie des équipes uniques dont la portée d'intervention est parfois provinciale.

Depuis l'adoption de la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence en 2002 par le gouvernement du Québec, le SIM a l'obligation de fournir un service de premiers répondants sur le territoire de la Ville de Montréal. Or, la compensation décidée lors du transfert de la compétence ne couvre que 40 % du budget total d'exploitation du service par le SIM. La Ville de Montréal se retrouve donc avec un manque à gagner estimé à 12 M\$ annuellement pour l'opération de ce service d'urgence. Il est en outre estimé que, pour maintenir un service à jour, des investissements additionnels d'environ 20 M\$ pour le budget de fonctionnement et de plus de 40 M\$ pour le budget du PDI seraient nécessaires.

Répondre aux défis de l'adaptation et du maintien des infrastructures

Alors que la Ville de Montréal s'est donné des objectifs ambitieux pour répondre aux enjeux actuels, elle doit composer avec des besoins financiers récurrents issus d'un passif d'entretien d'actifs hérité de décennies de laisser-faire, mais aussi dû à l'ampleur de son parc d'actifs à entretenir et à améliorer régulièrement qui est estimé à 65,6 G\$.

En effet, la Ville se distingue par les vastes défis du maintien de ses actifs en raison de ses nombreuses infrastructures publiques. On estime que les besoins en maintien et en rattrapage pour l'ensemble des infrastructures nécessitent un investissement additionnel de plus de 1 G\$/an, et cela ne comprend pas les actifs en transports en commun.

Les actifs de l'eau

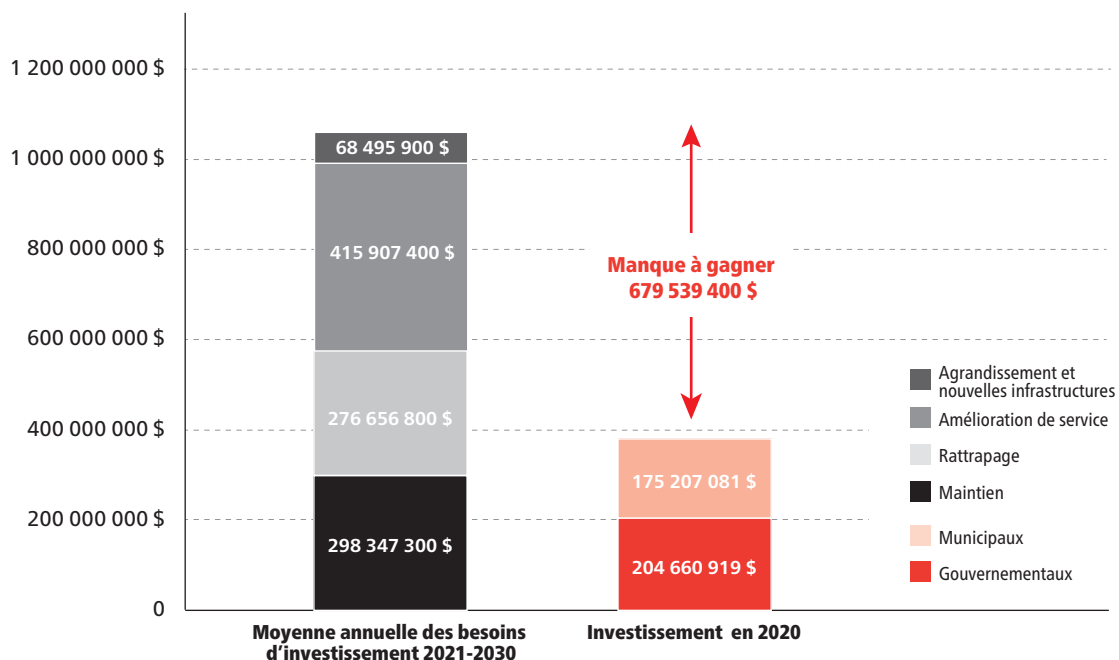
Le Service de l'eau gère et opère un parc d'actifs d'eau d'une valeur de 33 G\$. À Montréal, l'âge moyen des conduites est stable à 60 ans. Depuis 2015, les investissements dans les actifs de l'eau sont passés de 255 M\$ annuellement, à 438 M\$ en 2021. Malgré cette hausse des investissements, la Ville n'arrive qu'à ralentir la progression du déficit

d'entretien et peine à le réduire. L'élimination du déficit d'entretien d'ici 2030 exigerait plutôt des investissements additionnels de l'ordre de 2,8 G\$ sur la période.

En outre, en raison de la forte urbanisation, mais également de la densification qui se poursuit, notamment au centre-ville, des défis importants sont présents pour (ré)aménager des services complexes supplémentaires, dont l'alimentation en eau et la récupération des eaux usées. La réalisation de ces travaux complexes en milieu bâti induit une majoration des coûts. De plus, en raison de son statut de métropole, Montréal abrite sur son territoire une concentration d'équipements et d'infrastructures essentielles, comme des grands hôpitaux, des autoroutes, des infrastructures de transport souterraines, qui nécessitent des adaptations plus coûteuses pour assurer l'approvisionnement en eau et gérer le drainage.

Le graphique ci-dessous décortique le besoin en quatre grandes catégories d'investissements et le met en relation avec les investissements réels de la Ville dans l'année en cours.

Besoins en investissements dans le réseau d'eau de la Ville de Montréal



Source : Chiffres du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), compilation Ville de Montréal

Le réseau routier

La division de la gestion stratégique des actifs de la Ville de Montréal a pour mission de gérer des actifs de voirie importants et diversifiés, comptant à la fois de la voirie artérielle et locale, des structures (ponts et tunnel dont 30 % est à compétence partagée avec la province), ainsi que du mobilier. À titre d'exemple, la Ville gère près de 1 912 km de voirie artérielle et 4 040 km de voirie locale, pour une valeur d'actifs de 5,4 G\$ dont 26 % est en mauvais et très mauvais état. Le déficit d'entretien est de l'ordre de 1,4 G\$.

Ainsi, en maintenant le niveau de financement actuel (130 M\$/an) pour la voirie, nous prévoyons que la part du réseau routier artériel dont l'évaluation est mauvaise à très mauvaise sera de 41 % en 2031. Les besoins réels sont de l'ordre de 310 M\$ par année.

Autour de Montréal et dans les autres régions, le MTQ a conservé la responsabilité d'entretenir des routes du réseau supérieur numéroté (ex: 134, 138, 116, 117, 125, 337) qui sont pourtant devenues, avec le temps, les artères principales des milieux urbains traversés. À Montréal, les tronçons autoroutiers de la route 136 sont entretenus par le MTQ, mais la rue Notre-Dame ainsi que les routes 138 (Sherbrooke), 335 (Saint-Denis) et 117 (Laurentien/Marcel-Laurin) sont entretenues par Montréal sur son territoire sans compensation financière du MTQ, et ce, même si ces artères supportent une circulation de transit importante, qu'elle soit d'origine métropolitaine, interrégionale ou interprovinciale.

Les bâtiments municipaux

Le parc immobilier de la Ville de Montréal comprend plus de 1900 ouvrages. Celui-ci totalise une superficie de plus de 30 millions de pieds carrés, ce qui en fait le plus important parc immobilier municipal au Canada.

Les investissements globaux consentis aux PDI des unités responsables de la protection et la modernisation du parc immobilier de la Ville se répartissent selon une proportion de 60 % en faveur du développement et de 40 % en faveur de la protection et du maintien. Si la Ville devait maintenir ses investissements dans cette proportion, l'indice de vétusté physique (IVP) moyen atteindrait, selon les projections, 50 % en 2031, alors que l'objectif est de le réduire à 20 % d'ici 10 ans. Actuellement, le parc immobilier géré par le Service de la gestion et la planification des immeubles (SGPI) présente un IVP moyen de 37 % et un déficit d'investissement de l'ordre de 2,6 G\$, en plus d'un déficit d'entretien de 95 M\$ par année au budget de fonctionnement.

La Ville a obtenu une subvention de 63 M\$ sur 3 ans pour décarboner une trentaine d'immeubles municipaux. Des investissements supplémentaires de 500 M\$ seront nécessaires pour décarboner les 200 bâtiments restants.

Les parcs et espaces verts

Le réseau des grands parcs regroupe plus de 50 000 actifs (sentiers, mobiliers, aires de jeux, etc.) répertoriés sur différents sites, tels que des parcs-natures (compétence d'agglomération), des parcs urbains (compétence ville), des parcs métropolitains (compétence d'agglomération). Parmi ses autres actifs, on retrouve d'autres espaces comme la pépinière municipale, les hectares de milieux naturels protégés, etc.

Environ 46 % du budget inscrit au PDI 2022-2031, soit 902 M\$ sur 10 ans, est dédié à la protection de ces actifs. Malgré cela, le déficit de maintien d'actifs est estimé à 150 M\$.

Le patrimoine bâti

À Montréal, un nombre important de bâtiments vacants et excédentaires comportent des défis additionnels en termes de budgets et de faisabilité de projets. Les ressources insuffisantes et les défis techniques liés à la préservation du patrimoine font en sorte que des immeubles demeurent parfois très longtemps en attente d'investissement ou d'une nouvelle vocation. Ceux-ci mobilisent un budget de maintien et de sécurisation en plus d'entraîner un manque à gagner au niveau d'entrées de taxes potentielles pendant la période de détention par la Ville.

Mentionnons également que le parc immobilier montréalais compte de nombreux immeubles d'envergure uniques au Québec, comprenant des spécialités techniques particulières, tels que le Biodôme de Montréal et le Complexe sportif Claude-Robillard, sans oublier les attentes de la population à l'égard de la requalification de sites ou de bâtiments patrimoniaux ou emblématiques, tels que l'Îlot Voyageur, l'ancien hôpital de la Miséricorde, l'Institut des Sourdes-Muettes, la Cité-des-Hospitalières, la cour municipale, l'édifice Lucien-Saulnier et son annexe, etc. Tout projet sur ces sites en est un de grande envergure.

Le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité implique que les responsabilités doivent être exercées au niveau approprié d'autorité le plus proche de la population et qu'une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée.

Ce principe devrait guider les discussions sur le partage des responsabilités entre la métropole et le gouvernement et du financement requis pour atteindre les objectifs de développement du territoire et la livraison de services efficaces. C'est tout particulièrement le cas pour les interventions qui relèvent des grandes missions de l'État :

- Lutte à la pauvreté
- Logement social
- Accueil et intégration des nouveaux arrivants
- Inclusion des clientèles vulnérables
- Lutte aux changements climatiques
- Développement économique et culturel

Un cadre financier et fiscal à redéfinir

Le cadre financier actuel de la Ville de Montréal

Les dépenses

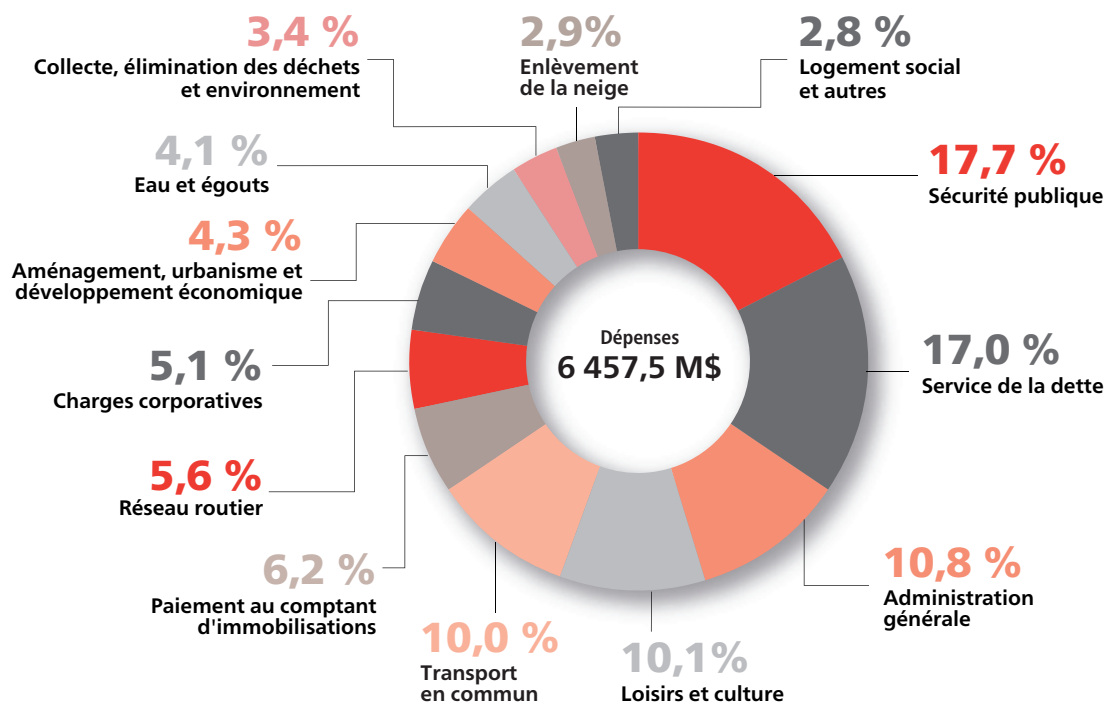
Le budget de la Ville comprend deux volets de dépenses : le budget de fonctionnement (BF) et le Programme décennal d'immobilisations (PDI).

Le **BF** regroupe l'ensemble des dépenses courantes de la Ville pour un exercice financier. Ces dépenses, dites de fonctionnement, sont financées majoritairement par les taxes et les autres revenus de l'année en cours. Les quatre activités qui occupent le plus de place dans les dépenses de la Ville sont la sécurité publique, l'administration générale et le transport en commun, à quasi-égalité avec les loisirs et la culture

Il est à noter que malgré la nature relativement incompressible de la rémunération à court terme, la Ville de Montréal a entrepris des efforts de contrôle d'augmentation de sa masse salariale. Ainsi, la part relative de la rémunération dans les dépenses de fonctionnement est passée de 52,9 % en 2012 à 47,1 % en 2016, puis à 40,2 % en 2022.

Le **PDI** regroupe les projets d'investissement que la Ville prévoit réaliser sur son territoire au cours des dix prochaines années pour entretenir ses infrastructures, favoriser le développement économique, culturel et social et améliorer la qualité de vie par un meilleur aménagement urbain. La Ville a présenté en 2020 un PDI plutôt qu'un programme

Répartition des dépenses par activités



Source : Budget 2022, Ville de Montréal: https://portail-m4s.s3.montreal.ca/pdf/budget2022_pdi2022-2031_final_br.pdf, p.24.

triennal d'immobilisations (PTI). Le PDI est un outil qui permettra d'améliorer la planification stratégique des grands projets de la Ville tels que présentés dans le Plan climat 2020-2030 et Montréal 2030. Ces investissements requièrent différentes sources de financement, notamment des emprunts à long terme.

Montréal a pris la décision d'augmenter les investissements dans les transports collectifs et actifs, d'améliorer sa résilience aux changements climatiques et de privilégier ses paiements au comptant des dépenses en immobilisations, afin de réduire son service de la dette.

Elle a aussi entrepris un exercice de révision et d'optimisation de l'affectation de ses ressources. Cet exercice s'est d'abord traduit par une revue de ses activités, par l'affectation de ses revenus et par une grande réflexion citoyenne sur la diversification de ses revenus. Malgré ces efforts, les dépenses croissent à un rythme plus important que les revenus. Il résulte un défi annuel budgétaire de fonctionnement de l'ordre de 275 M\$ pour 2023.

La revue des activités vise à garantir l'adéquation des activités de la Ville de Montréal avec sa mission de base, ses champs de compétence, son plan stratégique Montréal 2030 et ses autres priorités organisationnelles. Cette démarche est réalisée dans le respect de la capacité de payer des contribuables et des contraintes budgétaires de la Ville. Elle vise une plus grande équité sociale et territoriale et d'offre de services de qualité à sa population – le tout en faisant appel à la collaboration, la créativité et l'innovation dans nos façons de penser et de faire. La Ville cherche ainsi une meilleure gestion de ses ressources actuelles afin de générer des économies récurrentes.

Malgré ces exercices de révision et d'optimisation des dépenses, le cadre budgétaire de Montréal est de plus en plus sous pression.

Les revenus

En 2022, les **taxes et paiements tenant lieu de taxes** représentent la principale source de financement de la Ville de Montréal (63 %). Les taxes foncières représentent le principal outil fiscal utilisé par les instances de la Ville.

Les **paiements tenant lieu de taxes** regroupent les revenus provenant des propriétaires d'immeubles qui sont non imposables, mais assujettis au paiement de montants compensatoires. Ces immeubles sont, entre autres, détenus par les gouvernements du Canada et du Québec, et incluent les immeubles des réseaux de la santé et des services sociaux ainsi que de l'éducation. Le gouvernement du Québec a entrepris une refonte du calcul des paiements tenant lieu de taxes. Cette récente réforme a engendré une diminution de 30 M\$ dans les revenus municipaux en 2022.

Le tableau qui suit illustre les différentes taxes foncières qui font partie des charges fiscales des propriétaires. Dans les dernières années, les tarifications aux propriétaires d'immeubles, telles que celle de l'eau, sont comprises dans les charges fiscales des immeubles.

En plus des taxes basées sur la valeur foncière et de la tarification de l'eau imposée aux propriétaires d'immeuble de la métropole, on retrouve dans les revenus de taxes :

- la taxe sur les véhicules immatriculés et la taxe pour le financement du service 911, adoptées par le conseil d'agglomération;
- la taxe sur les parcs de stationnement, adoptée par le conseil municipal.

Les **quotes-parts** regroupent les sommes versées par les municipalités liées pour le financement des activités relevant du conseil d'agglomération. Puisque le graphique présente les revenus du budget global de la Ville de Montréal, on y voit apparaître seulement les revenus provenant des municipalités reconstituées pour éviter une double comptabilisation.

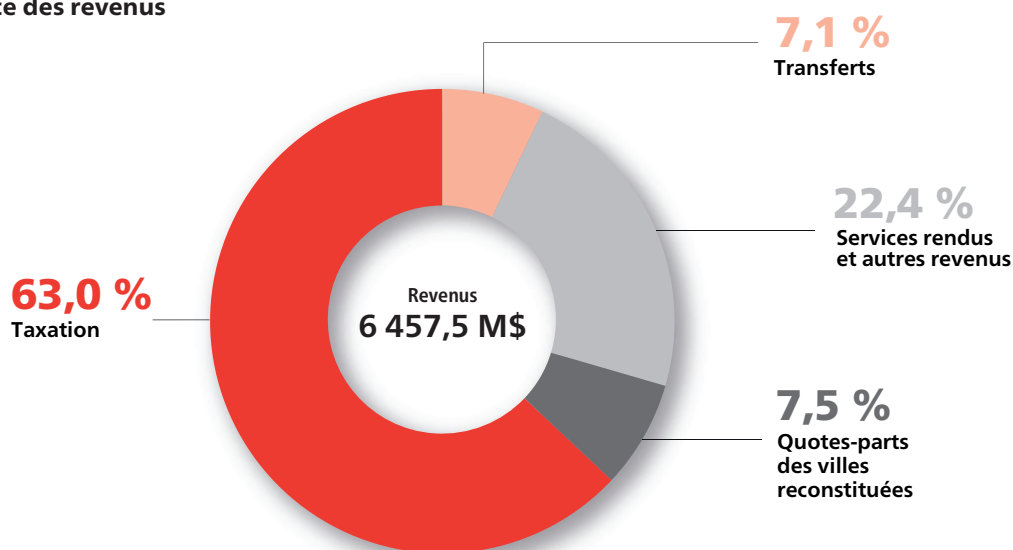
Taxes imposées par le conseil municipal et les conseils d'arrondissement

Conseil	Taxes	Que financent les revenus?
Conseil municipal	Taxe foncière générale	Ensemble des services offerts par la Ville de Montréal
	Taxes à des fins spécifiques	
	Taxe relative aux dettes des anciennes villes	Financement des dettes des villes existantes avant les fusions de 2002
	Taxe relative à l'eau	Services d'alimentation en eau potable et d'assainissement des eaux usées
	Taxe relative à l'ARTM	Contribution versée à l'ARTM pour les services de transports collectifs
	Taxe relative à la voirie	Infrastructures de la voirie
	Tarification pour l'eau	Gestion de l'eau
Conseils d'arrondissement	Taxe relative aux services	Financement général de l'ensemble des services offerts par chaque arrondissement
	Taxe relative aux investissements	Dépenses d'investissement de chaque arrondissement

Source : Budget 2022, Ville de Montréal.

Les **services rendus et autres revenus** regroupent les revenus des services facturés à d'autres organismes municipaux, à des gouvernements et à des entreprises privées. Cette catégorie comprend également d'autres types de revenus dont ceux provenant des amendes et pénalités, de l'imposition de droits, tels les droits de mutation, d'intérêts, de la cession d'éléments d'actifs, etc.

Provenance des revenus



Source : Budget 2022, Service des finances, Ville de Montréal

Ventilation - services rendus et autres revenus en milliers de \$, 2014 - 2022

	2014	2016	2018	2020	2022(p)
Services rendus	289 834	314 037	313 510	281 777	382 482
Amendes et pénalités	178 368	163 733	189 034	129 093	218 687
Imposition de droits	189 811	222 776	318 972	342 278	351 928
Intérêts	122 801	138 049	160 801	148 582	165 827
Autres revenus	25 323	19 370	52 146	39 554	24 506
Affectation de revenus	40 318	143 513	158 137	220 937	304 178
Total - services rendus et autres revenus	846 456	1 001 478	1 192 599	1 162 220	1 447 609
Total des revenus	4 855 933	5 165 495	5 640 268	6 352 061	6 457 510

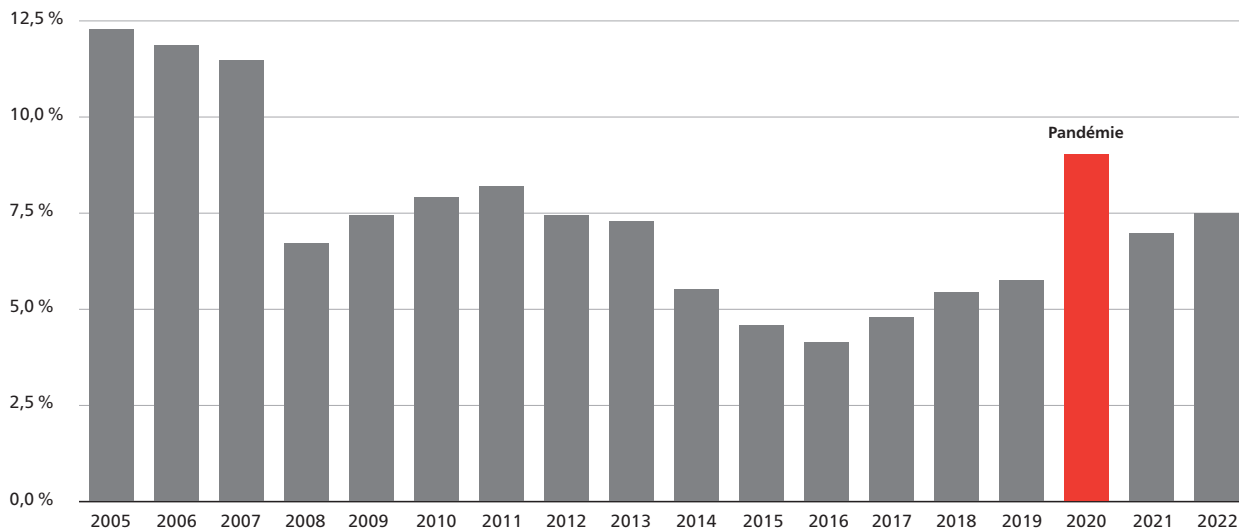
	2014	2016	2018	2020	2022(p)
Services rendus	6,0 %	6,1 %	5,6 %	4,4 %	5,9 %
Amendes et pénalités	3,7 %	3,2 %	3,4 %	2,0 %	3,4 %
Imposition de droits	3,9 %	4,3 %	5,7 %	5,4 %	5,4 %
Intérêts	2,5 %	2,7 %	2,9 %	2,3 %	2,6 %
Autres revenus	0,5 %	0,4 %	0,9 %	0,6 %	0,4 %
Affectation de revenus	0,8 %	2,8 %	2,8 %	3,5 %	4,7 %
Total - services rendus et autres revenus	17,4 %	19,4 %	21,1 %	18,3 %	22,4 %

Source : Budgets de la Ville de Montréal, Service des finances, 2014, 2016, 2018, 2020 et 2022

Les **revenus de transferts** regroupent principalement les subventions gouvernementales et découlent principalement de l'Entente-cadre Réflexe Montréal et du Partenariat 2020-2024 : Pour des municipalités et des régions encore plus fortes. Notons qu'au fil des ans, la part relative des transferts n'a pas suivi la croissance des budgets de la Ville. En effet, cette part était de 12 % en 2005 et est tombée à 5,8 % en 2019. En ce qui concerne les années 2020, 2021 et 2022, la proportion a été exceptionnellement plus élevée en raison du contexte pandémique (voir Annexe 2).

Le fardeau fiscal assumé par les propriétaires est proportionnellement plus élevé que dans les autres villes de la région métropolitaine, tant pour le résidentiel que pour le non résidentiel. Augmenter encore plus le fardeau fiscal viendrait affecter directement l'attractivité et la compétitivité de Montréal par rapport aux autres villes de la région métropolitaine. Dans les graphiques de la page suivante, les villes ayant une charge fiscale supérieure à Montréal sont, pour la plupart, des villes reconstituées de l'Agglomération. Les municipalités demandaient, depuis plusieurs années, le transfert d'un point de TVQ. Elles ont obtenu en 2020 le transfert de la croissance d'un point de TVQ.

Évolution des parts relatives des revenus de transferts pour l'ensemble des revenus, budgets de 2005 à 2022

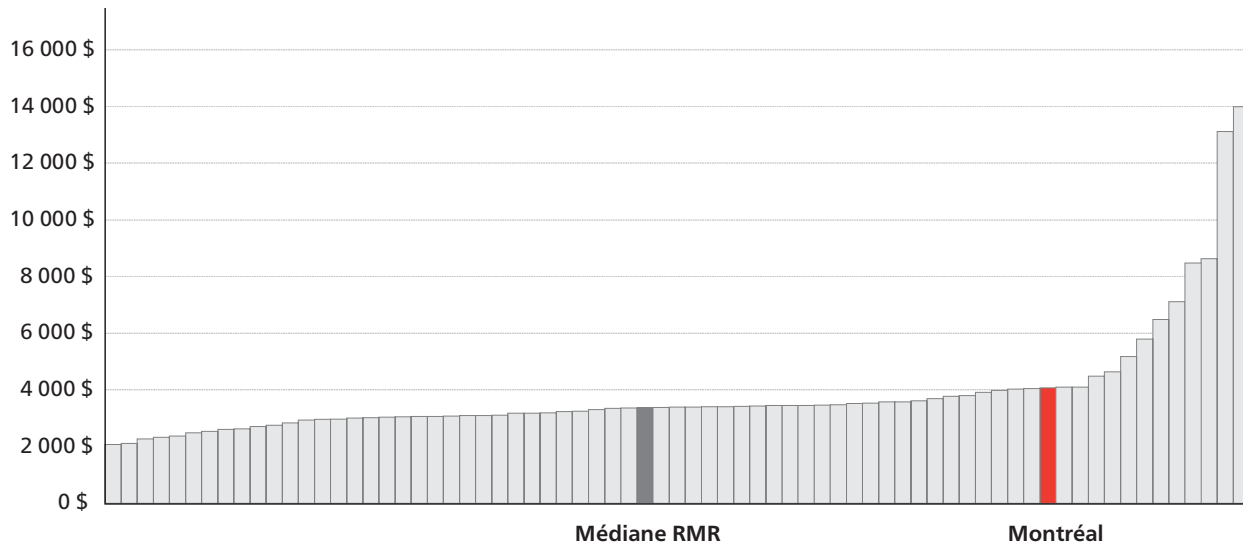


Source : Consultation publique, Perspectives budgétaires 2023 Ville de Montréal:
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOC_PREBUDGET_20220510.PDF, p.12.

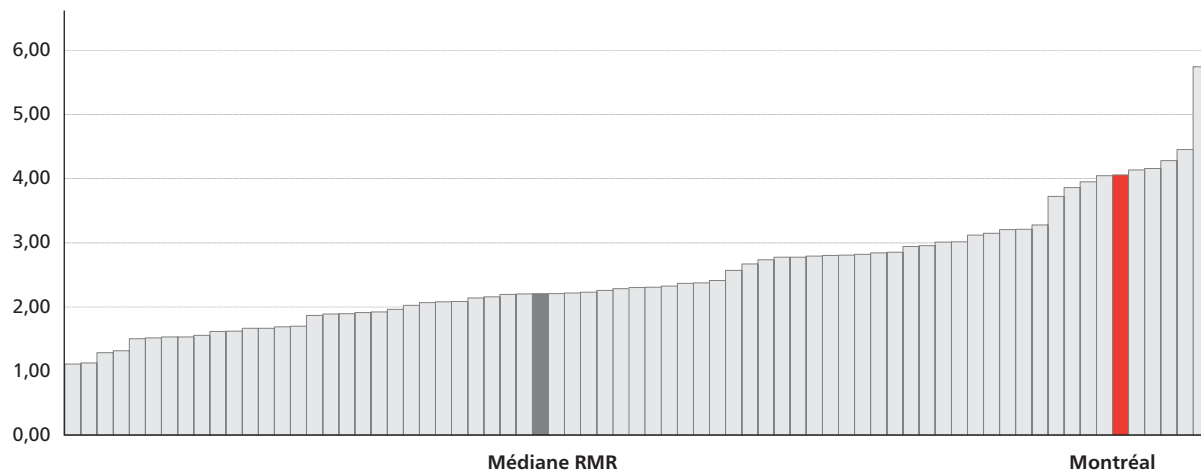
Une augmentation trop importante de la taxe foncière pourrait avoir des conséquences sur le développement économique. Répercutée sur le coût des loyers, la taxe foncière peut avoir des impacts néfastes sur la vitalité et la compétitivité du centre-ville, des zones d'emploi et des artères commerciales.

La vitalité culturelle dans certains quartiers doit également être prise en compte dans l'équation. Plusieurs ateliers d'artistes sont situés dans les quartiers centraux. L'augmentation du coût des loyers dans ces secteurs ont amené plusieurs artistes à devoir se relocaliser, parfois à l'extérieur de Montréal.

Charge fiscale moyenne résidentielle 2019, municipalités de la RMR de Montréal



Taux moyen non résidentiel 2019, municipalités de la RMR de Montréal (\$/100 \$ d'évaluation)



Source : Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, Prévisions budgétaires, Compilation Services des finances, Ville de Montréal, 2021.

Pour une réforme de la fiscalité municipale

Contrairement aux villes américaines et européennes qui ont accès à plusieurs sources distinctes de revenus, le régime fiscal des villes québécoises, y compris Montréal, repose essentiellement sur l'impôt foncier.

Il n'existe pas de formule idéale de taxation; chacune présente une configuration particulière d'avantages et d'inconvénients. Or, c'est précisément pour cette raison qu'une diversification des sources de revenus d'une ville, et notamment d'une métropole comme Montréal, s'avère essentielle. L'utilisation intensive d'une forme spécifique d'imposition a pour effet de grossir ses défauts, tout en faisant perdre du mordant à ses avantages sur le plan de la stabilité, du rythme de croissance et de la sensibilité à l'inflation. L'avantage d'un régime fiscal fondé sur une diversité de sources de revenus est justement d'atténuer les faiblesses des unes par les forces des autres.

Malgré ses qualités, l'impôt foncier ne permet pas de capter aussi bien que d'autres impôts une partie de la production de la richesse. Il est paradoxal que Montréal soit si dépourvue à cet égard, alors qu'une partie importante du PIB québécois se réalise sur le territoire de l'agglomération montréalaise et de la région métropolitaine de Montréal.

Il pourrait être tentant de se limiter à réclamer des transferts gouvernementaux plus substantiels. Si cette option est pertinente pour tenir compte des externalités, de l'équité et des responsabilités particulières que Montréal assume, au nom de la société québécoise, à titre de métropole du Québec, elle est insuffisante et est vulnérable à des changements de choix budgétaires des autres paliers de gouvernement.

Plus que jamais, Montréal a besoin d'un coffre à outils fiscal plus diversifié et adapté au contexte d'aujourd'hui et à son statut de grand centre urbain et de métropole. Les grandes métropoles du monde qui ont du succès peuvent compter sur des sources de revenus plus dynamiques que l'impôt foncier. Une réforme du régime fiscal municipal s'impose pour tenir compte des caractéristiques économiques, sociétales et territoriales actuelles. Notons parmi celles-ci :

- **La transformation de l'économie**
Aujourd'hui, les entreprises telles que Google et Uber ne requièrent plus qu'un petit espace en comparaison à leur importante activité économique. Par conséquent, l'impôt foncier rattaché à ces entreprises n'est plus connecté à leur importance dans l'économie comme c'est le cas pour les entreprises manufacturières par exemple.
- **Les services fournis aux non-résidentes et non-résidents**
Un nombre non négligeable de personnes qui bénéficient des services de la Ville ne résident pas à Montréal. La taxe foncière ne peut donc plus être la seule source de financement de la Ville.
- **L'évolution des compétences municipales**
Enfin, le rôle des grandes métropoles, comme Montréal, a évolué. Montréal ne s'occupe plus de simples services aux immeubles. Aujourd'hui, elle est appelée à agir à titre de partenaire, sinon de leader, dans des enjeux comme l'adaptation aux changements climatiques, le transport collectif et l'habitation

Est-ce réaliste d'envisager que Montréal puisse avoir accès à des sources de revenus provenant d'une taxe de vente générale ou de taxes sélectives, comme c'est le cas chez les municipalités américaines et comme c'était le cas à Montréal avant la réforme de la fiscalité municipale de 1980 ?

L'idée n'est pas de remplacer l'impôt foncier, mais plutôt de bonifier et surtout de diversifier le régime fiscal actuel par un accès plus significatif à d'autres sources de revenus autonomes et complémentaires.

Diversifier ses revenus : pistes de solutions

Comparaisons canadiennes

De façon générale, les responsabilités des municipalités au Québec et au Canada sont similaires d'une province à l'autre, mais avec certaines différences notables : par exemple, en Ontario, les villes sont responsables de certains services sociaux. Aussi, même s'il est très difficile d'établir des comparaisons entre les villes canadiennes, en raison de responsabilités et de normes comptables différentes, il est possible de relever deux différences significatives, soit la part plus faible qu'occupent les taxes foncières dans les revenus des autres villes canadiennes et la place plus importante de la tarification hors Québec.

Après les taxes foncières, la deuxième grande source de revenus propre aux municipalités canadiennes est constituée par les revenus tirés de la vente de biens et de services. Le tableau suivant illustre bien cette situation, avec une part provenant de la vente de

biens et services plus faible pour la Ville de Montréal⁶.

La Ville de Montréal se distingue par les très faibles revenus provenant tant de la tarification de la gestion des matières résiduelles (GMR) que du secteur des loisirs et de la culture, alors que ces deux postes peuvent générer jusqu'à des centaines de dollars par personnes dans d'autres grandes villes.

La Ville de Montréal, en 2008, et les municipalités du Québec, en 2017, ont obtenu des pouvoirs généraux de taxation et de redevances réglementaires encore largement sous-utilisés. Il est temps de mieux les considérer.

Dans la prochaine section, nous aborderons l'application des pouvoirs de redevances réglementaires et de tarification de la Ville dans ces différents domaines, ainsi que les questions que soulèvent leur mise en oeuvre en regard des revenus générés et des populations ciblées.

Provenance des revenus en % de revenus (2021)

	Vancouver	Calgary	Saskatoon	Winnipeg	Toronto	Halifax	Montréal
Taxe foncière ⁷	48,4	54,0	34,3	42,8	44,0	72,6	59,9
Ventes de biens et services	43,0	34,9	58,8	39,8	38,0	10,4	27,8
Licences et permis	5,5	3,2	3,2	2,5	1,3	3,7	1,1
Amendes et pénalités	1,3	2,6	1,7	2,8	0,0	1,4	3,1
Droits de mutation	0,0	0,0	0,0	0,0	7,4	5,2	4,1
Taxes et droits d'affaires	0,0	1,2	0,0	4,2	0,0	0,0	0,2
Taxes d'hébergement	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,2	0,0
Taxes d'électricité et de gaz naturel	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0
Taxes d'affichage	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Activités d'investissements	1,8	2,9	1,8	3,5	4,7	6,4	2,3
Revenus divers	0,0	1,2	0,2	2,0	4,6	0,0	1,5

Source : Données du Institute on Municipal Finance and Governance (IMFG) (2021)

6. Son indice de diversité des revenus (indice Hirschman-Herfindalh) est également moins élevé.

7. Cette donnée comprend uniquement les taxes. Comme le notent Taylor et Dobson (2020) et Kitchen(2013), la mise en place de la taxe foncière varie d'une juridiction à l'autre. Non seulement les pratiques d'évaluation diffèrent entre les provinces dans leur périodicité et les exemptions, mais les taux qui s'appliquent à ces évaluations peuvent également varier, non seulement entre les provinces, mais aussi en fonction de l'utilisation des propriétés.

Mieux utiliser les redevances réglementaires : la voie de l'écofiscalité

Montréal a le pouvoir de tarifier certains de ses services, comme la distribution de l'eau potable, ou encore l'accès au stationnement sur rue. Le tarif vise directement un bénéficiaire d'un service fourni par la municipalité.

Tarification	Taxe foncière
Utilisateur / Bénéficiaire du service défini	Lorsque l'ensemble de la population bénéficie du service
Eau potable, accès aux installations sportives	Service d'incendie, réseau routier, conservation des milieux naturels

La redevance réglementaire va plus loin. En effet, elle permet de générer et de pérenniser des services publics et des infrastructures, d'orienter le choix de la population vers des comportements plus écoresponsables, en générant des revenus appréciables qui contribueront au financement d'un régime de réglementation relevant d'une compétence municipale. Montréal a donc le pouvoir d'exiger des redevances réglementaires auprès d'une personne qui crée le besoin du régime réglementaire, ou pour inciter un changement de comportement. Ainsi, certaines municipalités ont mis en place des redevances sur les produits en plastique à usage unique ou sur les services d'hébergement et de restauration touristiques⁸.

Une redevance incitative peut viser la réduction des surfaces imperméables en visant les stationnements privés et surfaces goudronnées pour l'eau rejetée dans le réseau d'égout et qui doit être traitée par les installations de la Ville. En taxant l'écoulement, la Ville incite au verdissement et à la déminéralisation des surfaces privées. Ce faisant, le changement de comportement peut aussi induire une réduction de la charge sur le réseau d'eau et sur les coûts de traitement. Le changement de comportement permet une réduction des coûts de gestion pour la collectivité. Par conséquent, la redevance, même si elle ne constitue pas toujours une source de revenus stable et progressive à long terme, permet de

compenser, voire réduire une dépense occasionnée par les comportements des citoyennes et citoyens et des entreprises.

Aussi, si les pouvoirs de redevances réglementaires méritent d'être étudiés plus en détail pour accroître et diversifier les sources de financement de la Ville de Montréal, encore faut-il en définir les paramètres d'analyse, tout comme pour l'ensemble des nouvelles sources de revenus accessibles. Il faut en effet garder en tête que :

- Des coûts administratifs élevés viennent réduire le potentiel de revenus et ainsi réduire l'efficacité de la source de revenus;
- La possibilité d'imposer des faibles taux sur une large assiette fiscale permet de réduire les effets indésirables de la taxe;
- Les sources de revenus peuvent être en croissance, stables ou en décroissance dans le temps;
- Les revenus peuvent être facilement prévisibles, ou pas;
- L'application des redevances peut avoir un impact sur l'attractivité économique de la métropole.

Ainsi, lorsqu'une nouvelle source de revenus est imaginée, une analyse de celle-ci en fonction de différents angles permet de la qualifier.

Pour répondre à certains des enjeux que les questions du cadre d'analyse auront soulevés, il peut être opportun d'identifier les champs d'application d'une nouvelle source de revenus afin d'en atténuer les impacts :

- Quelle catégorie de population devrait être visée par la nouvelle redevance ou tarification : résidentielle ? non résidentielle ?
- Quelle serait l'échelle d'application de la nouvelle redevance ou tarification : les arrondissements ? la Ville de Montréal ? l'agglomération ? la région métropolitaine ?

Avec ce cadre d'analyse en tête, les prochaines pages du document présentent des mesures écofiscales dans différents domaines desquelles Montréal pourrait s'inspirer.

8. Ville de Percé, <https://ville.perce.qc.ca/redevance-reglementaire>

Angles d'analyse

Angle d'analyse	Description
Potentiel de revenus	Quels revenus sont attendus de ce tarif/redevance ?
Incidence	Qui subit la taxe et comment ? Parfois, la personne qui paie la taxe n'est pas la personne qui en subit ultimement le fardeau.
Efficiencie	Quelle part des revenus de la source de revenus est consacrée à payer les coûts pour la percevoir ?
Efficacité	Dans le cas de sources de revenus écofiscaux, notamment : quels sont les comportements indésirables à modifier ?
Autonomie	La Ville est-elle en mesure de lever cette source de revenus dans le contexte juridique actuel ? La Ville devra t-elle établir des ententes pour la perception ?
Rapidité d'implantation	Quel est le calendrier de mise en œuvre de cette source de revenus ?
Profil de revenus	Est-ce que les revenus sont en croissance, en décroissance ou stables ? Est-ce que les revenus seront sujets aux cycles économiques ?
Économie	Quels seront les effets de cette source de revenus sur l'activité économique ?
Population ciblée	Mise en place au niveau résidentiel ? Non résidentiel ?
Échelle d'application	Arrondissement ? Ville centre ? L'agglomération ? Région métropolitaine ?

Tarification de l'eau

La tarification de l'eau peut être imposée sur l'eau potable, les eaux usées et l'eau pluviale. À Montréal, les deux tiers des actifs du Service de l'eau concerne le traitement des eaux usées, alors que la production et la distribution de l'eau potable représentent le tiers des coûts. Au Québec, les coûts variables sont estimés à 0,06 \$/m³ pour l'eau potable et entre 0,15 \$/m³ et 0,40 \$/m³ pour les eaux usées. Plusieurs voies sont possibles pour tarifier l'eau :

- Tarifier l'eau potable : des compteurs d'eau sont nécessaires et coûteux à installer notamment dans le secteur résidentiel;
- Imposer une redevance réglementaire sur les eaux usées : une redevance distincte peut être envisagée pour les établissements industriels et non résidentiels qui demandent un traitement supplémentaire des eaux usées du fait de leur rejet;
- Redevance appliquée à l'écoulement de l'eau pluviale : redevance appliquée à la superficie de la surface imperméable d'une propriété dont les eaux d'écoulement se retrouvent dans le système d'égout. Victoria et Halifax taxent les surfaces imperméables pour financer le réseau d'eau.

La tarification de l'eau dans le résidentiel peut avoir un effet régressif sur les ménages à plus faible revenu. Pour répondre à cet enjeu, certaines villes ont instauré une tarification volumétrique par paliers dans le secteur résidentiel qui ne s'applique qu'à partir d'un certain volume, à un prix faible pour le premier palier ou accompagné d'un programme de rabais pour les ménages à faible revenu.

Notons d'ailleurs que la Ville de Montréal a comme projet de tarifier l'eau auprès des immeubles non résidentiels au cours des prochaines années.

Tarification des déchets

43 % des matières résiduelles générées par la population de Montréal sont actuellement récupérées. Près de 80 % des matières résiduelles récupérées proviennent des matières recyclables et des résidus de construction, rénovation et démolition (CRD), le reste étant des matières organiques. 57 % des ordures ménagères envoyées à l'enfouissement sont des matières organiques et constituent le plus grand potentiel d'amélioration du ratio de récupération.

Dans les secteurs non résidentiels, responsables de 42 % des déchets au Québec en 2018⁹, les industries, commerces et institutions (ICI) paient directement pour leurs déchets apportés à l'élimination via des redevances de déversement, en plus d'assumer l'ensemble des coûts de collecte, de transport et de traitement. Le prix de ces redevances est fixé par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, et Montréal en reçoit une part. En 2022, les redevances de déversement pour l'élimination de matières résiduelles sont de 24,32 \$ par tonne métrique. La CMM évaluait le coût unitaire de gestion et d'élimination à 163 \$ la tonne en 2018. Ce sont donc les municipalités qui assument la différence de coût entre la redevance et le coût d'élimination.

À titre de comparaison, les redevances établies à Terre-Neuve sont de 163 \$ la tonne métrique. De plus, les redevances imposées dans la majorité des pays européens dépassent 100 \$ par tonne.

En Ontario, les programmes « Payez en fonction de ce que vous jetez » facturent directement les ménages pour l'élimination des déchets. Ceci permet d'envoyer un signal de prix aux ménages afin qu'ils réduisent leurs déchets. Les tarifs peuvent être basés sur le volume (taille du bac ou nombre de sacs), sur le poids, ou une combinaison des deux. Ce type de programme permettrait de réduire la quantité de déchets éliminés de 10 à 50 % selon le contexte local et les détails de conception du programme. Toronto et Calgary ont une tarification annuelle selon la taille de la poubelle et une tarification de 5,79 \$ par sacs à ordures supplémentaires.

Le contexte locatif et la prééminence du multilogement à Montréal jouent néanmoins un rôle important dans la complexité de mise en place d'un tel programme, ainsi qu'en raison de l'impact régressif qu'il peut occasionner sur certains ménages.

D'autres avenues sont explorées pour réduire les déchets à la source. Même si ces mesures ne génèrent pas de revenus, elles visent à réduire les coûts à la source par :

- une réglementation sur les articles à usage unique qui pourrait imposer une tarification sur ces articles;
- une responsabilité élargie des producteurs (REP), soit une stratégie adoptée par le gouvernement du Québec depuis 2020 qui rend les producteurs entièrement ou partiellement responsables des coûts de gestion des déchets encourus par leurs produits.

Transport

Les premiers prélèvements écofiscaux au Québec découlent du secteur des transports avec la taxe sur les carburants du Québec et du Canada ainsi que des permis et droits d'immatriculation. Ces taxes visent à tarifier les conséquences environnementales d'un comportement individuel, soit l'utilisation de l'auto solo, et donc le dégagement de gaz à effet de serre (GES). Par ailleurs, les revenus tirés de cette tarification servent à financer l'alternative au comportement individuel, soit l'exploitation et le développement du transport collectif. Les taxes sur les carburants et les permis et droits d'immatriculation ont respectivement généré des revenus de plus de 2,2 G\$, 1,2 G\$ et 1,1 G\$ en 2019. Les revenus provenant de la taxe sur les carburants tendent à diminuer avec l'électrification des transports.

9. Source : Environnement et Changement climatique Canada (2022), Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement : Réacheminement et élimination des déchets solides, tableau A.3.

Financement du transport collectif

En 2019, une grande réflexion est entamée aux niveaux provincial et métropolitain sur le financement de la mobilité durable. Il est alors établi que les coûts de la congestion routière s'élèvent à 4,175 G\$ en 2018, augmentant à un taux moyen annuel de 6,7 % depuis 25 ans. À ce rythme, il est prévu que la congestion routière coûte près de 8,35 G\$ en 2028. En outre, il est établi que le transport routier est le principal émetteur de GES dans le Grand Montréal avec 38 % des émissions. Aussi, l'augmentation de la part modale du transport en commun est nécessaire et requiert des investissements pour développer le réseau métropolitain de transport collectif. Ces investissements sont évalués à plusieurs dizaines de milliards par l'ARTM d'ici 2035. À titre indicatif, les grands projets routiers ou de transport en commun en cours de réalisation dans la région totalisaient 3,4 G\$ en 2012. En 2018, cette valeur a quadruplé pour atteindre 15,9 G\$¹⁰.

Les quatre contributeurs principaux du transport collectif dans la région métropolitaine sont les gouvernements du Québec et du Canada, les municipalités, la clientèle des sociétés de transport et les automobilistes via les droits et taxes sur l'immatriculation et sur l'essence.

Le gouvernement du Québec prélève une surtaxe sur l'essence de 0,03 \$/litre dans le Grand Montréal. Cette taxe a généré des revenus de 97 M\$ en 2020, lesquels entrent dans les revenus généraux de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM). À ces derniers s'ajoutent les revenus des droits d'immatriculation de 30 \$ prélevés sur le territoire de la CMM.

De plus, une taxe sur l'immatriculation des véhicules de promenade de 45 \$, générant environ 37 M\$, est également prélevée sur le territoire de l'agglomération de Montréal et finance la contribution de l'agglomération à l'ARTM. En 2019, la CMM a demandé à reprendre cette taxe, qu'elle

Évolution de la part des contributeurs au transport collectif entre 1991 et 2019

Contributeurs	1991 ¹	1991 ²	2000 ²	2001 ¹	2005 ²	2008 ³	2019 ⁴
Gouvernements du Québec et du Canada	40 %	20 %	17 %	16 %	19 %	12 %	37 %
Municipalités	25 %	40 %	35 %	36 %	34 %	37 %	27 %
Usagers	35 %	35 %	39 %	40 %	40 %	44 %	29 %
Automobilistes	0 %	5 %	8 %	8 %	7 %	7 %	5 %
Revenus autonomes	—	—	—	—	—	—	2 %

Note : Les informations proviennent d'estimations budgétaires.

Sources :

1. MTQ. 1991-2005.

2. CMM. Février 2005. *Bâtir une communauté responsable : Optimiser le transport en commun dans la CMM*.

3. CMM. 2010. *Travaux sur nouveau cadre financier*.

4. ARTM. Budget 2019.

Traitement : CMM, 2019

10. CMM, « Sources de financement du transport collectif dans le grand Montréal », Rapport de la commission sur le transport de la Communauté métropolitaine de Montréal, Février 2019. https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2019/04/20190401_TC_Financement_Rapport.pdf, p. 17.

Exemples de mesures écofiscales pour réduire l'utilisation de l'auto solo

Usage des routes	Usage des véhicules	Incitatif à la mobilité durable
Routes à péage	Taxe sur l'essence/carbone	Tarification du transport collectif
Péage de type cordon	Immatriculation (taxes et droits)	Promotion de la mobilité partagée
Taxe kilométrique	Tarification du stationnement	

soit portée à 50 \$ par immatriculation et qu'elle soit appliquée à l'ensemble du territoire de la CMM. La CMM est toujours en attente de la mise en œuvre de cette demande par la SAAQ.

On pourrait aussi appliquer cette taxe aux véhicules commerciaux, mais pour des raisons de compétitivité fiscale et de risque réel d'évitement fiscal, il fut décidé en 2011 de ne pas imposer les véhicules commerciaux.

Face aux enjeux financiers qui se dessinaient, bien avant la pandémie, pour le financement du transport collectif, la CMM a entrepris en 2019 une grande réflexion et consultation sur de nouveaux modes de financement du transport collectif et sur la réduction de l'utilisation de l'auto solo. Nous vous présentons ci-dessous quelques mesures écofiscales qui méritent d'être étudiées.

Taxe sur l'essence

Une augmentation de la taxe sur l'essence, dans le but de se rapprocher de la moyenne des pays de l'OCDE et de répondre à la baisse incontournable de ses revenus induite par l'électrification croissante des véhicules, permettrait de préparer la mise en œuvre de la taxe kilométrique tout en dissuadant la mobilité en auto solo à court terme.

Taxe kilométrique

La tarification kilométrique fait payer les automobilistes pour leur utilisation de la voirie en fonction de la distance parcourue. La taxe kilométrique peut aussi être modulée en fonction du poids du véhicule, du type de véhicule, de la période, de l'intensité de la congestion, du nombre d'automobilistes et du lieu d'utilisation. Parmi les différentes options de financement du transport routier, la tarification kilométrique présente plusieurs avantages puisque c'est celle qui est la plus équitable, en plus de posséder le potentiel le plus élevé de réduction des émissions de GES. En effet, les avantages pour le climat sont maximisés par une forte taxe sur les carburants ou une tarification kilométrique.

Néanmoins, la mise en œuvre d'une taxe kilométrique est complexe, touche à l'enjeu de la protection de la vie privée et dépend de pouvoirs et compétences que les municipalités n'ont pas à ce jour. Dans les prochains mois, la CMM réalisera une étude de faisabilité d'un système de tarification kilométrique pour financer le transport en commun dans la région métropolitaine.

Péages et zones zéro émission

Les péages sont plus flexibles, mais ne permettent pas de réduire les distances parcourues de manière aussi importante que la taxe sur l'essence et la tarification kilométrique. Un péage peut être modulable selon le jour, l'heure, le type de véhicule et l'intensité de la congestion. L'objectif est de limiter la circulation, et parfois la pollution de l'air, dans les zones congestionnées. L'intérêt pour un péage à Montréal serait plus élevé pour le centre-ville puisqu'il permettrait de réduire la congestion routière et de renforcer son attractivité. C'est d'ailleurs ce qui a été observé à Londres, Stockholm, Oslo et Milan. En contrepartie, la mise en place de péages ne doit pas déplacer la congestion vers un autre pont ou affecter la compétitivité de Montréal par rapport aux autres pôles d'emploi en périphérie.

S'il est possible d'obtenir des revenus nets grâce aux différentes mesures de tarification routière, leurs coûts de gestion peuvent être élevés, parfois entre 10 et 50 % des recettes brutes. Il apparaît donc important de s'assurer qu'un tel système permettra au minimum de réduire la pollution ou la congestion. Les coûts de gestion peuvent être minimisés en ayant une grande assiette fiscale, en utilisant des technologies de perception moins coûteuses ou des méthodes de perception qui sont déjà en place, notamment via les outils des autres paliers de gouvernement.

Une tarification adéquate du stationnement peut avoir un effet similaire, voire supérieur au péage cordon, et générer moins de coût de mise en œuvre.

Réduction du navettage

Dans plusieurs pays, comme en France ou aux États-Unis, les employeurs font partie de la solution pour réduire le trafic automobile lié au navettage. En France, le versement mobilité (VM) est une contribution due par tous les employeurs qui embauchent plus de 10 personnes salariées. Elle permet de financer les transports en commun.

L'adoption du Commute Trip Reduction Law, en 1991, par l'État de Washington a incité les villes et les comtés de l'État à déployer des programmes de réduction de navettage pour améliorer la qualité de l'air, la réduction de la congestion routière et la réduction des GES. Ainsi, la Ville de Seattle a adopté un programme qui assujettit les employeurs qui comptent plus de 100 personnes salariées en un seul lieu, au moins 2 jours par semaine pendant plus d'un an. Non seulement les employeurs doivent identifier des cibles de réduction de l'auto solo et en faire rapport tous les 2 ans, mais ils doivent aussi adopter des programmes d'information pour leur personnel, nouveau et ancien, qui informent sur la disponibilité des transports collectifs ou de possibilités d'auto-partage. Seattle a aussi un programme qui permet aux employeurs d'offrir à leur personnel des laissez-passer aux réseaux de transports collectifs à plus bas prix. La combinaison de ces deux programmes a donc contribué à la réduction de la part de l'auto solo, qui est passée de 34,5 % en 2010 à 26,4 % en 2019, tout en garantissant un revenu stable aux sociétés de transport collectif.

Réglementer l'aménagement du territoire

Réglementer les stationnements

En Amérique du Nord, les pratiques de planification du stationnement ont généralement favorisé une offre de stationnement généreuse et des prix de stationnement minimaux, ce qui a entraîné :

- des coûts de développement plus élevés et une réduction de l'accessibilité au logement;
- de l'étalement urbain;
- une augmentation des déplacements en voiture, qui entraîne ainsi une augmentation de la congestion, des coûts des routes, des accidents et de la pollution.

Aussi, la réglementation du stationnement, via des tarifs ou des redevances, vise à internaliser les coûts sociaux, actuellement non couverts par les automobilistes, ainsi qu'à améliorer la gestion de la demande de déplacements automobiles vers des endroits encombrés et à assurer la disponibilité de places de stationnement.

Ainsi, la Ville de Montréal tarifie ses espaces de stationnement sur rue et en a confié la gestion à l'Agence de mobilité durable de Montréal (AMD). L'AMD gère les revenus liés au stationnement et a pour mandat de faciliter le partage équitable de l'espace et l'accessibilité de la ville pour tous.

Certains arrondissements ont aussi mis en place des modalités de tarification différentes des espaces de stationnement sur rue selon le type de voiture et le nombre de véhicules détenus par ménage via l'octroi de vignettes de stationnement.

Il est aussi possible de taxer les surfaces de stationnement en tarifiant les surfaces imperméables extérieures, pour leur impact sur le réseau d'eau de la Ville. L'idée est d'inciter les propriétaires à réduire les surfaces minéralisées, améliorer l'efficacité de la surface de stationnement et en favoriser le verdissement.

Taxer les parcs de stationnement

À Montréal, une taxe foncière sur les parcs de stationnement non résidentiels est prélevée sur le territoire du centre-ville. Cette mesure a été mise en place via le pouvoir général de taxation et a pour objectif de financer le transport collectif.

Tous les immeubles non résidentiels qui possèdent un stationnement intérieur ou extérieur sont visés. La taxe présente des taux au mètre carré qui sont plus élevés au centre-ville et qui sont moins élevés lorsque le parc de stationnement est intérieur.

En raison de ces taux plus élevés sur les stationnements extérieurs, la taxe peut avoir un effet incitatif pour les propriétaires de parcs de stationnement d'optimiser les espaces utilisés et de convertir ces espaces pour du développement immobilier ou d'autres usages.

La Ville a annoncé son intention d'élargir le territoire d'application de cette taxe en 2023.

Les redevances de développement

En 2016, le gouvernement du Québec a également octroyé aux municipalités le pouvoir de mettre en place des redevances de développement. Une redevance de développement est une forme de tarification prélevée auprès des promoteurs d'un nouveau développement pour financer les coûts de construction ou d'expansion immédiate ou prévue d'équipements et d'infrastructures situés hors des limites du nouveau développement et rendus nécessaires par l'implantation de celui-ci.

La Ville de Montréal fonctionne avec, ce qu'elle appelle, des ententes de développement pour financer ces services. Cependant, une telle contribution monétaire n'équivaut pas à une source de revenus générale. En effet, un lien doit être établi entre le paiement de la contribution et le fait de bénéficier ou d'avoir causé le besoin de l'infrastructure ou de l'équipement municipal financé par la redevance. Selon le cas, cette obligation peut exiger la mise en place de processus de reddition de compte exigeant d'un point de vue administratif.

Les revenus tirés des redevances de développement, quant à eux, peuvent permettre d'inclure plus de services en constituant un fonds réservé pour la réalisation d'infrastructures et d'équipements municipaux requis par le projet de développement immobilier : l'agrandissement d'une usine de filtration, la construction de nouvelles voies de circulation, la construction d'une bibliothèque, etc.

En 2022, l'Ontario a permis aux municipalités d'élargir les services finançables via les redevances de développement allant jusqu'aux services de police, d'incendie, de transport en commun, de services de culture, de loisirs et de parcs.

Selon le budget 2022 de la Ville de Toronto, les redevances de développement atteindront 588 M\$ sur un programme d'immobilisation de 6,1 G\$, soit 9,6 % du financement. Les données sont comparables en 2024 : 521 M\$ sur 5,7 G\$, ou 9,1 %¹¹. Toronto applique un traitement différencié de l'application de la redevance de développement pour le développement de projets locatifs, institutionnels et d'OSBL qui peuvent obtenir un étalement des paiements, avec intérêts. En comparaison, c'est comme si la Ville de Montréal finançait par des redevances de développement son PDI à la hauteur de 152 M\$ en 2023 et de 148 M\$ pour 2024 .

Les redevances de développement ainsi que leur méthode de calculs doivent être analysées en fonction de leur impact sur les objectifs d'aménagement du territoire de la Ville et être envisagées selon leur impact sur l'étalement urbain. Elles doivent notamment favoriser une densification intelligente. Afin que ces objectifs soient respectés, le calcul des frais associés à la croissance reflétant les coûts marginaux des projets serait à privilégier. Et surtout, la décision d'application de redevances de développement doit prendre en compte la diversité des acteurs économiques impliqués et la concurrence entre municipalités voisines.

11. Source : 2022 City of Toronto Budget Summary, Appendix 2.1.3.



Conclusion

Au cours des dernières années, plusieurs partenaires de la société civile ont partagé avec la Ville leurs réflexions sur son cadre budgétaire, ses services et programmes qu'elle déploie ou devrait déployer pour assurer un développement dynamique et équitable de l'ensemble de ses quartiers et arrondissements, ou encore pour inciter aux changements de comportement de sa population dans une perspective de lutte contre les changements climatiques.

Ce document de référence propose un portrait des réflexions actuelles sur les responsabilités que la métropole doit relever en partenariat avec les autres ordres de gouvernement et le cadre fiscal municipal avec lequel elle doit composer.

Dans le cadre de ce Forum sur la fiscalité montréalaise, première étape d'un grand chantier sur la fiscalité municipale, seront discutés les principes qui sous-tendent l'action de la Ville, les défis auxquels est confrontée une métropole au XXI^e siècle ainsi que des pistes de solutions vers une fiscalité municipale mieux adaptée aux réalités d'aujourd'hui.

Les travaux amorcés dans ce Forum se poursuivront jusqu'à la tenue, au printemps 2023, d'un Sommet sur la fiscalité municipale, auquel seront conviés nos partenaires municipaux des autres régions du Québec. L'objectif ultime est d'identifier des mesures et propositions concrètes susceptibles de faire l'objet de négociations lors du renouvellement de l'Entente de partenariat 2020-2024 pour des municipalités et des régions encore plus fortes.

Annexe 1

L'impact financier pour la Ville des nouvelles obligations législatives

Loi sur le patrimoine culturel (2021)	Création d'un inventaire des bâtiments construits avant 1940. Pour Montréal, cela implique plus de 120 000 bâtiments. Le coût de cet inventaire se monte à près de 10 M\$, dont seulement la moitié est compensée par Québec.
Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires (2020)	Selon la nouvelle loi, les centres de services sont tenus, chaque année scolaire, de transmettre aux municipalités une prévision de leurs besoins en termes d'espaces. <i>« Lorsque le secteur identifié à la planification des besoins d'espace du centre de services scolaire est compris dans le territoire d'une seule municipalité locale, celle-ci doit céder au centre de services scolaire un immeuble situé dans ce secteur conforme aux caractéristiques énoncées à la planification dans les deux ans suivant la prise d'effet de la planification »</i> (article 272.10). Si la municipalité locale n'a pas cédé d'immeuble au centre de services scolaire à l'échéance du délai prévu, le centre de services scolaire peut acquérir lui-même un immeuble situé sur le territoire de cette municipalité, aux frais de cette dernière. Les différents aménagements (voies publiques, aqueduc, égouts, etc.), analyses et autres étapes nécessaires à la livraison d'un terrain au centre de services scolaire (décontamination) sont aux frais de la municipalité. Actuellement, 22 projets d'écoles (construction, agrandissements, etc.) sont en cours sur le territoire de la Ville de Montréal. De ce nombre, 12 projets impliquent la cession d'un terrain par la Ville à un centre de services scolaire. À ce jour, la Ville a cédé des terrains pour la réalisation de 9 projets, pour une valeur de 52,5 M\$, sans compter l'ensemble des frais pris en compte par la municipalité pour la réalisation de cette transaction.
Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées (2014) Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées (2014), suite	Ce règlement vise à contrôler la qualité des eaux usées rejetées dans les cours d'eau en imposant de nouvelles normes à l'effluent. L'agglomération de Montréal compte déjà sur des installations d'envergure : l'usine de traitement des eaux usées J.-R.-Marcotte est la troisième installation en importance au monde. Cependant, pour respecter les nouvelles exigences réglementaires, l'agglomération montréalaise a dû mettre en place 2 projets de grande envergure qui bénéficieront à l'ensemble de la collectivité québécoise : 1) la désinfection à l'ozone : ce projet permettra d'améliorer la qualité de l'eau après son utilisation et avant son retour au fleuve, de protéger la faune et la flore aquatique en aval de l'île de Montréal, en plus d'atteindre les exigences fixées dans le règlement; 2) l'implantation d'un traitement secondaire : cette technologie par biofiltration aérée permettra de répondre aux normes réglementaires, ce qui inclut une composante très spécifique (traitement de l'azote total). Les coûts de ces deux projets s'élèvent à plus de 3 G\$. Pour l'instant, le soutien financier des gouvernements du Québec et du Canada s'élèvent à 330 M\$ pour l'ozonation, soit 47 % du coût total et n'est pas défini pour le traitement secondaire.
Règlement sur la qualité de l'eau potable (norme associée à la présence de plomb) (2019, Canada)	La présence de plomb dans l'eau potable demeure, à ce jour, un enjeu environnemental et de santé publique important pour la métropole. Afin de répondre à cette problématique inhérente à l'ancienneté de son réseau d'eau, la Ville a entrepris, dès 2006, de remplacer progressivement la partie publique des entrées d'eau en plomb dans la perspective de les éliminer d'ici 2026. La modification réglementaire a incité l'agglomération de Montréal à bonifier son plan d'action, notamment en accélérant considérablement le remplacement des entrées de service problématiques, et ce, tant pour la portion publique que privée. Le total des dépenses reliées à cette modification réglementaire s'élève ainsi à environ 604 M\$.
Service 911 de prochaine génération (2017, Canada)	La nouvelle politique réglementaire oblige le passage du mode analogique au mode numérique. Les coûts associés au passage au 911 de prochaine génération sont estimés à 48,5 M\$.

Annexe 2

Transferts gouvernementaux - Entente-cadre Réflexe Montréal

Montants		Note	Rôle de la Ville de Montréal
Transfert inconditionnel	103 M\$ (en 2021)	Indexé au taux de croissance du PIB nominal - montant original de 83 M\$ (2017) Ce transfert remplace trois transferts : la compensation pour les droits de divertissement (23 M\$), l'aide pour le rôle de métropole (25 M\$) et l'aide prévue pour Montréal 2025 (35 M\$).	Ce transfert inconditionnel donne la latitude à la métropole de prioriser les interventions selon les besoins des citoyennes et des citoyens. Le transfert permet ainsi de pallier une partie des coûts liés à la réalité d'être la métropole du Québec.
Ententes sectorielles			
Itinérance	5,25 M\$ pour 3 ans	Enveloppe dans les coffres du CIUSSS et cogérée avec la Ville pour le Bureau de gouvernance en itinérance. Durée : 6 mai 2020 - 31 mars 2023	La Ville, en tant qu'intervenante de première ligne, collabore avec le réseau de la santé afin de faire face aux enjeux liés à l'itinérance et maximiser l'impact des interventions. Dans le cadre de l'entente Réflexe Montréal, il n'y a pas eu de financement pérenne prévu, ce qui limite la capacité de la Ville à répondre aux besoins croissants, notamment dans le contexte de la pandémie de la COVID-19.
Immigration	4 M\$ par année	Durée : 1 ^{er} avril 2021 - 31 mars 2024	La Ville finance des organismes qui favorisent et facilitent l'inclusion des personnes nouvellement arrivées dans la société montréalaise. La Ville a dédié des ressources dans six territoires d'intervention prioritaires où résident 62 % des personnes nouvellement arrivées. Ses intervenantes et intervenants-terrain collaborent avec le milieu, développent une fine connaissance des enjeux locaux et soutiennent des projets qui répondent à ces enjeux.
Habitation	188 M\$ AccèsLogis Montréal 36,75 M\$ Programme Rénovation Québec (PRQ) 42,75 M\$ Programme d'adaptation de domicile (PAD)	Durée : 2017 – 2022	La délégation de la gestion de ces trois programmes à la Ville a permis de développer des interventions adaptées au contexte de la métropole et ainsi réduire le temps de réalisation de nouvelles unités de 58 mois à 28 mois. Toutefois, des défis majeurs demeurent pour pouvoir augmenter l'offre de logements sociaux et abordables.
Mise en œuvre de la stratégie de développement économique	50 M\$ par année	En vertu du Partenariat 2020-2024, le transfert est reconduit jusqu'en 2024.	La Ville déploie de nombreuses mesures pour appuyer les artères commerciales, l'entrepreneuriat et d'autres activités de développement économique, notamment par l'entremise de son réseau PME MTL.

Source : Consultation publique, Perspectives budgétaires 2023, Ville de Montréal : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOC_PREBUDGET_202_20510.PDF, p.13.



montreal.ca