

**IRÉC**

**INSTITUT DE RECHERCHE EN ÉCONOMIE CONTEMPORAINE**

*Pierre Godin et Pierre J. Hamel*

**RAPPORT DE RECHERCHE**

**Les enjeux fiscaux montréalais  
dans une métropole en transition**

**Mai 2024**

© Institut de recherche en économie contemporaine  
ISBN : 978-2-925456-08-7

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2024  
Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Canada, 2024

Institut de recherche en économie contemporaine, 10555, avenue du Bois-de-Boulogne, Montréal (Québec) H4N 1L4

### **Notices biographiques**

**Pierre Godin** a exercé plusieurs responsabilités en matière de planification stratégique à titre de consultant, avant de coordonner une équipe de planification à la Ville de Montréal. Il a par la suite occupé plusieurs postes dans le secteur financier, à la Caisse de dépôt et placement du Québec, à la Commission des valeurs mobilières du Québec dont il a été le dernier président avant son intégration à l’Autorité des marchés financiers, puis à titre d’économiste invité à la Banque du Canada. Il a par la suite été l’adjoint, responsable de la planification, au Directeur général de la Ville de Montréal, avant de se joindre à l’équipe de l’IRÉC, où il s’intéresse tout particulièrement aux dossiers de la transition énergétique du Québec, du logement et de la fiscalité.

**Pierre J. Hamel** est professeur-chercheur à l’Institut national de la recherche scientifique (INRS-Urbanisation, culture et société) depuis 1986. Il possède un diplôme de premier cycle en administration de HEC Montréal, une maîtrise en sociologie de l’Université de Montréal, ainsi qu’un doctorat en économie et sociologie obtenu au LEST-CNRS et à l’Université de la Méditerranée – Aix-Marseille II. Son travail, réalisé pour le compte de syndicats, d’associations, d’entreprises, de municipalités, de MRC, de ministères ou dans le cadre de recherches subventionnées, porte sur divers aspects des finances publiques locales, incluant la gestion des services publics locaux et la fiscalité locale (impôt foncier, compteurs d’eau, péage et tarification en général, arrondissements, partenariat public-privé PPP – municipalités, hôpitaux, autoroutes).

# Table des matières

<b>Avant-propos .....</b>	<b>1</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>2</b>
<b>1. L'émergence d'un cadre de négociations fiscales entre le monde municipal et l'État québécois .....</b>	<b>3</b>
1.1 La première moitié du XX <sup>e</sup> siècle, une période d'initiatives fiscales à Montréal .....	3
1.2 La réforme de 1979-80.....	5
1.3 Les impacts de la réforme sur le monde municipal et sur Montréal .....	7
1.4 Les deux réformes des années 1990.....	9
1.5 Les fusions municipales et les pactes fiscaux .....	11
1.6 L'émergence d'un cadre formel et permanent de négociation.....	12
<b>2 La double convergence des enjeux urbains québécois.....</b>	<b>14</b>
2.1 La convergence « urbaine » .....	14
2.2 Le rôle de Montréal dans l'émergence des services publics modernes au Canada.....	16
2.3 La convergence « institutionnelle » et les politiques sociales en milieu urbain .....	18
2.4 La convergence « institutionnelle » et les politiques sur le logement .....	20
2.5 Les externalités urbaines des politiques publiques québécoises.....	22
<b>3 Les enjeux d'équité et de transparence du régime fiscal montréalais .....</b>	<b>24</b>
3.1 L'impôt foncier.....	25
3.2 Les taxes à la consommation .....	30
3.3 Les autres enjeux d'équité verticale.....	31
3.4 Contrer les effets de la régressivité des sources municipales de revenus autonomes .....	34

<b>4</b>	<b>La diversification des sources de revenus .....</b>	<b>36</b>
4.1	Un dernier retour sur l'impôt foncier .....	36
4.2	Le double choc immobilier du centre-ville de Montréal .....	38
4.3	La vraie mesure de l'écofiscalité.....	41
4.4	La double convergence et la diversification des revenus .....	42
	<b>Annexe .....</b>	<b>45</b>
	Éléments de réflexion sur la transition énergétique et sur la mise en place d'un PDI Climat à Montréal .....	45
	Une nouvelle génération de districts énergétiques à Montréal .....	45
	Vers un PDI Climat.....	48

## **Avant-propos**

***Les idées, les opinions et les propositions mises de l'avant dans ce document n'engagent que leurs deux auteurs et ne reflètent pas forcément des positions ou des politiques de la Ville de Montréal.***

## Introduction

Ce document propose un certain nombre de pistes d'action qui pourraient être envisagées dans le cadre des réflexions que la Ville de Montréal et ses partenaires municipaux poursuivent afin de mieux articuler leurs sources de revenus avec les responsabilités de chacun des niveaux d'administration publique, d'une part, et afin d'assurer une meilleure équité entre les différentes catégories de la population et des contribuables de Montréal et des municipalités québécoises, d'autre part. Plus particulièrement, en poursuivant ce double objectif, ce document cherchera à suggérer certaines approches que les autorités de la Ville de Montréal ou ses partenaires pourraient explorer de concert avec les partenaires du monde municipal, de la société civile et du gouvernement du Québec.

Après avoir brièvement rappelé certaines grandes étapes qui ont jalonné les négociations portant sur le cadre fiscal municipal au cours des dernières décennies, le document abordera l'évolution de certains enjeux urbains qui ont une incidence sur le partage des responsabilités entre le monde municipal et l'État du Québec. C'est sur ce fond de scène que seront abordées les questions d'équité fiscale, de lutte aux inégalités socioéconomiques et de développement économique, tant à Montréal que dans les autres grandes villes du Québec. C'est également dans cette perspective que l'enjeu de la diversification des sources de revenus autonomes des municipalités, ainsi que celui des transferts en provenance du gouvernement du Québec, seront considérés.

À ces enjeux de nature fiscale, qui visent principalement à **financer les dépenses de fonctionnement** des municipalités et de leurs dépendances<sup>1</sup>, il faut ajouter les questions relatives aux stratégies qui servent à **financer les investissements** que les municipalités sont appelées à réaliser, ou bien pour se doter d'infrastructures publiques ou d'équipements collectifs relevant de leurs responsabilités, ou bien pour assurer la pérennité de leurs actifs existants. Dans ce dernier cas, ce document évoquera en annexe quelques pistes de réflexion concernant la mise en place d'un *Plan décennal d'immobilisations – Climat* et sur une approche visant à appuyer la transition énergétique de Montréal par l'aménagement de districts énergétiques.

---

<sup>1</sup> Pour les fins de ce document, ces « dépendances » incluront les sociétés paramunicipales, mais également les instances ou les services régionaux ou métropolitains dont le financement dépend de quotes-parts financées par les municipalités.

# 1. L'émergence d'un cadre de négociations fiscales entre le monde municipal et l'État québécois

L'importance que l'impôt foncier occupe actuellement dans les revenus autonomes des municipalités québécoises découle en partie de la réforme de la fiscalité municipale énoncée dans le budget de 1979-1980 du gouvernement du Québec. Toutefois, avant d'en arriver là, Montréal a été le théâtre, depuis la mise sur pied formelle de sa municipalité en 1840, de plusieurs innovations en matière de fiscalité et de financement des services publics. Ce premier chapitre va tenter d'en faire un bref tour d'horizon, de manière à clarifier les enjeux qui se posent actuellement dans ces domaines et leurs implications en matière de relations avec le monde municipal et l'État québécois.

## 1.1 La première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, une période d'initiatives fiscales à Montréal

Tout d'abord, peu de gens savent que la Ville de Montréal a été à l'origine de plusieurs formes d'innovations fiscales au Québec et au Canada. **Au moment de sa constitution en 1840**, les autorités locales avaient une importance relative beaucoup plus grande, en comparaison avec la situation actuelle, que les paliers supérieurs de gouvernement (l'État fédéral canadien et le noyau initial des provinces ne seront constitués que plus d'un quart de siècle plus tard).<sup>2</sup> En fait, au moment de l'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* en 1867, les prélèvements fiscaux provenant du palier local – qui au Québec incluait les municipalités et les commissions scolaires – étaient nettement plus importants que ceux provenant des gouvernements du Canada et du Québec.

Pendant le premier demi-siècle de la fédération canadienne, les besoins de financement des services locaux exerçaient une pression très grande sur les municipalités – et singulièrement sur la Ville de Montréal qui était alors la plus peuplée de tout le Canada – pour mobiliser les ressources fiscales nécessaires à desservir une population urbaine dont les attentes et les besoins se démarquaient nettement, par exemple, des populations des régions rurales plus autarciques. Au Québec, un clergé catholique traditionaliste maintenait un

---

<sup>2</sup> Certaines des informations historiques qui suivent sont tirées de : Hamel, Pierre J. (2002). « Le "Pacte fiscal" entre le gouvernement du Québec et les municipalités – La raison du plus fort est toujours la meilleure », *Organisations et Territoires*, vol. 11, no 3, page 31 à 38, DOI: <https://doi.org/10.1522/revueot.v11n3.787>

Voir également : Collin, Jean-Pierre. (1994). « Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine : le cas de la Ville de Montréal entre 1910 et 1965 », *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, vol. XXIII, no 1, p. 19-31. <https://www.erudit.org/fr/revues/uhr/1994-v23-n1-uhr0662/1016694ar.pdf>

contrôle serré de services et de réseaux de solidarité qui allaient plus tard être attribués à l'État québécois.

Cette pression pour générer de nouveaux revenus — qui se fait aujourd'hui toujours sentir dans un contexte fort différent — va mener la Ville de Montréal à explorer de nouveaux champs de taxation :

- **Entre 1918 et 1923**, la Ville de Montréal a imposé une forme de **capitation**, un impôt forfaitaire *per capita*, au demeurant fort compliqué à administrer et qui fut rapidement abandonné.
- **Entre 1935 et 1942**, la Ville de Montréal administre un **impôt municipal sur le revenu**, lequel est calculé comme un pourcentage de l'impôt fédéral qui s'ajoutait à celui-ci. En 1942, cet impôt a été aboli et remplacé par le gouvernement du Québec, pour une période de cinq ans, par une compensation provinciale annuelle fixe. C'est le gouvernement du Québec, sous Maurice Duplessis, qui va en fin de compte occuper à son avantage ce champ d'imposition sur le revenu à partir de 1954.
- **En 1935**, la Ville de Montréal avait introduit une « **taxe municipale de vente** ». Toutefois, ce champ d'imposition va être par la suite retiré à la Ville, à partir de 1965, puis occupé exclusivement par le gouvernement du Québec, qui va lever une **Taxe de vente du Québec** (TVQ) en lieu et place. En compensation, le gouvernement va verser à la Ville une ristourne qui va partiellement combler cette perte de revenus sous la forme d'un transfert inconditionnel.<sup>3</sup>
- **En 1968**, le maire de Montréal de l'époque, Jean Drapeau, imité par le maire de Sherbrooke, avait bien tenté de diversifier les sources de revenus de la Ville en mettant sur pied une « **taxe volontaire** », qui était en fait une forme de loterie mensuelle comportant un gros lot de 100 000 \$. Cette « taxe » sera déclarée illégale par les tribunaux et cessera d'exister en novembre 1969. Toutefois, elle aura pratiqué une brèche dans le Code pénal fédéral, qui pénalisait les jeux d'argent, une brèche dans laquelle le gouvernement du Québec s'est rapidement engouffré en créant, dès le mois suivant, la *Société d'exploitation des loteries et courses (Loto-Québec)*.

Toutes ces initiatives plus ou moins ponctuelles et souvent récupérées par le gouvernement du Québec ne semblaient pas donner d'autres résultats, dans les

---

<sup>3</sup> Au Québec comme ailleurs dans le monde, plusieurs des transferts inconditionnels versés aux municipalités par les gouvernements correspondent en fait à une expropriation d'un champ fiscal local par l'État national ou infranational. En France, par exemple, la *dotation globale de fonctionnement* — un transfert inconditionnel — tire son origine de l'abolition de taxes locales que l'État français a successivement remplacées par l'octroi de champs fiscaux aux administrations locales, puis par des transferts inconditionnels calculés sur le rendement de tels impôts.



meilleures circonstances, que de réduire les marges de manœuvre fiscales des municipalités et de les rendre dépendantes de décisions souvent arbitraires du gouvernement du Québec. Dans les deux décennies qui vont précéder la réforme majeure de 1979, l'État du Québec vivait une période d'intenses transformations politiques – du « *Désormais* » de Paul Sauvé, au « *Maitre chez nous* » de la Révolution tranquille, à la rapide ascension du mouvement souverainiste – et économiques – la nationalisation de l'électricité, la mise en place des grands réservoirs publics de capitaux comme la *Caisse de dépôt et placement du Québec*, ainsi que, de façon plus générale, l'essor constant du secteur tertiaire dans l'ensemble de l'économie québécoise. Centré d'abord et avant tout sur l'affirmation de ses propres pouvoirs dans le contexte du régime fédéral canadien, l'État du Québec se montrait peu enclin à envisager des formes de décentralisation politique, d'autonomie municipale véritable et de délégations fiscales au sein de la société québécoise.

## 1.2 La réforme de 1979-80

À la fin des années 1970, les revenus des municipalités québécoises provenaient d'abord et avant tout d'un champ foncier largement partagé avec les commissions scolaires et, secondairement, de transferts inconditionnels provenant du gouvernement du Québec et liés à la taxe de vente. En juin 1978 se tient une **Conférence Québec-Municipalités**, tenue sous le thème de *La revalorisation du pouvoir municipal*, qui avait été précédée par deux années de préparation et de négociation de la *Table Québec – Municipalités*. Cette conférence, tenue sous les auspices du *Secrétariat des Conférences socio-économiques* du gouvernement du Québec, va traiter de plusieurs sujets liés à la démocratie locale, à l'organisation municipale, à l'aménagement et à l'urbanisme, ainsi qu'au mode de financement des municipalités, alors aux prises avec une situation financière précaire. À la suite de cette rencontre, un comité mixte comprenant des représentants de l'ensemble du monde municipal va se réunir pour aborder les questions financières et fiscales liées à cette thématique. Il va déposer un rapport au gouvernement dès le mois de décembre 1978.

Le **budget 1979-80** déposé au printemps suivant par le ministre des Finances, Jacques Parizeau, va comporter un ambitieux projet de réforme de la fiscalité municipale<sup>4</sup> qui va reprendre certaines propositions de ce comité, dans le cadre d'une réflexion plus large amorcée auparavant par le gouvernement du Québec. En effet, ce dernier avait déjà entrepris de modifier certaines règles relatives, par exemple, à l'évaluation foncière. La réforme proposée en 1979 fournissait également l'occasion au gouvernement de revoir l'ensemble des mécanismes de

---

<sup>4</sup> *Budget du Québec 1979-1980, Renseignements supplémentaires – Réforme de la fiscalité municipale, Ministère des Finances et Ministère des Affaires municipales, mars 1979.*

financement des commissions scolaires, dont le financement provenait jusque-là en grande part d'un champ foncier partagé avec le monde municipal.

L'approche qui va être retenue va se baser sur le principe de l'**autonomie municipale**. Pour l'essentiel, la réforme va s'appuyer « *sur un mode de financement municipal axé sur le seul champ fiscal important qui puisse être à la base d'une véritable autonomie locale, l'impôt foncier.* »<sup>5</sup> Cette approche va notamment inclure les mesures suivantes :

- Les municipalités vont ainsi récupérer « **la quasi-totalité** » du champ de l'**impôt scolaire normalisé**<sup>6</sup>.
- **Le potentiel fiscal du champ foncier va être augmenté** par un ensemble de mesures, incluant une révision des méthodes d'évaluation foncière amorcée l'année précédente.
- **Les taxes de locataires seront abolies** et intégrées à l'impôt foncier.
- **Un nouveau régime d'en-lieu de taxes foncières** est établi pour les immeubles des secteurs public et parapublic.
- **Les transferts inconditionnels** du gouvernement associés à la taxe de vente et aux taxes sur les repas et l'hôtellerie **seront abolis**.
- **Les surtaxes foncières servant au financement des communautés urbaines seront abolies** et remplacées par des **quotes-parts** provenant des municipalités.<sup>7</sup>
- **Les exemptions dont bénéficiaient les sociétés de télécommunication, d'électricité et de gaz seront éliminées.**

Ces mesures s'inscrivaient dans une philosophie générale que le projet de réforme décrit ainsi : « *L'essentiel de la réforme consiste à accroître considérablement le potentiel fiscal de l'impôt foncier qui constitue déjà la pierre d'assise du mode de financement des municipalités. En contrepartie, l'aide gouvernementale est restreinte de façon à ne pas limiter l'exercice de l'autonomie municipale.* »<sup>8</sup> Cette réduction de l'aide gouvernementale amène l'abolition tant des *subventions inconditionnelles* (calculées sur la base de la taxe de vente, de la taxe sur les repas et l'hôtellerie, ainsi que de subventions *per capita*) que de la plupart des

---

<sup>5</sup> *Budget 1979-1980, Renseignements supplémentaires*, page 7. Cette annexe au budget présente de façon détaillée et simule les effets financiers et fiscaux des mesures énumérées à la suite.

<sup>6</sup> Les commissions scolaires vont toutefois conserver une part de l'impôt foncier pour financer leurs dépenses non éligibles aux subventions d'équilibre budgétaire du gouvernement.

<sup>7</sup> *Budget 1979-1980, Renseignements supplémentaires*, page 31. Par ailleurs, ce document ne traitera pas des enjeux fiscaux et financiers liés aux problématiques métropolitaines de Montréal. Par exemple, il ne traitera pas de la mise sur pied par le gouvernement du Québec, à la demande de la Ville de Montréal, de la *Communauté urbaine de Montréal*, à la suite de la grève des policiers de 1969. Sauf de manière incidente, nous n'aborderons pas les discussions sur des idées comme celle des redevances de développement ni sur les stratégies de financement du transport en commun ou des services de police spécialisés.

<sup>8</sup> *Budget 1979-1980, Renseignements supplémentaires*, page 11.

*subventions conditionnelles*<sup>9</sup>. Pour venir en aide aux plus petites municipalités ne disposant pas d'un potentiel fiscal suffisant dans le champ foncier, le gouvernement inclut dans sa réforme **un fonds de péréquation** leur permettant de compenser en partie ce désavantage.

Pour l'essentiel, cette réforme sert toujours de base au cadre fiscal actuel des municipalités, en tenant compte de modifications plus ou moins ponctuelles – par exemple en matière de transport collectif – qui y seront apportées au cours des quatre décennies qui vont suivre.

### **1.3 Les impacts de la réforme sur le monde municipal et sur Montréal**

Dans l'ensemble, cette réforme a initialement répondu aux attentes du monde municipal de l'époque. Ainsi, une vingtaine d'années plus tard, en 2001, dans un mémoire qu'elle soumettait à la *Commission sur le déséquilibre fiscal*, l'*Union des municipalités du Québec* affirmait :

*« Les municipalités ont connu une excellente croissance de leur assiette fiscale dans la décennie qui a suivi la réforme de 1980. Cette croissance a non seulement servi à financer la hausse de la demande pour les services municipaux de base, elle a permis de répondre à la demande des citoyens pour une diversification des services municipaux offerts. Les gouvernements locaux se sont ainsi impliqués dans la production de services de loisir élaborés, la construction et la gestion de logements sociaux, la santé communautaire, la santé publique, les bibliothèques publiques, pour ne nommer que ceux-là. »*<sup>10</sup>

Ce constat applicable à l'ensemble du monde municipal québécois doit toutefois être nuancé dans le cas de la Ville de Montréal. Au moment de la réforme de 1979-80, la Ville de Montréal sortait de deux décennies d'investissements publics majeurs, tout d'abord centrés sur la construction du métro (initialement financé par la seule Ville de Montréal) et sur la tenue de l'Exposition universelle de 1967, puis sur la construction des grandes infrastructures liées aux Jeux olympiques de 1976. Si ces deux mégaprojets, coup sur coup, ont eu le mérite de bonifier l'image internationale et le rayonnement de Montréal, ils ont laissé derrière eux une dette massive que la Ville n'était plus en mesure d'absorber à elle seule au sortir des années 1970.

---

<sup>9</sup> « Pour réduire le plus possible les interventions contraires aux priorités locales et ainsi favoriser une meilleure utilisation des ressources, les programmes de subventions conditionnelles sont abolis. » *Budget 1979-1980, Renseignements supplémentaires*, page 27.

<sup>10</sup> *Union des municipalités du Québec, mémoire présenté à la Commission sur le déséquilibre fiscal*, 28 septembre 2001, pages 2-3. La *Commission sur le déséquilibre fiscal*, présidée par M. Yves Séguin, a été mise sur pied en 2001 par le gouvernement du Québec pour aborder les enjeux fiscaux québécois dans le contexte fédéral canadien et n'a pas abordé comme tel le déséquilibre fiscal entre les municipalités et le gouvernement du Québec.

Alors que, pour les autres municipalités québécoises, la réforme de 1979-80 avait ouvert de nouvelles avenues en matière de services publics, pour la Ville de Montréal, cette marge de manœuvre aura donc été largement entamée par les conséquences administratives et financières de ces deux mégaprojets. D'autres mesures remontant à ces années vont alimenter davantage cette impasse financière.

- D'une part, le gouvernement autorise la Ville de Montréal à cesser provisoirement ses contributions aux caisses de retraite de ses employés municipaux, créant ainsi un déficit actuariel majeur qui devra être comblé par la suite par des contributions supplémentaires imposées par des actes notariés, contributions qui ne prendront fin que vers la fin de la prochaine décennie.
- D'autre part, la Ville ralentit considérablement le rythme de ses investissements dans l'entretien et la rénovation de ses infrastructures existantes, financés par la dette, alors que l'ampleur de celle-ci se situait déjà aux limites qui lui permettaient d'avoir un accès adéquat à des capitaux sur les marchés financiers. Ce retard d'investissements va devoir commencer à être comblé à partir de la décennie des années 1990, un rattrapage qui se poursuit toujours et qui prend la forme visible de « cônes orange » sur le territoire montréalais.<sup>11</sup>

L'effet conjugué de ce passif financier lié au déficit actuariel des caisses de retraite, d'une part, et du passif « physique » lié aux retards dans le calendrier d'entretien, d'autre part, va continuer d'imposer de très lourdes contraintes sur la gestion financière et sur les programmes d'investissements publics de la Ville de Montréal, lesquels se font encore sentir aujourd'hui.

Un autre effet de la réforme de 1979-80 aura été de créer, de l'avis du gouvernement du Québec, un « *espace fiscal* » inexploité dans le champ foncier. Comme on le verra plus loin, le gouvernement a largement utilisé cet argument comme un prétexte pour aller cueillir des ressources fiscales dans les champs de taxation des municipalités. Un tel « *espace fiscal* » a bel et bien existé dans les années qui ont suivi la réforme de 1979-80. Mais il n'a pas affecté également toutes les municipalités québécoises, en particulier dans les ensembles métropolitains. Le cas de la grande région de Montréal est à cet égard révélateur.

---

<sup>11</sup> À ces facteurs, il faudrait ajouter les surcoûts que la Ville et ses partenaires ont dû absorber dans leurs projets d'infrastructures pendant et après cette période en raison des problèmes de corruption dans l'industrie de la construction et parmi les firmes d'ingénierie. C'est sur ces objets qu'ont porté les travaux de la *Commission Charbonneau*, créée en 2011 et dont le rapport a été déposé en 2015.

- D'une part, la ville centrale et les municipalités du centre de la région métropolitaine, très diversifiées sur les plans socioéconomique et socioculturel, sont confrontées à une demande variée de services et à des besoins d'infrastructures importants, ce qui a pour effet d'engendrer des pressions sur leurs dépenses et, par voie de conséquence, sur leurs revenus fiscaux dans un champ foncier qui se retrouve très souvent dans un état de saturation effective. Comme on le verra plus tard, cette pression fiscale a été largement amplifiée, à Montréal, par le net ralentissement de la croissance immobilière de son centre-ville. Bref, dans ces municipalités du centre, la notion même d'« *espace fiscal* » dans un champ foncier exploité à sa limite, voire au-delà, demeure au mieux une vue de l'esprit.
- D'autre part, certaines municipalités des couronnes métropolitaines, habitées principalement par de petits propriétaires occupants de classe moyenne et disposant d'importantes réserves foncières sur leur territoire, peuvent facilement limiter leurs dépenses sans engendrer de réactions négatives de leur population. Elles font par ailleurs l'objet de sollicitations récurrentes de promoteurs immobiliers désireux de mettre en marché des produits résidentiels de faible densité. Pour de telles municipalités, il existe un véritable « *espace fiscal* » dans le champ foncier. Une stratégie évidente est de profiter de cette marge de manœuvre pour proposer et pour maintenir des taux de taxes foncières nettement inférieurs à ceux qui prévalent ailleurs dans la région métropolitaine, et pour refiler la plus grande part des coûts de viabilisation des terrains à développer aux promoteurs, dans le but d'attirer de jeunes ménages souhaitant acquérir une propriété résidentielle, souvent la première, dans des conditions intéressantes.

Bref, de telles disparités qui se sont manifestées dans le sillage de la réforme de 1979-80 ont pu avoir pour effet de contribuer en partie à l'étalement urbain et d'accroître les tensions politiques au sein de la région métropolitaine.

#### **1.4 Les deux réformes des années 1990**

Dans l'ensemble, la décennie des années 1990 va mener le gouvernement du Québec, alors aux prises avec un déficit budgétaire structurel croissant, à relancer les ressources additionnelles rendues disponibles aux municipalités dans le champ foncier pendant la décennie précédente. Ce sont ces pressions, exercées sur ses propres finances publiques, qui vont mener le gouvernement à imposer unilatéralement deux réformes fiscales successives au cours des années 1990.

Explicitement ou implicitement, le gouvernement va invoquer l'existence d'un prétendu « *espace fiscal* » disponible dans le champ foncier — alors que ses

propres champs d'imposition étaient exploités, selon lui, au-delà de leur limite – pour transférer aux municipalités des responsabilités supplémentaires sans compensation, pour se retirer du financement de certaines activités ou pour leur demander des contributions directes aux stratégies de retour à son propre équilibre budgétaire. Autrement dit, pour résoudre ses propres problèmes budgétaires, plutôt que de demander un effort additionnel aux contribuables québécois dans ses propres champs d'imposition, le gouvernement va faire en sorte que ce soient les municipalités qui imposent leurs propres contribuables, en particulier dans le champ foncier dont elles n'avaient obtenu une exclusivité toute relative qu'à peine une dizaine d'années auparavant. Ou alors, plutôt que de couper dans ses propres services, il va exiger des municipalités qu'elles le fassent dans les leurs. Pour l'essentiel, toutefois, l'effort demandé aux contribuables québécois demeurait globalement le même.

**La première de ces réformes** des années 1990 (souvent désignée du nom du ministre des Affaires municipales de l'époque – **la réforme « Ryan »**) sera amorcée en 1991, essentiellement dans le but de transférer des responsabilités et des factures additionnelles aux municipalités dans des domaines comme le transport en commun, la sécurité publique ou la voirie secondaire. L'objectif principal est de permettre au gouvernement du Québec de réduire ses propres dépenses en les transférant aux municipalités, en invoquant l'existence de ce supposé « espace fiscal » dans le champ foncier qui leur donnerait une marge de manœuvre fiscale supérieure à la sienne.<sup>12</sup>

**La deuxième réforme – la réforme « Trudel »** – sera enclenchée en 1996 dans la foulée de la stratégie de retour à l'équilibre budgétaire alors menée par le gouvernement. Au terme de discussions avec le monde municipal, un fonds alimenté par les municipalités est créé<sup>13</sup> pour, ultimement, réduire la contribution du gouvernement au programme d'assainissement des eaux du Québec. En outre, au cours des années suivantes, le gouvernement réduit considérablement sa participation aux programmes d'investissements dans les infrastructures municipales, notamment dans les infrastructures souterraines. Il va également accaparer des compensations tenant lieu de taxes pour les actifs des sociétés de

---

<sup>12</sup> Plus de la moitié (53 %) de l'impact financier net de cette réforme sur les municipalités va toucher le secteur du transport en commun et va ainsi avoir un impact majeur sur la Métropole. (UMQ, op. cit., page 4). Par ailleurs, l'une des mesures de cette réforme a été l'abolition de la « taxe d'amusement » (les droits sur les divertissements, dont le rendement à Montréal demeurait modeste dans le total des revenus municipaux en 1990), dont l'effet principal se faisait sentir dans les villes centres – et en particulier à Montréal – où se concentrent les activités de divertissement. Encore une fois, fidèle à une stratégie séculaire, le gouvernement va introduire un transfert inconditionnel versé aux municipalités pénalisées pour compenser leurs pertes de revenus autonomes.

<sup>13</sup> À savoir, le *Fonds spécial de financement des activités locales*, mis sur pied pour une période de deux ou trois ans. (UMQ, op. cit., page 5) À distinguer de la SOFIL, créée en 2004 pour canaliser vers les municipalités les fonds des gouvernements du Canada et du Québec destinés aux infrastructures locales.

télécommunication, de gaz et d'électricité, qui avaient pourtant été attribuées aux municipalités par la réforme de 1979-80. Au total, après environ un an de négociations, la contribution exigée des municipalités à l'atteinte du déficit zéro sera rapportée de 500 M\$ à 375 M\$.

## 1.5 Les fusions municipales et les pactes fiscaux

Après une décennie marquée par les décisions unilatérales de gouvernements successifs préoccupés d'abord et avant tout par leurs propres équilibres budgétaires, les années 2000 vont être dominées par deux grands dossiers : les **fusions municipales** et l'établissement d'un **processus formel de négociation sur les enjeux fiscaux**.

Tout d'abord, la publication en avril 2000 d'un **Livre blanc (*La réorganisation municipale : Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*)** va paver la voie au vaste mouvement de fusions municipales qui va suivre. Le cycle des fusions et des défusions va, entre 2000 et 2004, chambouler la carte municipale du Québec, et tout particulièrement celle de l'île de Montréal. Pendant et au sortir de cette transition, l'attention va pour un temps se porter d'abord et avant tout sur les enjeux de gouvernance et sur la rationalisation des services locaux. Dans le cas de l'île de Montréal, la recherche d'un équilibre entre les enjeux de l'agglomération, ceux de la Ville centrale et ceux des arrondissements (et, dans un contexte différent, ceux des villes liées), va soulever plusieurs débats sur la répartition des responsabilités, sur les quotes-parts, sur le budget des services d'expertise regroupés au sein de la Ville centrale, ou encore sur les services de proximité localisés principalement dans les arrondissements. La plupart des villes fusionnées en janvier 2002 ont pu se retirer de la Ville de Montréal lors d'un référendum tenu en juin 2004 et ont depuis ce temps le statut de villes liées au sein de l'Agglomération de Montréal.

Cela n'empêchera toutefois pas le gouvernement du Québec de s'entendre avec le monde municipal sur plusieurs enjeux fiscaux et financiers, pendant une période par ailleurs mouvementée sur le plan institutionnel et de la gouvernance. **Un premier « Pacte fiscal » va être négocié et conclu dès 2000.** Cette entente va notamment inclure une augmentation appréciable des en-lieu de taxes foncières pour les immeubles des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux et amorcer un programme – encore modeste, toutefois – visant la diversification des revenus municipaux. Diverses ententes vont par la suite reconduire, améliorer et élargir ce premier pacte fiscal.<sup>14</sup> Parmi les mesures mises en œuvre dans le cadre de ces ententes, on compte le remboursement de 50 % de la TVQ payée par les municipalités (entente 2016-2019), ainsi qu'une formule permettant le partage

---

<sup>14</sup> À savoir, respectivement : le *Partenariat fiscal et financier 2007-2013*, reconduit en 2014, le *Pacte fiscal transitoire de 2015*, le *Partenariat financier 2016-2019*, puis le *Partenariat 2020-2024 – Pour des municipalités et des régions encore plus fortes*.

de la croissance d'un point de la TVQ (entente 2020-2024). Ces dispositions vont prolonger, bonifier et élargir le cadre initial élaboré en 2000.

L'entente de 2020-2024 va également prévoir la création de trois fonds :

- Le **Fonds régions et ruralité** ( $\pm$  267 M\$ par année depuis 2020-2021) ;
- Le **Fonds de développement économique de Montréal** (« Réflexe Montréal ») ( $\pm$  50 M\$ par année depuis 2020-2021) ;
- Le **Fonds de la région de la Capitale nationale** ( $\pm$  25 M\$ par année depuis 2020-2021).

## 1.6 L'émergence d'un cadre formel et permanent de négociation

Rétrospectivement, donc, le cadre des discussions fiscales entre le gouvernement du Québec et le monde municipal aura été marqué par trois grandes périodes :

- **Les années 1980** se sont amorcées sur fond d'une réforme fiscale qui avait fait l'objet d'une négociation structurée, dans la foulée de la Conférence Québec-Municipalités de 1978, et qui va faire de l'impôt foncier la source de revenus dont vont désormais dépendre massivement les municipalités du Québec. Il va s'en suivre une période de croissance rapide des revenus des municipalités qui va se traduire par une diversification de leurs activités. Dans le cas particulier de la Ville de Montréal, cette marge de manœuvre va être entamée par les importantes contraintes de gestion largement déterminées par les grands projets des deux décennies précédentes, mais aussi par la dure **récession de 1982 – 1983**, au cours de laquelle la structure industrielle vieillissante de la Métropole va encaisser de lourdes pertes d'entreprises et d'emplois.
- **Les années 1990**, par contraste, vont s'amorcer alors que le gouvernement du Québec cherche, sur fond de récession économique (1990 – 1992), à puiser dans cet « espace fiscal » obtenu au début des années 1980 pour régler ses propres problèmes budgétaires. Dans le cas de la Ville de Montréal, cette période va également être marquée par une **crise immobilière**, laquelle va à toutes fins utiles stopper le développement de son centre-ville et amener une rationalisation sévère de certaines de ses sociétés paramunicipales, dont il sera question à la section 4. Cette volonté a abouti à deux réformes fiscales consécutives imposées aux municipalités, qui leur auront en fait retiré une bonne partie de la marge de manœuvre acquise en 1979-80.



- **La troisième période s’amorce en 2000** avec les **fusions municipales**, mais aussi avec la négociation du premier pacte fiscal qui va *de facto* mettre en place **un double processus récurrent de négociation : une négociation entre les acteurs du monde municipal**, suivie ou accompagnée d’une **négociation avec le gouvernement du Québec**. Ce processus, qui se poursuit depuis maintenant plus de vingt ans, aura permis de réaliser des gains tantôt modestes, tantôt plus significatifs, au niveau du régime fiscal et de la gestion budgétaire des municipalités. Il aura également contribué à une plus grande cohésion du monde municipal québécois. En particulier, la Ville de Montréal, auparavant un cas d’espèce dans ce monde municipal et condamnée à défendre seule des positions face au gouvernement, va trouver dans ce processus récurrent une occasion de rapprochement, ce sur quoi nous aurons l’occasion de revenir dans la prochaine section.

Tout compte fait, et malgré d’importantes limites à cet exercice, l’établissement et, surtout, le maintien d’un cadre récurrent de négociations entre les municipalités elles-mêmes, ainsi qu’entre le monde municipal et le gouvernement du Québec, auront constitué un acquis majeur pour les collectivités locales et pour les municipalités qui sont à leur service. En fait, le monde municipal québécois, incluant la Métropole et la région de la Capitale nationale, ont tout intérêt à **ce que ce cadre récurrent devienne permanent**, enchâssé dans la loi si possible, mais d’abord et avant tout partie intégrante de la « culture » de gouvernance du territoire, des régions et des collectivités locales.

La recherche et les mécanismes d’une telle permanence d’un cadre de négociation fiscal et financier devraient à cet égard faire partie des discussions entre les parties prenantes du monde municipal québécois, d’une part, ainsi qu’entre ce monde municipal et le gouvernement du Québec, d’autre part. La négociation du pacte fiscal qui va prendre le relais de l’entente actuelle de 2020-2024 pourrait en fournir l’occasion, d’autant que les dernières élections municipales québécoises ont de toute évidence accéléré le renouvellement de la classe politique locale au Québec. Quant au gouvernement, s’il pouvait craindre de se lier formellement à un cadre de négociation trop rigide (par législation ou par entente formelle avec ses partenaires), il pourrait par ailleurs considérer qu’il en va de l’intérêt supérieur de la nation québécoise de stabiliser et de responsabiliser les collectivités locales autour de visions partagées des services publics, comme on le verra plus loin dans ce document.

## 2 La double convergence des enjeux urbains québécois

Dans cette section, ce document cherchera à illustrer une double convergence dans les enjeux urbains et dans l'organisation des services publics québécois :

- Certaines réalités qui se sont longtemps exprimées dans la plus grande ville du Québec et dans ses couronnes urbaines font maintenant partie intégrante de la réalité de la quasi-totalité des grandes villes du Québec, quand elles ne se sont pas répandues dans l'ensemble du réseau urbain québécois. Cette **convergence « urbaine »** fait en sorte que le monde municipal québécois, tout en demeurant profondément varié et riche de multiples apports régionaux, est de plus en plus amené à développer des positions convergentes sur une variété d'enjeux urbains. Cette convergence géographique facilite grandement le développement d'actions communes plus larges et plus ambitieuses à l'échelle de toutes les collectivités locales, régionales et métropolitaines du Québec.
- Ces mêmes réalités urbaines font en sorte que les manières traditionnelles de gérer et de financer des services publics dans des silos sectoriels s'avèrent de moins en moins capables de remplir la mission confiée aux différents partenaires publics, à commencer par l'État du Québec et les institutions municipales. La performance globale de ces services publics est de plus en plus tributaire de la mise en place d'un **continuum de services** qui exige une concertation étroite et soutenue entre les partenaires publics, laquelle suppose une mobilisation adéquate de plusieurs parties prenantes des collectivités locales. Cette situation appelle à une « **convergence institutionnelle** » à l'échelle de tout le Québec. Une telle vision des services publics de type « 2.0 », dans les grandes villes québécoises en particulier, doit animer les discussions sur les enjeux financiers et fiscaux, tant en matière locale que nationale.

### 2.1 La convergence « urbaine »

Il n'y a pas si longtemps, la dynamique économique, urbaine et politique au sein de la région métropolitaine de Montréal se caractérisait par une intense **polarisation** et une vive **concurrence entre le centre et la périphérie**, entre la Ville de Montréal et les municipalités des couronnes métropolitaines. Attirés par les faibles densités résidentielles, par de meilleures conditions d'accès à la propriété, par une fiscalité plus agressive et par d'autres facteurs, les ménages montréalais – en particulier ceux qui désiraient avoir et élever des enfants – alimentaient un étalement urbain soutenu, à l'image de ce qui se produisait, et continue de prévaloir, dans la grande majorité des métropoles nord-américaines.

Ce phénomène ne se limitait pas aux seules migrations des ménages. Plusieurs entreprises et leurs emplois suivaient une trajectoire semblable et migraient du centre vers les couronnes. Des mégacentres commerciaux se développaient en périphérie, souvent à la croisée des grands axes autoroutiers. Les municipalités de banlieues-dortoirs profitaient de leur marge de manœuvre fiscale pour amorcer la création de ce qui allait bientôt devenir d'authentiques pôles culturels, une fonction il n'y a pas si longtemps concentrée très majoritairement dans les quartiers centraux de la Métropole et de la Capitale Nationale. C'est ainsi que l'étape montréalaise des tournées de spectacles s'est restructurée autour de représentations dans des salles bien équipées (et en bonne partie financées par le gouvernement du Québec) à Terrebonne, à Brossard ou ailleurs. Un phénomène semblable se poursuivait dans le cas des institutions muséales et des grands équipements sportifs.

Cette évolution marquée par l'étalement urbain aura fait en sorte qu'avec le temps, plusieurs des problématiques qui se concentraient exclusivement sur le territoire de la ville de Montréal et de ses quartiers centraux à forte densité ont commencé à apparaître un peu partout dans, et autour de la région métropolitaine. Aujourd'hui, les administrations municipales de villes comme Laval, Longueuil et même Saint-Jérôme ou Granby doivent composer avec des pénuries débilantes de logements encore abordables, même pour des ménages de classe moyenne. Ces pénuries se manifestent également dans des villes de régions comme l'Estrie, l'Abitibi-Témiscamingue, le Centre-du-Québec ou la Gaspésie. Dans ces villes aux prises avec de telles pénuries chroniques de logements, il devient difficile, voire impossible, d'attirer ou de retenir une main-d'œuvre en mesure de soutenir leur développement économique, voire le maintien de leur activité économique actuelle. Même les institutions de recherche et d'enseignement que sont les cégeps ou les universités éprouvent d'importantes difficultés à recruter des étudiants et des étudiantes, incapables de trouver à se loger dans un voisinage raisonnable.

Des situations similaires se posent en matière d'itinérance (à Saint-Jérôme, par exemple), de santé mentale, où les conditions difficiles d'accès au logement menacent des populations précarisées de se retrouver sans domicile fixe, ou alors dans des conditions de logement détériorées ou insalubres. En mars 2023, le meurtre à Louiseville d'une policière répondant à un appel pour une question de conflit domestique, par une personne aux prises avec de sévères problèmes de santé mentale, était il n'y a pas si longtemps qu'un incident réservé à certains quartiers difficiles de Montréal.

La démonstration n'est plus à faire que plusieurs problématiques urbaines autrefois contenues à Montréal et à sa périphérie immédiate se sont répandues, pour le meilleur ou pour le pire, dans l'ensemble du tissu urbain québécois. Ce phénomène a d'importantes répercussions sur les relations entre la Ville de Montréal, ses partenaires de la *Communauté métropolitaine de Montréal*, ainsi

qu'avec ceux de l'ensemble du monde municipal québécois. Plusieurs des facteurs qui ont autrefois contribué à la polarisation des positionnements politiques au sein du monde municipal sont graduellement devenus des facteurs d'**unification** de ces mêmes positionnements et de véritables promoteurs d'une **mobilisation** commune, non seulement des acteurs municipaux eux-mêmes, mais aussi des collectivités dont ils demeurent au service.

**En soi, cette évolution est remarquable et positive pour renforcer la cohésion de la société québécoise.** Mais le fait de partager un tel diagnostic sur les enjeux urbains n'entraîne pas automatiquement une mise en place des mécanismes appropriés de réponse des services publics concernés. Certains relèvent de l'État du Québec, d'autres des municipalités. D'autres sont financés par l'État fédéral, alors que des partenaires privés en assument certains autres. Pour explorer les pistes d'action à mener, il faut d'abord comprendre comment la répartition actuelle des responsabilités entre les municipalités, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada. Encore une fois, un rappel historique s'impose.

## **2.2 Le rôle de Montréal dans l'émergence des services publics modernes au Canada**

En 1909, à la suite de pressions de réformistes qui voulaient réduire le « patronage » pratiqué par les échevins municipaux, la Ville de Montréal se dote de son **premier comité exécutif**. Ce comité est formé de quatorze membres, dont le maire de l'époque, Louis-Arsène Lavallée, qui en est le président. Ce dernier s'attribue également la présidence du **comité des chemins**, qui est de loin le plus influent de ces comités, en étant responsable des travaux publics relatifs aux routes, aux ponts, aux égouts et à l'éclairage dans la ville, mais, surtout, en assumant la responsabilité de proposer au comité exécutif l'ensemble des contrats à accorder dans ces secteurs. La création de ce comité des chemins va en fait être une des principales pièces maîtresses de ce vaste effort réformiste de lutte à la corruption. L'année suivante, en 1910, les taxes foncières contribuaient pour quelque 55 % aux revenus totaux de la municipalité.<sup>15</sup> À cette époque, le spectre des responsabilités municipales était beaucoup plus étroit qu'il ne l'est devenu par la suite et demeurait fortement centré sur le mandat du comité des chemins.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Les autres sources de revenus provenaient, en ordre d'importance, de taxes sur les services publics (14 %), les subventions gouvernementales (14 %), les taxes sur les licences (7 %) et d'autres revenus divers pour un total de 8 %.

<sup>16</sup> La liste des autres comités du Comité exécutif créés en 1909 illustre bien la gamme des responsabilités qui relèvent alors de la Ville de Montréal : le *comité des finances*, le *comité des lois et règlements*, le *comité des licences*, le *comité des incendies*, le *comité de l'aqueduc*, le *comité du marché public*, le *comité des édifices publics*, le *comité des parcs*, le *comité d'hygiène*, le *comité du tramway* et le *comité d'arbitrage*. Chacun de ces comités était présidé par un membre du Comité exécutif.

Ces responsabilités vont s'adapter aux nouvelles réalités urbaines qui vont émerger au cours du XX<sup>e</sup> siècle, et, tout particulièrement dans le cas de Montréal, à l'occasion de la **Grande Dépression** qui va marquer toute la décennie des années 1930. Pendant cette période, un phénomène social majeur va prendre une importance considérable et se concentrer dans les quartiers de cette ville qui était encore à cette époque la ville la plus peuplée, la métropole économique et la porte d'entrée portuaire du Canada. Dès les débuts de la Dépression, il devient évident que les **pauvres vivant dans une grande ville industrielle sont nettement plus vulnérables** que ceux habitant dans des collectivités rurales plus modestes, plus autarciques et davantage « *tricotées serré* » que ne l'était la mosaïque des quartiers montréalais, dont plusieurs étaient peuplés de travailleurs en chômage prolongé.

En fait, la **pauvreté urbaine endémique** et dramatique qui prévalait à Montréal pendant la première moitié des années 1930 a amené le gouvernement du Canada à créer en 1937 la *Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces* – mieux connue sous le nom de ses coprésidents, la *Commission Rowell-Sirois*. Le rapport de cette commission, publié en 1940 et largement inspiré par la situation critique de la pauvreté dans les quartiers montréalais, va poser les jalons de l'État providence moderne au Canada, incluant notamment les propositions de constituer un régime d'assurance-chômage, d'instituer un régime canadien de péréquation assorti de subventions conditionnelles aux provinces et de revoir la répartition des ressources fiscales entre le Dominion et les provinces. Dans ce dernier cas, il était établi que les provinces devaient disposer d'un monopole en matière des impôts fonciers, lesquels pouvaient alors être délégués aux autorités municipales et scolaires locales. Dans l'ensemble, ce rapport constitue le point de départ des **politiques keynésiennes** au Canada et de la construction de l'État fédéral moderne et des provinces, incluant le Québec.

Les gouvernements, même avec des ressources limitées, vont financer des **programmes d'investissements publics** destinés à remettre les gens au travail. C'est de cette époque que datent plusieurs bâtiments et équipements emblématiques de Montréal et de ses quartiers, souvent construits dans le cadre du programme des « travaux d'hiver » financé par les gouvernements du Canada et du Québec, incluant par exemple plusieurs marchés publics et le **Jardin botanique**, aménagé à l'initiative d'un frère Marie-Victorin convaincant auprès des décideurs publics. Toutefois, la Ville de Montréal, qui avait connu une croissance rapide de sa population dans les deux premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, notamment par l'annexion de municipalités endettées de sa périphérie, va subir une baisse dramatique de ses revenus, de l'ordre de 15 %, entre 1930 et 1935. Elle ne récupérera véritablement ces pertes qu'en 1940, avec la reprise économique engendrée par l'économie de guerre.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Il est intéressant de noter que la Ville de Montréal avait envisagé de se doter d'un métro dès les années 1910, à l'image de ce qui se faisait alors à Boston et à New York, mais que ces projets

### 2.3 La convergence « institutionnelle » et les politiques sociales en milieu urbain

Comme le rappelait implicitement le mémoire de 2001 de l'UMQ, les municipalités québécoises autres que Montréal avaient conservé une offre de services relativement conservatrice jusqu'à la fin des années 1970. Les municipalités s'occupaient d'abord et avant tout de l'infrastructure urbaine (les rues, les conduites souterraines, les parcs, etc.), laissant souvent, dans le Québec d'avant la *Révolution tranquille*, l'Église catholique et son réseau de paroisses occuper une position dominante dans l'organisation des services de proximité comme la culture, les sports et les loisirs.<sup>18</sup>

À partir de la réforme de 1979-80, toutefois, les municipalités québécoises ont amorcé une phase de diversification de leurs activités qui, se concentrant d'abord et avant tout sur de tels services de proximité, ne posaient pas de problèmes et n'empiétaient pas sur les juridictions du gouvernement du Québec. Le mémoire de l'UMQ illustre bien cet effort de diversification permis par la récupération de l'espace fiscal du champ foncier auparavant occupé par les commissions scolaires.

Au fur et à mesure qu'approchait le nouveau siècle, toutefois, de nouvelles réalités urbaines devenaient de plus en plus apparentes dans les villes québécoises. Tout comme la pauvreté urbaine des années 1930 avait fait réaliser aux décideurs de l'époque qu'il fallait réformer en profondeur la répartition, l'organisation et le financement des services publics, les nouvelles réalités urbaines vont devoir provoquer une réflexion d'une même nature chez les décideurs d'aujourd'hui.

Bien sûr, ces nouvelles réalités n'ont pas l'ampleur critique de la pauvreté urbaine des années 1930, mais elles pourraient rapidement dégénérer dans les villes du Québec – et ailleurs sur ce continent – si des ajustements significatifs n'étaient pas réalisés dans la répartition, l'organisation et le financement des services publics. Un processus d'une telle ampleur, même limité aux relations entre l'État québécois, le monde municipal et les collectivités locales, ne pourra évidemment pas se mettre en place rapidement. Voilà pourquoi il est extrêmement important, pour toutes les parties prenantes concernées, non seulement **d'assurer la pérennité nécessaire au double cadre de négociations** – entre les municipalités elles-mêmes, et entre l'État québécois et le monde municipal – dont il a été

---

avaient été suspendus, puis abandonnés, en raison des difficultés financières de la Ville pendant la Grande Dépression. Finalement, Toronto devancera Montréal en inaugurant son métro dès 1954.

<sup>18</sup> Les municipalités n'étaient toutefois pas totalement absentes de ces services de proximité, comme en témoigne notamment, dans le cas de Montréal, le théâtre ambulant de *La Roulotte*, fondé en 1953 à l'initiative du comédien Paul Buissonneau et du directeur du Service des parcs de Montréal, Claude Robillard.

question dans la section précédente, mais aussi **d'en ajuster les mandats et les objectifs pour tenir compte de cette évolution.**

Avant d'aborder spécifiquement les enjeux fiscaux et financiers qui devront faire l'objet de discussions entre l'État québécois et le monde municipal – et qui feront l'objet des prochaines sections du document –, il est nécessaire de donner **quelques exemples** de dossiers qui justifient une révision des façons de faire actuelles.

La politique, amorcée dès les années 1960 au Québec et ailleurs sur le continent, de **désinstitutionnalisation psychiatrique**, supposait la mise en place d'un réseau efficace de soutien aux personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale. Or, plus de cinquante ans après la mise en œuvre de cette politique, qui a vu le nombre de patients psychiatriques hospitalisés chuter de 80 % « du jour au lendemain »<sup>19</sup>, les ressources en santé mentale ne sont toujours pas au rendez-vous. Pour plusieurs de ces personnes, le filet de sécurité généralement associé à l'État providence ne réussit pas à freiner leur chute, en particulier dans ces vastes ensembles urbains. **Le secteur de la santé mentale, incluant les services sociaux qui doivent en prolonger l'action hors institutions, demeure de toute évidence l'un des parents pauvres les plus préoccupants du système de santé, tant au Québec qu'ailleurs en Amérique du Nord.**

Cette discussion apparaît au premier abord bien loin des considérations liées aux responsabilités et au régime fiscal des municipalités. Mais il n'en est rien : la rareté des ressources disponibles dans le secteur de la santé et dans celui des services sociaux se combine avec différentes formes de toxicomanie, de comportements déviants et d'incivilité pour créer **une série d'externalités des politiques publiques de santé** de l'État québécois dans l'espace urbain du Québec. Et ce sont les collectivités locales, dont les municipalités au premier chef, qui vont écopier de problèmes multiples dans la gestion de l'espace public<sup>20</sup>, en matière de sécurité publique, de relations difficiles entre occupants de logements privés, ou encore dans des conflits récurrents entre les personnes itinérantes et la population résidante des quartiers ou des villes.

En fait, que ce soit par leurs services policiers ou par leurs propres travailleurs sociaux, ou encore en association avec des organisations sociocommunitaires,

---

<sup>19</sup> Voir le site de l'Institut universitaire Douglas en santé mentale (CIUSS de l'Ouest de l'île de Montréal) - [Justice et santé mentale au Québec - Santé mentale de A-Z - Institut universitaire en santé mentale Douglas](#). Citant une étude réalisée en 2007, ce site indique que les personnes atteintes de troubles schizophréniques, qui représentent moins de 2 % de la population totale, comptent pour quelque 7 % de la population des prisons et pénitenciers, et pour plus de 12 % des personnes sans abri. Quant aux personnes souffrant de dépression majeure, elles comptent respectivement pour 5 % de la population totale, pour 17 % de la population des prisons et pénitenciers, et pour le tiers (33 %) des personnes sans abri.

<sup>20</sup> Les problèmes récents de gestion des terrasses extérieures le long de la rue Sainte-Catherine Est en sont une bonne illustration.

les municipalités n'ont d'autre choix que d'intervenir pour maintenir un quantum de convivialité dans leurs différents milieux de vie, **alors qu'en principe ces obligations de facto découlent de dossiers qui ne relèvent pas de leur juridiction et que, en outre, elles ne disposent pas des ressources pour ce faire.** Ce problème d'externalité des politiques sociosanitaires du Québec, assez récemment fortement concentré dans les quartiers centraux de Montréal<sup>21</sup>, se retrouve maintenant dans plusieurs villes québécoises où il continue de prendre de l'ampleur.

## 2.4 La convergence « institutionnelle » et les politiques sur le logement

Les **pénuries chroniques de logements**, et tout particulièrement de logements abordables, sont un autre domaine où les collectivités locales et les municipalités sont aux prises avec les externalités des politiques publiques canadiennes et québécoises. En fait, la création de nouveaux logements, de même que la rénovation et la mise aux normes de logements existants sont des dossiers qui interpellent un spectre particulièrement large de politiques publiques, d'acteurs communautaires et d'investisseurs privés. La « **chaîne de valeur** » permettant d'accroître l'offre de logements inclut :

- Les autorités monétaires, qui fixent les conditions de crédit des marchés financiers et hypothécaires.
- L'État fédéral et sa *Société canadienne d'hypothèque et de logement*, qui s'est doté depuis 2017 d'une *Stratégie nationale sur le logement*, à laquelle il doit consacrer plus de 70 G\$ sur dix ans.
- Le gouvernement du Québec et sa *Société d'Habitation du Québec*, qui interviennent, notamment dans le cadre d'une entente avec le gouvernement fédéral, pour approuver le financement et la réalisation de projets de logements abordables.
- L'ensemble du secteur bancaire et des institutions financières du Canada, qui finance directement ou indirectement la majorité des projets de construction et des transactions immobilières.
- Les municipalités, qui doivent procéder aux approbations réglementaires et qui peuvent contribuer au financement de logements abordables sur leur territoire.

---

<sup>21</sup> Par exemple, en janvier 1988, au sortir de l'*Année internationale des sans-abri* (1987), la Ville de Montréal a inauguré dans le centre-ville le centre *Dernier Recours Montréal*, pour venir en aide et proposer des ressources aux nombreux itinérants qui vivaient dans le centre-ville. Malgré ses bonnes intentions, cette expérience a rapidement tourné au cauchemar (surpopulation des lieux, problèmes de cohabitation entre les différents groupes visés, relations difficiles entre les différents intervenants, menaces de violence à l'endroit du personnel, opposition ferme des résidents et des commerçants du secteur, etc.). Le Centre a fermé définitivement ses portes en 1990.



- Les organismes communautaires (OBNL, coopératives, groupes de ressources techniques, etc.) qui sont souvent les acteurs qui vont amener les projets vers leur réalisation effective et leur gestion ultérieure.
- Les sociétés immobilières engagées dans la réalisation de projets résidentiels privés, et qui doivent souvent consacrer une partie de leurs unités d'habitation à du logement abordable pour se conformer aux exigences des municipalités.
- Les entreprises de construction et de rénovation résidentielle et les services techniques qui leur fournissent un appui en matière d'architecture ou d'ingénierie.
- Les fournisseurs de matériaux de construction, dont les prix vont conditionner la faisabilité de projets résidentiels ou de logements abordables.

Dans une chaîne de valeur aussi diversifiée et complexe, il est difficile de départager les responsabilités de chacun des maillons lorsque la population québécoise et canadienne se retrouve confrontée à une pénurie prolongée de logements et que les coûts qui leur sont associés se mettent à augmenter plus rapidement que le revenu disponible des ménages. À vrai dire, **dans de telles situations, chacun a tendance à se renvoyer la balle.** Dans le cas des municipalités, par exemple, les autres intervenants vont invoquer, à tort ou à raison, les délais dans l'émission des permis, les exigences réglementaires trop restrictives, leurs capacités limitées de financer les travaux de viabilisation des terrains, etc.

Or, quels qu'en soient les responsables, cet écart entre l'offre et la demande de logements demeure d'autant plus inacceptable que des possibilités réelles existent partout sur le territoire québécois. Deux illustrations :

- **Dans le cas de Montréal**, des sites comme ceux de l'*Hippodrome*, de *Lachine-Est* ou de *Louvain*, pour ne citer que ces seuls terrains en friche, offrent le potentiel d'accueillir des dizaines de milliers de logements neufs et de contribuer à réduire l'écart grandissant entre l'offre et la demande en logements abordables. Pourtant, les projets peinent à prendre forme et les travaux nécessaires d'infrastructures demeurent difficiles à financer, alors même que de tels projets offrent de réelles possibilités de développer une nouvelle génération d'écoquartiers sobres en carbone à Montréal et au Québec et à apporter une contribution appréciable à la résorption des déséquilibres sur le marché du logement.
- Dans le cas du vaste projet industriel lié à la production de batteries au lithium récemment annoncé par le gouvernement du Québec **dans la région de Bécancour**, des milliers d'emplois spécialisés seraient susceptibles d'être créés dans une industrie de pointe. À supposer que le Québec soit en mesure de fournir la main-d'œuvre requise, il faudra bien en loger plusieurs qui

n'habitent pas déjà dans la région du Grand Trois-Rivières. En combinant d'éventuelles pénuries de main-d'œuvre avec les pénuries actuelles de logements, il est fort possible que la crise du logement devienne un obstacle sérieux à la réalisation des ambitions québécoises dans ce secteur économique d'avenir.

**En fait, au cours des prochaines années, plusieurs villes dans la plupart des régions du Québec pourraient voir leur marché de l'emploi stagner ou régresser, malgré le potentiel réel de l'économie québécoise dans les secteurs prometteurs de l'économie verte, en raison de cette double pénurie de main-d'œuvre et de logements abordables.** Dans le domaine de l'habitation et du logement abordable, une réflexion en profondeur s'impose autour de la mise en place d'un véritable **continuum de services**, ainsi que des politiques fiscales et financières permettant une allocation plus optimale des ressources entre les différentes parties prenantes concernées – qu'elles soient publiques, privées ou communautaires.

## 2.5 Les externalités urbaines des politiques publiques québécoises

Il y a plusieurs dossiers pour lesquels la mise en place de tels **continuum de services** s'impose, en raison notamment des **effets d'externalité de politiques publiques**, tantôt produites et gérées par l'État du Québec, tantôt par les municipalités elles-mêmes. Dans ce dernier cas, par exemple, certaines rigidités dans la réglementation d'urbanisme ou des lenteurs dans les processus d'émission des permis en matière de construction de logements peuvent générer de telles externalités.<sup>22</sup>

Ce document ne cherche pas à en faire une couverture exhaustive. Il suffira pour l'instant de constater qu'une approche des services publics basée sur la mise en place de tels **continuum** peut difficilement cohabiter avec une organisation « en silo » des responsabilités.

Toutefois, il est un enjeu qui devra de plus en plus occuper le devant de la scène au cours des prochaines décennies dans les relations entre l'État québécois et le monde municipal. Il fera l'objet d'un traitement plus spécifique dans l'annexe de ce document. **Il s'agit du dossier incontournable de la lutte et de l'adaptation aux changements climatiques**, lequel devra également s'ancrer de façon permanente dans le cadre de négociations dont il a été question précédemment.

---

<sup>22</sup> Toutefois, il est important de ne pas associer les processus de consultation publique à ces externalités, même s'ils peuvent à première vue allonger la mise en œuvre de projets ou de politiques publiques. La bonification de projets ou l'ajustement des politiques qui résulte de tels processus en améliorent l'acceptabilité sociale et permettent à la collectivité de se les approprier de manière constructive. Ils peuvent également permettre de mieux identifier *a priori* de potentielles externalités négatives, puis de les éliminer, ou alors d'en mitiger ou d'en pallier les effets.

Au cours des prochaines décennies, et de façon soutenue, tant les niveaux absolus d'investissements publics et privés que les façons d'organiser et de gérer les services publics, tous niveaux de gouvernement et d'administration confondus, devront être revus en profondeur. Pour les municipalités, avec l'appui des gouvernements, les enjeux seront multiples, comme le font graduellement ressortir les multiples forums qui continuent de s'organiser sur le sujet. Des **plans d'action climatiques** voient le jour tant au niveau local que national. Dans le cas de Montréal, notamment, l'ensemble des parties prenantes est maintenant en mesure de bien comprendre les défis à relever, tant en matière des façons de faire dans la gestion des services publics, que dans la mobilisation des acteurs. Les exigences en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'une part, et d'adaptation du territoire et de la collectivité aux changements climatiques, d'autre part, sont bien connues. Et les échéances de plus en plus serrées le sont également.

Il reste toutefois un problème à régler, et il sera de taille : **comment pourra-t-on mobiliser les ressources financières nécessaires à la réalisation de ces actions ? Quelles politiques fiscales et quelles stratégies financières seront en mesure de « livrer la marchandise » ?** Sans avoir l'ambition de répondre à des questions d'une telle ampleur, l'annexe de ce document abordera certains aspects de cet enjeu lors d'une discussion sur la mise en place d'un *Plan décennal d'immobilisation – Climat* pour la Ville de Montréal.

### 3 Les enjeux d'équité et de transparence du régime fiscal montréalais

Pour les fins de ce document, on considérera que le régime fiscal d'une administration publique doit viser deux grands objectifs :

- Premièrement, il doit permettre de **générer des revenus courants suffisants** pour financer les dépenses nécessaires ou souhaitées à l'accomplissement de sa mission et à la promotion de l'intérêt public.
- Deuxièmement, il doit assurer un **partage équitable de l'effort fiscal** entre les différentes catégories de contribuables, ce qui inclut une préoccupation particulière pour les personnes en situation de précarité économique ou qui sont particulièrement dépendantes des services publics.

La présente section va aborder les questions d'équité et va chercher à préciser les grandes orientations que la Ville de Montréal et ses partenaires devraient poursuivre en ces matières dans le régime fiscal montréalais. Une fois ces orientations établies, il sera possible d'aborder, dans la section suivante, les enjeux liés plus spécifiquement à la composition des sources de revenus et à la capacité de générer des revenus municipaux suffisants pour répondre adéquatement aux attentes et aux besoins changeants de la collectivité montréalaise.

En fait, les enjeux d'équité doivent être formulés de deux façons complémentaires.

- On parle de l'**équité horizontale** pour décrire une situation où ceux qui reçoivent un même service, ou bénéficient d'un même avantage, paient la même chose, sans égard à leurs moyens. Dans une collectivité où les écarts de richesse entre les personnes et les ménages sont minimes, les questions d'équité horizontale sont généralement considérées comme prioritaires – implicitement ou explicitement.
- On parle de l'**équité verticale** pour décrire une situation où les personnes ou les ménages vont être appelés à payer en proportion de leurs moyens, sans égard à leur consommation. Ces enjeux d'équité verticale vont souvent, mais pas toujours, prévaloir dans les collectivités diversifiées sur le plan socioéconomique, ou dont une forte proportion de la population est soumise à des pressions d'intégration à la société d'accueil.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Ce document va principalement aborder les enjeux d'équité verticale, en portant une attention particulière à la régressivité des taxes et des impôts municipaux montréalais. Pour les fins du document, on considérera qu'une taxe ou **un impôt est régressif lorsque la contribution relative**

La recherche d'équité, qui doit être une composante déterminante du régime fiscal, doit donc viser à atteindre et à maintenir un équilibre entre l'équité horizontale et l'équité verticale. Toutefois, un tel exercice d'équilibrisme va s'avérer particulièrement délicat dans des collectivités urbaines ou dans des ensembles métropolitains en perpétuelle mouvance démographique, culturelle et socioéconomique. En outre, ces collectivités évoluent dans un contexte où les responsabilités respectives des différents partenaires publics œuvrant sur leur territoire sont soumises à d'importantes pressions de changement.

### 3.1 L'impôt foncier

Pour évaluer le caractère équitable du régime fiscal montréalais, il faut impérativement commencer par l'impôt foncier<sup>24</sup>, puisque les revenus de taxation qui lui correspondent équivalent en 2023 à quelque 63 % des revenus totaux de la Ville de Montréal. Les autres caractéristiques de l'impôt foncier, lequel comporte plusieurs avantages majeurs pour les municipalités et pour les collectivités locales, seront abordées dans la prochaine section.

Il s'avère toutefois difficile d'évaluer l'équité associée à un impôt sur la richesse qui n'est directement facturé qu'à une minorité de la population, à savoir les propriétaires d'immeubles imposables. Une majorité (60 %) des ménages montréalais sont locataires, dont les contributions à l'impôt foncier sont incorporées dans le loyer qu'ils versent à leurs propriétaires-locateurs.

Par ailleurs, les méthodes utilisées pour procéder à l'évaluation de la richesse foncière et confectionner le *Rôle triennal d'évaluation foncière de Montréal*, peuvent engendrer des effets de redistribution de l'effort fiscal entre les propriétaires de différentes catégories d'immeubles ou de différents secteurs de la ville de Montréal. Ce document n'abordera toutefois pas les questions liées aux enjeux d'équité associés à l'évaluation foncière, ce qui pourrait constituer une œuvre en soi. Il n'abordera pas, non plus, les questions d'équité associées à l'imposition

---

**d'un contribuable augmente en proportion inverse de son revenu ou de sa richesse.** Certaines questions relatives à l'équité horizontale vont par ailleurs être soulevées dans le traitement budgétaire et fiscal des arrondissements.

<sup>24</sup> Pour les fins de ce document, l'impôt foncier à Montréal inclut l'ensemble des taxes dont le taux est calculé sur la base de la valeur imposable des immeubles résidentiels et non résidentiels, ce qui comprend pour le budget de 2023 : la taxe foncière générale, la taxe relative à l'eau, la taxe relative à la voirie, la taxe relative aux dettes, la taxe relative à l'Agence régionale de transport de Montréal, ainsi que les taxes relatives aux services et les taxes d'investissements des arrondissements. Les fusions de 2002 ont par ailleurs permis d'harmoniser les régimes fiscaux des municipalités de l'île de Montréal, ce qui s'est notamment traduit par l'abolition des taxes locatives (en 2003) et des taxes d'eau et de services (en 2007 et 2008) qui étaient calculées sur la base de l'évaluation foncière. Ainsi, « à partir de l'exercice financier 2023, le fardeau fiscal de l'ensemble des immeubles de la Ville de Montréal est harmonisé, et ce, pour toutes les catégories d'immeubles. » Source : Ville de Montréal, Budget 2023 et PDI 2023-2032, pages 28-30.

foncière des immeubles industriels, commerciaux et institutionnels, incluant les immeubles publics pour lesquels des en-lieu de taxes foncières sont appliqués.

Comme l'impôt foncier est un impôt sur la richesse, il peut s'avérer difficile d'évaluer s'il est progressif ou régressif par rapport aux revenus dans une collectivité majoritairement composée de ménages locataires vivant des situations très différentes. On distinguera ainsi trois grandes situations.

- Dans le cas de **propriétaires occupant leur propriété résidentielle**, l'impôt foncier est proportionnel à la valeur de cette propriété inscrite au rôle. De façon générale, on peut estimer que l'imposition de la richesse demeure plus ou moins proportionnelle aux moyens de ces propriétaires. Si ces propriétaires occupants choisissent d'habiter une maison dont la valeur est élevée et qu'ils estiment avoir les moyens de se permettre de l'habiter, il s'agit d'un calcul et d'une décision qui leur appartiennent et qui ne soulèvent pas d'enjeu d'équité fiscale en matière d'impôt foncier.
  - Il y a toutefois un cas particulier, soit celui de **petits propriétaires occupants, généralement âgés, dont les revenus courants sont plus ou moins fixes alors que la valeur imposable de leur maison a considérablement augmenté avec les années**. À elle seule, l'augmentation de leurs comptes de taxes foncières peut gruger, année après année, une part croissante de leur revenu disponible et faire en sorte que plusieurs de ces ménages de classe moyenne se retrouvent dans des situations de précarité économique croissante. Dans ce cas, la vente de leur propriété à des conditions moins que favorables peut s'avérer la seule issue possible, ce qui peut aggraver cette précarité. De tels cas soulèvent de réels enjeux d'équité fiscale que la Ville de Montréal et ses partenaires municipaux ne peuvent ignorer.
- Dans le cas de **propriétaires qui louent des logements**, le montant de l'impôt foncier qui leur est facturé sera pour l'essentiel réparti par eux entre les différents logements loués et sera incorporé dans le loyer payé par les locataires. Dans les faits, les locateurs d'un logement n'agissent à toutes fins utiles que comme des intermédiaires entre la municipalité et le payeur final – le locataire. Par contre, ces propriétaires-locateurs devront assumer les risques associés à la vacance de certains logements, un risque relativement faible lorsque les taux de vacance dans le parc de logements locatifs sont bas.
- En ce qui concerne les **locataires**, la part du loyer qui sert à financer les taxes foncières constitue un paiement pour une taxe appliquée à la richesse de quelqu'un d'autre. En fait, la facturation de l'impôt foncier à un locataire pourrait

*grosso modo* équivaloir à un pourcentage de son loyer « avant taxes », ce qui la rend comparable à l'application d'une taxe à la consommation (de type TVQ ou TPS). On pourrait dire, en fait, **que du point de vue d'un ménage locataire d'un logement, l'impôt foncier équivaut à une taxe sur son loyer, dont le taux varie en fonction de la municipalité et de la catégorie d'immeuble résidentiel que ce ménage habite**. Pour un locataire, donc, toutes choses étant égales par ailleurs, le montant consacré au paiement des impôts fonciers sera proportionnel à la part qu'occupe le paiement de son loyer dans son revenu disponible.

- Plus l'effort demandé aux ménages pour payer les coûts de leur logement (dont le loyer constitue une part importante) est élevé, et plus la part de leurs revenus courants consacrée au paiement de l'impôt foncier sera élevée. **Pour ces locataires, et tout particulièrement pour ceux et celles qui sont dans un état de précarité socioéconomique, l'impôt foncier s'avère donc un impôt largement régressif**. Cette situation s'aggrave davantage lorsque les taux de vacance dans les logements locatifs sont très bas – en raison notamment de pénuries de logements privés ou hors marché – et que les locataires peuvent difficilement avoir accès à des logements dont les loyers correspondent davantage à leurs moyens limités.

Dans la foulée de sa réforme de 1979-1980, le ministre des Finances de l'époque, Jacques Parizeau, avait explicitement reconnu ce caractère régressif de l'impôt foncier pour les locataires à faible ou à moyen revenu en mettant en place un *crédit d'impôt pour taxes municipales et scolaires*, remplacé plus tard par un *crédit d'impôt foncier*. Ce crédit d'impôt a par la suite été incorporé dans le **crédit d'impôt pour solidarité** (remboursable) en 2011<sup>25</sup> et vise d'abord et avant tout des

---

<sup>25</sup> Ce crédit d'impôt pour solidarité *remboursable* comprend maintenant trois composantes : (1) une composante basée sur la TVQ, une taxe à la consommation considérée régressive, (2) une composante basée sur les dépenses de logement, et (3) une composante relative à la résidence d'un village nordique. La seconde composante, qui porte sur les dépenses de logement, est calculée sur la base du revenu d'un ménage. Les ménages qui habitent des logements hors marché subventionnés et dont le loyer est calculé sur la base de leur revenu ne sont pas admissibles à ce volet du crédit d'impôt. Par ailleurs, le montant du loyer payé par le locataire n'entre pas en compte dans le calcul de ce volet du crédit d'impôt. Ainsi, dans la formule actuelle du crédit d'impôt pour solidarité, le propriétaire n'a pas à divulguer, ni à son locataire ni au gouvernement, le montant de l'impôt foncier inclus dans le loyer facturé à ses locataires. Une telle divulgation ne pourrait devenir exigible que dans des cas où un locataire conteste son loyer devant le *Tribunal administratif du logement*. **Dans l'ensemble, donc, pour les ménages locataires, l'impôt foncier qu'ils paient à travers leur loyer constitue un impôt largement invisible** (alors qu'il est très visible pour les propriétaires). Par comparaison, le montant des autres taxes à la consommation – notamment la TVQ et la TPS – est explicitement mentionné sur les factures remises aux consommateurs.

Voir : [Composante relative au logement du crédit d'impôt pour solidarité | Revenu Québec \(revenuquebec.ca\)](http://revenuquebec.ca)

ménages à revenus faibles ou moyens revenus affectés par le caractère régressif de l'impôt foncier et des coûts généraux associés au logement.

Cette préoccupation d'équité est particulièrement pertinente pour l'administration fiscale de Montréal, étant donné la composition des ménages qui habitent son territoire. En effet, en plus de la place prépondérante qu'occupent les revenus de taxation (pour l'essentiel tirés du champ foncier) dans le budget de la Ville de Montréal, on constate que selon les données du recensement de 2021,

- un total de 780 000 ménages vivaient sur le territoire de la ville de Montréal, soit 21 % du total des ménages de l'ensemble du Québec;
- parmi les ménages montréalais, 465 000 étaient locataires, soit une proportion de 60 % des ménages montréalais et près du tiers (31 %) de l'ensemble des ménages locataires dans l'ensemble du Québec;
- le nombre de ménages dont le revenu se situait sous le seuil de la pauvreté s'élevait à 152 000 sur le territoire de la ville de Montréal, ce qui équivaut à 19 % du nombre de ménages montréalais et à 28 % du nombre total de ménages dont le revenu se situe en deçà du seuil de la pauvreté dans l'ensemble du Québec.

Sans entrer dans les détails statistiques, on peut considérer qu'une forte proportion des ménages québécois vivant sous le seuil de la pauvreté se retrouvent à Montréal, que la grande majorité d'entre eux sont locataires, et que, lorsqu'ils habitent dans des logements privés (et non dans des logements subventionnés hors-marché), une grande proportion d'entre eux consacrent plus de 30 % de leur revenu à leurs dépenses de logement. Ces ménages constituent ainsi un groupe particulièrement affecté par le caractère régressif de l'impôt foncier.

Par conséquent, la concentration de ménages locataires et de ménages vivant sous le seuil de la pauvreté à Montréal fait en sorte que **les effets de la régressivité de l'impôt foncier (et de l'ensemble des coûts associés au logement) pour les locataires sont relativement plus importants à Montréal que dans le reste du Québec**. Étant donné que, comme on l'a vu, l'impôt foncier demeure largement invisible pour les ménages locataires, il peut s'avérer difficile d'évaluer son impact économique direct sur le budget des ménages, en particulier sur celui des ménages locataires sous le seuil de la pauvreté habitant des logements privés.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Comme on l'a vu, les ménages locataires habitant des logements hors marché (logements sociaux, communautaires ou coopératifs) dont le loyer est fixé sur la base du revenu plutôt que par les conditions du marché locatif ne sont pas admissibles au crédit d'impôt pour solidarité. Par exemple, lorsqu'un locataire inscrit sur la liste d'attente de l'*Office municipal d'habitation de Montréal* obtient un logement à loyer modique, (1) la proportion de son revenu consacré au



L'impôt foncier transféré aux locataires peut bien être régressif, mais si la part effective qu'il occupe dans le calcul du loyer est faible, son impact socioéconomique réel sur les ménages sera tout compte fait modeste.

Toujours dans le cas de Montréal, l'impact de la régressivité de l'impôt foncier et d'autres coûts associés au logement pour les locataires à faibles ou moyens revenus peut s'accroître de façon très significative dans un contexte de crise du logement, surtout si les pénuries de logements se manifestent dans les catégories de logements locatifs privés et de logements hors marché (logements sociaux, logements communautaires et logements coopératifs) qui visent prioritairement ces ménages plus précaires.

Ce caractère régressif de l'impôt foncier pour une majorité des ménages montréalais remet par ailleurs en question l'un des principes souvent évoqués par le gouvernement du Québec que les revenus et les dépenses des municipalités ne doivent pas être utilisés à des fins de redistribution des revenus au sein de la population. Cette fonction redistributive doit demeurer l'apanage des gouvernements supérieurs, qui disposent à cette fin de l'appareillage fiscal, financier et monétaire nécessaire à cette fonction.

De toute évidence, les municipalités n'ont ni les ressources ni les compétences formelles pour procéder à des transferts explicites de richesse entre les différentes catégories de leur population. Toutefois, même si les effets régressifs de l'impôt foncier pour les locataires et les ménages à faibles revenus ne constituent pas à proprement parler une forme de redistribution de richesse (dans ce cas, des plus pauvres vers les groupes plus aisés), et même si l'effet net de cet impôt régressif sur le plan socioéconomique peut demeurer modeste, **il n'en reste pas moins que le régime fiscal municipal québécois n'est pas totalement neutre sur le plan de l'équité verticale et de la distribution de la richesse.** En outre, si les municipalités voulaient compenser cette régressivité en dirigeant leurs dépenses vers les groupes ou les territoires désavantagés par ce régime fiscal, devrait-on leur interdire de le faire en invoquant cette « règle » de non-redistribution de la richesse ?

Nous reviendrons sur l'impôt foncier au début de la prochaine section de ce document. En effet, malgré les enjeux d'équité que nous venons de traiter, cette forme d'imposition de la richesse foncière comporte des avantages majeurs, à la fois pour les municipalités et pour les collectivités. Les enjeux d'équité verticale qui viennent d'être abordés doivent être considérés à la lumière des nombreux autres avantages que présente l'impôt foncier, qui va manifestement continuer à

---

logement, souvent 30 % ou davantage sur le marché privé, diminue immédiatement à 25 %, et, (2) le calcul de la part qu'occupe l'impôt foncier dans son loyer perd sa pertinence pour les fins d'évaluer sa régressivité.

occuper une place prépondérante dans le financement des services locaux et dans le budget des municipalités québécoises pour l'avenir prévisible.

Le reste de la présente section abordera les enjeux d'équité associés aux autres sources actuelles ou potentielles de revenus autonomes des municipalités québécoises en général, et de la Ville de Montréal en particulier.

### 3.2 Les taxes à la consommation

Dans sa dernière entente fiscale (2020 – 2024) avec le monde municipal québécois<sup>27</sup>, le gouvernement du Québec a accepté de verser aux municipalités, à partir de 2021, « *un montant annuel équivalent à la croissance des revenus générés par un point de la TVQ. Ce nouveau transfert permettra aux municipalités de tirer profit de la performance économique du Québec.* » (alinéa 2.3 de l'entente). L'entente prévoit également que « *[c]e nouveau partage se fera de manière inconditionnelle et aucune reddition de comptes ne sera exigée des municipalités quant à l'utilisation des sommes qui leur seront octroyées.* » (alinéa 2.4) Pour les fins du calcul de l'enveloppe à transférer, « *la valeur d'un point de la TVQ sera établie à 10 % du total des taxes de vente, et ce, tant que le taux de la taxe de vente du Québec demeurera à 9,975 %.* » Rappelons que le transfert en question est basé sur la **croissance** de ce point de la TVQ et qu'il répond en partie aux revendications répétées de l'administration montréalaise, en particulier pendant le mandat du maire Gérald Tremblay, d'avoir accès à des revenus liés à la croissance économique générale de la Métropole et du Québec, plutôt qu'à la seule croissance d'un secteur immobilier en relative stagnation depuis la crise immobilière du début des années 1990.

Le montant total de ces transferts aux municipalités est calculé sur la base du rendement fiscal de la TVQ, mais le versement de ce montant provient en fait du fonds consolidé du revenu du gouvernement du Québec. Cette distinction est importante puisque, alors que les taxes à la consommation similaires à la TVQ sont généralement considérées comme régressives sur le plan fiscal, l'ensemble des revenus du gouvernement du Québec repose principalement sur des sources fiscales à caractère progressif, dont en particulier sur l'impôt sur le revenu des particuliers.

Ainsi, lorsque la Ville de Montréal a commencé à imposer une taxe municipale de vente en 1935<sup>28</sup>, au pire de la grande Dépression et alors que ses revenus

---

<sup>27</sup> *Partenariat 2020 – 2024 : Pour des municipalités et des régions encore plus fortes*, Québec, le 30 octobre 2019. Voir : [Partenariat 2020-2024 - Pour des municipalités et des régions encore plus fortes - Entente \(gouv.qc.ca\)](#). Voir plus particulièrement la section 2 (alinéa 2.1 à 2.10) de l'entente, qui traite du transfert en lien avec la croissance des revenus de taxe de vente, lequel est présenté comme « *l'élément central du Partenariat 2020 – 2024* ».

<sup>28</sup> Voir la section 2.1 du présent document.

autonomes piquaient du nez pendant que sévissaient les pires manifestations de la pauvreté urbaine dans ses quartiers, elle prenait à sa propre charge une initiative fiscale audacieuse dans un champ d'imposition régressif largement ignoré par les gouvernements supérieurs. Quand, en 1965, le gouvernement du Québec, alors en pleine expansion au cœur de la *Révolution tranquille*, lui a retiré ce champ fiscal pour l'accaparer et mettre en place sa propre taxe de vente, il l'a partiellement compensée par un transfert inconditionnel. **En se faisant imposer cette formule de transfert inconditionnel pour prendre la relève d'un revenu autonome régressif, la Ville de Montréal pouvait se plaindre de se faire confisquer un champ fiscal qui lui assurait une certaine autonomie fiscale, mais elle pouvait se réjouir de récupérer une partie de ses pertes sous la forme de transferts inconditionnels alimentés par des revenus gouvernementaux plus progressifs.**

Depuis ce temps, les municipalités québécoises n'ont pu profiter des taxes à la consommation qu'indirectement, au moyen de transferts inconditionnels ultimement financés par le fonds consolidé du revenu du gouvernement du Québec.<sup>29</sup> Un bien pour un mal sur le plan de l'équité verticale, pourrait-on dire.

### 3.3 Les autres enjeux d'équité verticale

Les questions d'équité se posent à propos d'autres sources actuelles ou potentielles de revenus pour les municipalités québécoises et pour la Ville de Montréal en particulier.

L'une de ces sources, souvent évoquée, est **la tarification de services municipaux**. Le cas le plus connu est celui de la tarification de l'eau, dont le principal enjeu relève d'abord des principes d'écofiscalité qu'abordera brièvement la prochaine section de ce document. La tarification d'autres services municipaux peut toutefois poser des problèmes spécifiques d'équité liés à la composition de la population d'une municipalité.

Dans le cas d'une municipalité de petite ou de moyenne taille, dont la population demeure dans l'ensemble homogène sur le plan socioéconomique, l'application d'un tarif sur un service municipal – par exemple, l'accès à des terrains de tennis ou aux activités d'une maison de la culture – va avoir un impact relativement semblable pour l'ensemble des gens qui veulent se prévaloir de tels services. Si un tarif s'avère trop élevé pour une fraction importante de l'électorat local, les mécanismes démocratiques locaux peuvent contribuer à en assurer l'ajustement ou l'élimination. Ainsi, une municipalité peuplée principalement de petits propriétaires occupants de maisons ayant *grosso modo* des valeurs foncières similaires pourra décider de tarifier l'enlèvement des déchets, plutôt que

---

<sup>29</sup> La Ville de Montréal et d'autres villes-centres du Québec ont également perdu les *taxes d'amusement* à l'occasion de la réforme de 1979-80. Toutefois, les enjeux d'équité verticale soulevés par ces taxes à la consommation « spécialisées » ne semblent pas être significatifs.

de financer cette activité à même ses taxes foncières locales, sans provoquer de problème majeur d'équité verticale.

En outre, il est plus facile, dans une telle collectivité homogène, d'identifier un panier relativement limité de services publics et d'équipements collectifs qui répondent bien aux besoins et aux attentes d'une population homogène. Un dollar dépensé par une telle municipalité peut aller loin pour satisfaire la collectivité locale qu'elle a la responsabilité de servir.

La situation n'est pas la même dans une ville à forte densité et à haute diversité socioéconomique ou socioculturelle comme Montréal et d'autres grandes villes du Québec. Dans un quartier où cohabitent de telles populations diversifiées, un panier « étroit » de services municipaux pourra difficilement répondre aux besoins et aux attentes d'une grande partie de la population. Une offre de services adaptée aux besoins de différents groupes va souvent exiger de multiples approches qu'un panier « étroit » de services, adapté à des milieux plus homogènes, ne parviendra généralement pas à satisfaire. Non seulement une offre adaptée de services va-t-elle alors coûter plus cher, mais l'application d'un tarif va forcément avoir un impact différent pour des groupes différents.

Surtout dans le cas de quartiers diversifiés où prédominent des populations précarisées sur le plan socioéconomique, généralement plus dépendantes des services publics que les groupes plus aisés, l'élaboration d'une offre adaptée de services et l'imposition de tarifs sur ceux-ci vont s'avérer des exercices difficiles sur le plan démocratique, vont exiger des processus de concertation de plusieurs acteurs et de consultation publique, et vont généralement aboutir à des réponses plus coûteuses et plus complexes. En outre, d'importants problèmes d'équité verticale risquent alors d'apparaître si de tels services sont tarifés aux usagers. Une partie des problématiques de convergence urbaine qui ont été abordées dans la section précédente s'explique par la généralisation de telles situations dans plusieurs des principales villes du Québec. Il s'agit là, en fait, d'une réalité urbaine émergente qui va poser un défi majeur aux nouvelles générations d'élus et de décideurs municipaux au Québec.

Un autre domaine où de potentiels enjeux d'équité verticale vont se poser est celui de **l'écofiscalité**. Pour l'essentiel, les objectifs et les méthodes de l'écofiscalité cherchent, par différents moyens, à modifier les comportements pour en réduire l'empreinte écologique, climatique ou environnementale. L'introduction de telles mesures — que ce soit par des formules de *bonus-malus* ou par l'introduction de tarifs liés à la consommation de biens et services — peut avoir des effets redistributifs réels, surtout au sein de collectivités urbaines denses et diversifiées. Mais il s'agit là d'un transfert de ressources des groupes qui maintiennent des comportements nuisibles (sur l'environnement ou sur le climat) vers ceux qui ont des comportements dont l'empreinte est moins élevée. De tels effets redistributifs sont le but explicitement recherché par plusieurs mesures

d'écofiscalité et ne doivent pas invalider les mesures d'écofiscalité, surtout dans le contexte actuel d'urgence climatique ou de réduction rapide de la biodiversité. Si, dans de tels cas, des groupes plus défavorisés étaient affectés négativement sans égard à leurs comportements réels, plusieurs ajustements peuvent être apportés pour compenser ou mitiger ces effets.

Dans le cas des efforts pour réduire la consommation d'eau à Montréal, l'introduction dans le budget de 2023 d'une **tarification volumétrique** – une forme d'écofiscalité – appliquée aux grands consommateurs non résidentiels déjà équipés de compteurs d'eau, a permis d'introduire une forme de tarification ciblant spécifiquement les gros consommateurs pour lesquels un tarif a un effet dissuasif véritable sur la consommation.<sup>30</sup>

Il existait bien à Montréal une **taxe d'eau résidentielle** jusque dans les années 1980, mais elle était de nature forfaitaire (soit 60 \$ par logement et par année) et avait succédé à une autre taxe d'eau, basée sur la valeur inscrite au rôle locatif (depuis ce temps aboli) et qui relevait davantage d'une formule se rapprochant de l'impôt foncier que d'une véritable contribution associée à la consommation. Même l'actuelle *taxe relative à l'eau* appliquée aux immeubles résidentiels et non résidentiels, qui est pour l'essentiel une taxe dédiée au financement du *Fonds de l'eau*, est une taxe basée sur la valeur foncière.<sup>31</sup>

La tarification de l'eau fournie par les municipalités (ou encore par des sociétés privées par entente contractuelle avec les municipalités) et comptabilisée au moyen de compteurs d'eau installés chez les consommateurs est une pratique généralisée ailleurs qu'au Québec. Toutefois, lorsque le recours aux compteurs d'eau peut se justifier, c'est dans le cas de certaines entreprises industrielles qui consomment de gros volumes d'eau fournie par la municipalité. Dans le cas des immeubles résidentiels, où les volumes consommés sont beaucoup plus modestes, et où les compteurs sont généralement installés à l'entrée d'eau des bâtiments<sup>32</sup>, l'effet net de tels équipements sur les habitudes et les niveaux de consommation est au mieux marginal, voire nul.

---

<sup>30</sup> Source : Ville de Montréal, Budget 2023 et PDI 2023-2032, page 31.

<sup>31</sup> Source : Ville de Montréal, Budget 2023 et PDI 2023-2032, Section 19, page 355-356.

<sup>32</sup> Dans une ville comme Paris, par exemple, un total d'à peine 50 000 compteurs d'eau, plus ou moins, sont installés dans l'ensemble du parc immobilier. Un immeuble résidentiel qui compte une centaine de logements n'aura généralement qu'un seul compteur d'eau. À l'échelle internationale, la même situation prévaut dans la grande majorité des grandes villes où existe une forme de tarification volumétrique de l'eau.

### 3.4 Contrer les effets de la régressivité des sources municipales de revenus autonomes

Dans l'ensemble, il va s'avérer difficile de poursuivre l'objectif de diversification des revenus autonomes des municipalités québécoises – et tout particulièrement de ceux de la Ville de Montréal et de la plupart des autres grandes villes du Québec – sans aller empiéter dans des champs d'imposition qui sont aussi, sinon plus régressifs que l'impôt foncier. La principale avenue qui permettrait alors de diversifier ces revenus autonomes sans engendrer de problèmes d'équité verticale serait d'avoir accès à une forme d'imposition des revenus<sup>33</sup> dont le caractère progressif est bien connu et bien accepté au Québec. Si cette formule existe dans certaines métropoles à l'extérieur du Canada, et si elle a été appliquée par la Ville de Montréal entre 1935 et 1942, elle demeure actuellement une utopie dans le contexte institutionnel et politique du Québec.

Il existe toutefois une façon de contourner cet obstacle sans pour autant remettre en question le monopole que les gouvernements supérieurs exercent sur ce champ de revenus fiscaux : les transferts inconditionnels provenant de ces gouvernements et versés aux municipalités. Tel a été le cas, par exemple, de l'attribution aux municipalités des revenus de croissance d'une tranche de 1 % de la TVQ, au moyen de transferts inconditionnels financés, ultimement, par le fonds consolidé du revenu.

Mais alors, la Ville de Montréal doit-elle pour autant se résigner à un régime fiscal basé sur un impôt foncier régressif pour la majorité de ses ménages, qui sont locataires ?

À cet égard, une approche basée exclusivement sur les seuls revenus ne permettra pas de rectifier la situation. Toutefois, la Ville peut choisir, comme elle le fait déjà en partie, de compenser ces problèmes d'équité verticale par une action explicite au niveau de ses dépenses. Un budget qui attribuerait une part plus que proportionnelle des dépenses et des investissements à des groupes ou à des territoires autrement défavorisés par la régressivité du régime fiscal pourrait accomplir ce qui serait à toutes fins utiles impossible à réaliser par de simples stratégies fiscales ou tarifaires.

Une telle approche comporte deux volets complémentaires :

- Une **stratégie montréalaise de lutte à la pauvreté** qui canalise davantage de ressources budgétaires vers des groupes défavorisés, que ce soit en matière de logement, de sports et loisirs, de soutien aux organismes communautaires, de culture, etc.

---

<sup>33</sup> Incluant possiblement des taxes professionnelles.

- La ***poursuite du processus de réforme du financement des arrondissements***, amorcé il y a quelque temps déjà, et qui vise à ajuster les enveloppes transférées vers les arrondissements en fonction des réalités urbaines et socioéconomiques vécues sur leur territoire et au sein de leur collectivité, plutôt que sur des facteurs historiques ou sur leur seule richesse foncière.

Évidemment, une telle stratégie de promotion de l'équité verticale basée sur l'ajustement des dépenses, plutôt que sur la diversification des sources de revenus, déborde largement le cadre des seules politiques fiscales et tarifaires, ainsi que l'objectif de ce document. Il est toutefois approprié que la Ville de Montréal évalue la possibilité de :

- formuler un certain nombre d'orientations explicites en matière d'équité fiscale,
- voir à leur adoption ou à leur validation par ses plus hautes instances politiques et administratives ;
- les incorporer dans ses politiques financières appropriées, à commencer par la *Politique des sources de revenus* incluse dans les encadrements administratifs adoptés en 2018,<sup>34</sup>
- tenir compte, dans l'élaboration de ses stratégies en matière de diversification des sources de revenus, des impacts potentiels de ces sources additionnelles sur l'équité générale de son régime fiscal ;
- évaluer, avec ses partenaires du monde municipal québécois, l'intérêt et la faisabilité d'inclure des considérations relatives à l'équité fiscale et tarifaire dans les discussions avec le gouvernement du Québec en marge du prochain pacte fiscal (ou d'autres occasions).

---

<sup>34</sup> Cette politique administrative peu connue, datée du 20 mars 2018 et émise par le Service des finances (numéro C-RF-SFIN-PA-18-005), ne fait aucune référence aux principes d'équité fiscale. Elle comporte plusieurs références générales, cependant, à l'objectif de diversification des sources de revenus.

## 4 La diversification des sources de revenus

### 4.1 Un dernier retour sur l'impôt foncier

Avant d'aborder les raisons qui justifient les municipalités de revendiquer une diversification de leurs sources de revenus, il est important de rappeler que, de toute évidence, l'impôt foncier est là pour de bon dans le panier de leurs revenus autonomes, et qu'il va vraisemblablement demeurer la principale source de revenus des budgets municipaux québécois pour l'avenir prévisible.

En soi, et malgré tout ce qui en a été dit dans les sections précédentes, **le champ foncier demeure une source de revenus bien adaptée aux réalités municipales et aux collectivités locales**. Il présente en effet plusieurs avantages indéniables :

- Pour les contribuables qui sont appelés à contribuer aux taxes foncières, cet impôt est à la fois visible et transparent, dans la mesure toutefois où les processus de détermination de la valeur des propriétés sont bien assis sur un ensemble de règles et de processus qui font un relatif consensus parmi les contribuables.
  - Par exemple, le fait de calculer la valeur imposable d'une propriété en la basant entre autres sur une évaluation équitable de sa valeur marchande, en tenant compte des transactions immobilières récentes à proximité, permet de maintenir une certaine forme d'équité du régime fiscal qui dépend de cette évaluation. Des contestations vont bien évidemment se manifester au long de ce processus, mais n'engageront finalement pas sa fiabilité et sa stabilité.
  - À cet égard, le système québécois d'évaluation foncière semble reposer sur des bases solides, tout en demeurant perfectible. Pour pouvoir administrer correctement et équitablement un impôt sur la richesse foncière à une échelle nationale, il est nécessaire de disposer d'un système juridico-économique et de systèmes d'information robustes, basés notamment sur des titres de propriété clairs, sur des rôles fonciers transparents, sur un travail en continu de mise à jour, etc. Bref, il faut que tout roule sur des roulettes, ce qui, malgré d'inévitables problèmes çà et là, demeure le cas au Québec et à Montréal.



- Il est ainsi révélateur qu'avant d'adopter la réforme fiscale de 1979-80, le gouvernement du Québec avait au préalable procédé à des ajustements aux règles et aux processus liés à l'évaluation foncière.
- L'impôt foncier est un impôt facile à contrôler, difficile à frauder : l'assiette fiscale est tout sauf virtuelle, puisque les immeubles (bâtiments, terrains, dépendances) sont littéralement tangibles, visibles, difficilement dissimulables. C'est un impôt facilement recouvrable : si le contribuable ne paie pas, la propriété dont le compte est en souffrance pourra être vendue aux enchères pour payer l'impôt, en laissant le solde au propriétaire, ce qui incite habituellement ce dernier à régler la facture avant la mise aux enchères.
- L'impôt foncier s'est par ailleurs avéré plus stable que d'autres impôts affectés par des ralentissements économiques.<sup>35</sup> De plus, on sait d'avance le montant d'impôt foncier qui sera levé puisque c'est une règle de trois : on décide du montant à aller chercher et on sait alors le taux à appliquer sur une richesse foncière connue. Il est plus difficile de prévoir le rendement d'un impôt sur la consommation ou sur le revenu parce que les assiettes peuvent fluctuer au gré des poussées de croissance ou des récessions.
- Enfin, il a été possible, à Montréal et ailleurs, de gérer adéquatement plusieurs des problèmes liés aux variations rapides des valeurs imposables et, dans certains cas, aux hausses subites des comptes de taxes foncières eux-mêmes. Le paiement des comptes annuels a pu être réparti sur des paiements étalés sur l'année d'imposition. Des mécanismes d'étalement sur trois ans des hausses inscrites aux rôles triennaux permettent d'atténuer l'effet de ces variations sur les comptes de taxes.

Comme les sections précédentes ont permis de le démontrer, l'impôt foncier n'est pas à l'abri de critiques réelles. Par exemple, l'impact des hausses répétées des comptes de taxes foncières destinés à des petits propriétaires occupants dont les revenus sont fixes, généralement des personnes âgées, peut en mener plusieurs dans des situations de précarité et les contraindre à vendre leur propriété dans des conditions moins qu'optimales. Pour les locataires, il demeure un impôt à la fois régressif et peu visible. Ce type de problèmes n'empêche toutefois pas le champ foncier de demeurer une source de revenus fort intéressante pour les municipalités québécoises, surtout lorsque la proportion de petits propriétaires occupants y est élevée. Pourquoi donc, alors, les revendications montréalaises de diversification des revenus fiscaux hors du champ foncier ont-elles atteint leur niveau actuel d'intensité ?

---

<sup>35</sup> Cette stabilité aura notamment permis d'amortir quelque peu le choc immobilier du centre-ville de Montréal dont il sera question plus loin.

## 4.2 Le double choc immobilier du centre-ville de Montréal

Le centre-ville de Montréal constitue une véritable « vache à lait » fiscale tant pour la Ville que pour l'agglomération.<sup>36</sup> Pendant longtemps, la Ville parvenait à équilibrer son budget annuel à même les revenus tirés d'immeubles déjà inscrits au rôle foncier. Année après année, la construction et l'ajout de nouveaux immeubles à ce rôle pouvaient alors fournir des revenus supplémentaires qui fournissaient la marge de manœuvre nécessaire pour assurer le développement des activités municipales et l'amélioration des services à la population. Cette marge de manœuvre provenait en très grande partie de la construction de nouveaux immeubles de bureaux dans le grand centre-ville de Montréal.

Or, au cours des trente dernières années, **deux chocs importants ont frappé les immeubles de bureaux** qui avaient jusque-là fortement contribué à alimenter la performance fiscale du centre-ville et la marge de manœuvre budgétaire de la Ville de Montréal.

**Le premier de ces deux chocs s'est produit au début des années 1990, lorsque le secteur des immeubles de bureaux montréalais a connu un très fort ralentissement de sa croissance**, ce qui a eu un impact, à la fois, sur la construction de nouveaux immeubles et sur la croissance des revenus fiscaux que la Ville de Montréal prélevait dans le centre-ville.<sup>37</sup>

- Or, en même temps que s'amorçait ce ralentissement marqué dans le développement de la fonction de bureau porté par le secteur privé, l'adoption en 1992 du **premier Plan d'urbanisme de Montréal**, qui énonçait l'orientation de renforcer la fonction résidentielle du centre-ville, aura permis par la suite de compenser une partie des pertes essuyées dans le secteur des immeubles de bureaux.
- En outre, cette période de la fin des années 1990 et du début des années 2000 a coïncidé avec les nombreux investissements publics et privés suscités par le développement du **Quartier des spectacles**, qui a pris le relais à point nommé pour relancer la fonction culturelle du centre-ville.

---

<sup>36</sup> Dans ce document, à moins d'indication contraire, le « centre-ville » correspond au « grand » centre-ville qui, en plus du centre des affaires, du Vieux-Montréal et du reste de l'arrondissement Ville-Marie, déborde sur une partie des arrondissements périphériques du Sud-Ouest, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, du Plateau Mont-Royal et de NDG-CDN.

<sup>37</sup> Cette crise immobilière a également eu un impact sur les sociétés paramunicipales montréalaises, qui s'étaient exposées à des risques financiers importants en procédant à l'acquisition de propriétés à fort potentiel de développement dans des secteurs comme le Sud-Ouest, mais dont la valeur a alors considérablement diminué. La mise en vente subséquente de ces actifs au pire moment de cette même crise immobilière a fait apparaître un passif majeur aux livres de ces sociétés, que la Ville a dû éponger par la suite.

- À ces deux projets, il faut ajouter celui du **Quartier international**, centré sur la construction du bureau d'affaires principal de la Caisse de dépôt et placement du Québec, ainsi que la construction, plus tard, du complexe hospitalier du CHUM (précédée par celle du CUSM, plus à l'ouest).

Sans ces grands projets portés et financés pour l'essentiel par le secteur public ou péripublic, le centre-ville serait entré dans une période de déclin prononcé, tant sur le plan urbanistique que sur celui de sa fréquentation et de son animation. **Il n'en reste pas moins que la croissance des revenus fiscaux de la Ville de Montréal a été affectée négativement par cette crise immobilière majeure, alors que, pourtant, la performance économique générale de Montréal demeurait positive dans l'ensemble**, au point où Montréal parvenait à se relever graduellement des effets dévastateurs de la récession de 1982-1983 sur ses industries traditionnelles et à rattraper plusieurs retards qu'elle avait auparavant accumulés par rapport à Toronto.

**C'est en bonne partie cette stagnation immobilière, dans un contexte où l'économie montréalaise demeurait relativement vigoureuse par comparaison à plusieurs grandes villes nord-américaines, qui a alimenté les revendications montréalaises de diversification des sources de revenus de la Ville pour pouvoir tirer profit de la croissance économique générale, plutôt que de miser principalement sur la performance du secteur immobilier.** Cette revendication montréalaise de pouvoir profiter de revenus en phase avec la croissance économique générale est ainsi devenue un indéniable leitmotiv des relations entre la Ville et le gouvernement du Québec pendant toute la décennie des années 2000 et au-delà.

Un **deuxième choc** est venu frapper le centre-ville de Montréal plus récemment, à l'occasion de la pandémie de 2020 – 2022. La forte poussée du **télétravail**, un phénomène qui s'est concentré tout particulièrement dans les catégories d'emplois que l'on retrouve dans les immeubles de bureaux des centres-villes en Amérique du Nord, a eu pour conséquence de délocaliser vers le parc résidentiel, et tout particulièrement vers la périphérie, plusieurs activités professionnelles autrefois concentrées dans le centre.<sup>38</sup>

Il est encore trop tôt pour déterminer quelle partie de cette délocalisation deviendra permanente, et quelle partie reviendra à terme dans les lieux traditionnels de travail. **Il semble de plus en plus clair, toutefois, que plusieurs des centres-villes les plus importants de l'Amérique du Nord ne pourront retrouver leurs niveaux d'emplois et d'activités d'avant la pandémie.** Pour la Ville de Montréal, cet exode d'activités et d'emplois vers le secteur résidentiel risque de

---

<sup>38</sup> Voir notamment, à ce propos : Badger, E., Gebeloff, R. et Katz, Josh « The Places Most Affected by Remote Workers' Moves Around the Country », *New York Times*, édition du 17 juin 2023 (version électronique) [The Places Most Affected by Remote Workers' Moves Around the Country - The New York Times \(nytimes.com\)](https://www.nytimes.com/2023/06/17/us/politics/remote-workers-moves.html)

maintenir l'emprise de l'étau fiscal résultant des transformations de son centre-ville et d'avoir des conséquences sérieuses sur les stratégies fiscales lui permettant d'avoir accès aux ressources lui permettant de poursuivre ses orientations stratégiques principales, en matière de changements climatiques au premier chef.

Toutefois, la Ville peut bénéficier à cet égard, encore une fois, des orientations du Plan d'urbanisme de 1992 qui comprenait une stratégie de développement de la fonction résidentielle dans le centre-ville, laquelle, aujourd'hui, apparaît prémonitoire. ***D'autres centres-villes nord-américains importants se retrouvent aujourd'hui bien mal préparés à une telle stratégie de repeuplement, alors que Montréal a amorcé ce virage il y a maintenant une trentaine d'années.*** Quoiqu'il en soit, il est encore trop tôt pour évaluer les impacts fiscaux à moyen et à long terme, pour une Ville de Montréal toujours fortement dépendante de l'impôt foncier, de cette vaste réorganisation continentale du travail dans les secteurs du tertiaire moteur et des services aux entreprises.

Ces ***deux chocs immobiliers*** qui ont ainsi frappé le centre-ville dans les trente dernières années ont correspondu, en quelque sorte, à ***deux chocs fiscaux*** qui ont affecté la capacité de la Ville à mobiliser les ressources fiscales nécessaires pour jouer pleinement son rôle de Métropole du Québec. Ces chocs fiscaux ont toutefois été atténués par les efforts publics pour activer la croissance de la fonction résidentielle dans le grand centre-ville et pour y développer un pôle culturel de classe mondiale. ***Mais ces deux chocs – immobiliers et fiscaux – illustrent bien la dichotomie qui peut exister entre la performance économique globale de Montréal et celle de son secteur immobilier.*** Si une telle dichotomie correspond bel et bien à une situation réelle, d'une part, et que la Ville de Montréal est affectée par les effets de la double convergence des enjeux urbains dont il a été question dans la section précédente, d'autre part, ***il est clair que le régime fiscal montréalais dominé par l'impôt foncier impose un carcan trop rigide pour une Métropole aux responsabilités de plus en plus diversifiées.***

Cette situation ne correspond toutefois pas à une spécificité montréalaise. Si les deux chocs immobiliers et fiscaux ont affecté plus intensément Montréal que les autres villes québécoises, ils ont eu des répercussions un peu partout sur le territoire québécois. En particulier dans quelques cas, certaines municipalités ont pu bénéficier de l'arrivée de nouveaux résidents-télétravailleurs, qui pourraient à terme contribuer à renverser de longues tendances au déclin démographique de villes et de régions. Dans d'autres cas, des municipalités exerçant des fonctions de centres régionaux peuvent être soumises à des forces centrifuges alors même qu'elles sont aux prises avec des pénuries récurrentes de main-d'œuvre dans des domaines liés aux services publics ou aux services aux entreprises.

Le portrait est encore loin d'être clair, mais il devient de plus en plus urgent de revoir l'ensemble des responsabilités et des sources de financement du grand

réseau urbain du Québec. Cette révision doit permettre de donner aux municipalités québécoises et à la Métropole une flexibilité fiscale leur permettant de faire face aux impératifs d'une économie qui devra affronter, au cours des prochaines décennies, les défis de la transition énergétique et écologique, ainsi qu'à ceux découlant de la convergence institutionnelle dont il a été question précédemment.

### 4.3 La vraie mesure de l'écofiscalité

Parlant de transition écologique de l'économie montréalaise, il est important de bien comprendre certains enjeux liés à l'introduction de mesures d'écofiscalité dans le régime fiscal montréalais. L'écofiscalité peut prendre plusieurs formes, allant des *bonus-malus* à une tarification liée à la consommation réelle de biens ou services qui ont une empreinte carbone ou un impact environnemental avéré. Toutefois, ce qui distingue les mesures d'écofiscalité des mesures fiscales ou tarifaires conventionnelles réside dans leur finalité. Des mesures d'écofiscalité visent d'abord et avant tout à modifier les comportements, plutôt qu'à générer des revenus additionnels nets.

Ainsi, plus une mesure d'écofiscalité est efficace, et moins elle générera de revenus nets pour la Ville de Montréal à moyen ou à long terme. L'imposition d'un tarif visant à réduire la consommation d'un bien ou d'un service produira bel et bien des revenus additionnels à court terme, dont certains pourront être redirigés vers des activités ou des groupes qui contribuent à l'atteinte des objectifs. Mais si cette mesure atteint son objectif premier, cette réduction de la consommation se traduira par une baisse plus ou moins rapide des revenus. Une formule de type *bonus-malus*, quant à elle, verra à transférer les revenus tirés d'une taxe ou d'un tarif imposé sur un bien ou un service dont on veut diminuer la consommation, vers une subvention ou un avantage attribués à la consommation d'un bien ou d'un service de substitution dont les effets environnementaux sont moins dommageables ou contribuent à l'atteinte d'objectifs en matière, par exemple, de carboneutralité, de biodiversité, de protection d'écosystèmes, etc.

Souvent, on verra à ce que les mesures d'écofiscalité soient neutres sur le plan fiscal : les revenus additionnels tirés de telles mesures seront ainsi intégralement transférés à des consommateurs plus respectueux des contraintes environnementales, ou alors investis dans des fonds consacrés à compenser les dommages créés par les biens et services ainsi taxés.

**Quoi qu'il en soit, des mesures d'écofiscalité ne devraient ni contribuer à augmenter de façon pérenne les revenus fiscaux ou tarifaires de la Ville de Montréal ni être mises sur le même pied que des mesures visant la diversification des sources de revenus de la Ville. Il s'agit, et il doit continuer de s'agir, de mesures visant d'abord et avant tout, si ce n'est exclusivement, à changer les**

**comportements.** S'il fallait que des mesures d'écofiscalité soient utilisées à d'autres fins, comme la génération de nouveaux revenus permanents pour la Ville, c'est toute la crédibilité de cette formule qui pourrait alors être remise en question.

#### 4.4 La double convergence et la diversification des revenus

Comme la section 2 l'a démontré, la double convergence – urbaine et institutionnelle – doit rapidement permettre de mettre en place un cadre de discussions entre le monde municipal québécois et le gouvernement du Québec sur de nouvelles façons de gérer et de financer un *continuum de services* dans l'espace urbain. De telles discussions vont probablement devoir occuper un temps relativement long, étant donné la prédominance des silos dans l'organisation des services publics québécois et municipaux. **À défaut, les réalités urbaines et sociales vont se charger de ramener les interlocuteurs à l'ordre, avec la multiplication d'incidents de tous genres dans les rues, les parcs, les cours d'école, les équipements collectifs des villes.** Avec leurs ressources fiscales actuelles centrées sur le champ foncier, qui constituent l'héritage d'institutions datant du siècle dernier, les municipalités de demain s'avèreront rapidement impuissantes à faire face aux externalités de services publics québécois, eux-mêmes confrontés à leurs propres limites et à leurs propres contraintes financières.

Dans des collectivités de plus en plus diversifiées, les municipalités, plus présentes sur le terrain que tout autre palier de gouvernement, devront apporter des appuis et des réponses à des populations aux prises avec des problématiques de pauvreté et d'exclusion sociale, d'intégration culturelle, de santé mentale, de pénuries de logements ou de main-d'œuvre. **Face à de telles collectivités en changement rapide et constant, les municipalités devront élargir les horizons de leurs activités conventionnelles, souvent axées prioritairement sur les services dits « à la propriété » et mettre de plus en plus l'accent sur les services dits « à la personne », voire sur des services « à la collectivité ». Or, à l'heure actuelle, elles n'en ont tout simplement pas les moyens.**

Dans les sections précédentes, nous avons pu constater que, dans de tels cas, la seule façon réaliste et équitable de diversifier et d'accroître à court ou moyen terme les revenus municipaux pour répondre à ces exigences montantes consiste à accroître les montants des transferts inconditionnels du gouvernement du Québec, par ailleurs confronté à ses propres contraintes fiscales et financières.

**Le maintien et le déploiement du cadre de négociation permanent *de facto* mis en place avec l'introduction du premier pacte fiscal de 2000 doivent constituer le cadre privilégié de discussions sur ces enjeux entre le gouvernement du Québec, la Capitale et la Métropole.** Mais, pour que le tout

puisse fonctionner et aboutir à des résultats probants dans des délais acceptables, une autre condition est nécessaire.

Que ce soit pour les enjeux liés aux changements climatiques, aux pénuries de logements abordables ou pour ceux associés à la « double convergence », le gouvernement ne pourra accepter de verser des transferts inconditionnels aux municipalités que dans la mesure où celles-ci sont en mesure de démontrer que l'usage de ces ressources permet bel et bien d'atteindre des résultats probants en matière de lutte ou d'adaptation aux changements climatiques, ou encore en matière d'amélioration tangible de la qualité de la vie dans leurs quartiers aux prises avec les externalités des services publics québécois.

**Autrement dit, de tels transferts devraient être assujettis à une forme ou à une autre de reddition de comptes de la part des municipalités. Ce ne seraient donc pas des transferts « inconditionnels », ce qui va notamment à l'encontre des revendications municipales traditionnelles en ces matières. Par contre, le gouvernement du Québec devrait également s'engager, non seulement à verser des transferts aux municipalités, mais également à revoir ses propres politiques et ses propres façons de faire pour mettre en place le *continuum* de services dont il a été question précédemment, de concert avec ses partenaires municipaux et dans le respect de leurs réalités respectives. Dans ce contexte, il est absolument nécessaire que les relations entre le gouvernement et ses partenaires municipaux cessent de reposer principalement sur des listes traditionnelles de revendications pour porter de plus en plus sur l'élaboration de formules de partenariat entre acteurs égaux. Ce principe, il faut le mentionner, doit prévaloir pour les différents aspects relatifs au *continuum* de services et ne devrait pas s'appliquer, sauf exception, aux enjeux de financement des infrastructures locales, du transport collectif, ou aux mécanismes de financement des stratégies climatiques.**

L'élaboration concertée de tels partenariats, adaptés aux problèmes précis à régler au bénéfice de la société québécoise et de ses collectivités locales et visant des résultats mutuellement acceptés par les partenaires, doit se situer au cœur même des discussions entre le gouvernement et le monde municipal. De tels partenariats doivent incorporer les mécanismes fiscaux et les stratégies financières permettant d'en réaliser les objectifs. Ils pourront, au besoin, prendre la forme de véritables « plans d'affaires » mobilisant non seulement le gouvernement et les municipalités, mais également d'autres acteurs de la société civile et des milieux d'affaires.

**S'ils se matérialisent, de tels partenariats, prenant le relais de certaines revendications traditionnelles, s'imposeront comme l'une des principales chevilles ouvrières des stratégies climatiques, environnementales, économiques et sociales de la société québécoise et de ses collectivités locales. Ils pourront fournir une plate-forme, un tremplin, pour que les municipalités, jouissant de leur**

**pleine autonomie, puissent finalement apporter à la société québécoise un soutien à la fois ancré dans les collectivités locales et dans l'esprit de concertation qui aura marqué la construction du Québec moderne.**



## Annexe

### **Éléments de réflexion sur la transition énergétique et sur la mise en place d'un PDI Climat à Montréal**

Au cours des prochaines décennies, les enjeux liés à la lutte et à l'adaptation aux changements climatiques vont occuper une place croissante dans les actions que la Ville de Montréal et la plupart des autres grandes villes du Québec vont inclure dans la programmation de leurs investissements publics et de leurs interventions sur leur territoire.

Ces nouvelles priorités ne vont pas se limiter aux seules immobilisations municipales. En fait, elles vont nécessiter des ajustements majeurs dans les stratégies d'investissements publics des gouvernements du Québec et du Canada, d'une part, et dans celles de partenaires privés œuvrant sur le territoire, d'autre part. Les promoteurs immobiliers vont devoir modifier la conception et les méthodes de gestion de leurs actifs pour en réduire l'empreinte carbone tout en maintenant des coûts d'exploitation économiquement viables. Il en va de même pour les entreprises gérant des réseaux de services publics en matière d'énergie, de communications, etc.

Pour des raisons à la fois environnementales, climatiques et économiques, l'espace urbain montréalais et de l'ensemble du Québec va devoir s'engager dans un vaste programme de transition énergétique axé, à la fois, sur le rattrapage des retards accumulés en matière d'efficacité énergétique du patrimoine bâti et des infrastructures, ainsi que sur des mesures structurantes en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (G.E.S.) ou d'adaptation aux changements climatiques.

### **Une nouvelle génération de districts énergétiques à Montréal**

Par exemple, l'aménagement de nouveaux écoquartiers – dans le cas de Montréal, il pourrait s'agir de sites tels que *l'Hippodrome, Louvain, Lachine-Est*, etc. – devrait inclure la mise en place de districts énergétiques de dernière génération permettant d'offrir à tous les bâtiments *in situ* un service continu de chauffage et de climatisation qui soit sobre en carbone ou, encore, à zéro émission de G.E.S. De tels districts énergétiques comportent trois grands éléments, à savoir :

- une centrale thermique (produisant de la chaleur ou du froid) ;
- un système de stockage thermique permettant d'accumuler, de conserver et de redistribuer l'énergie thermique disponible localement ;

- un réseau de distribution de chaleur ou de froid permettant d'acheminer l'énergie thermique vers les bâtiments qui y sont raccordés.<sup>39</sup>

L'aménagement d'un tel district énergétique de dernière génération suppose donc d'intégrer des conduits souterrains servant à la distribution de chaleur (eau chaude ou vapeur pour le chauffage des locaux ou la production d'eau chaude chez le consommateur) et de froid (eau froide pour la climatisation). Ces conduits constituent en fait la principale dépense à prévoir dans l'aménagement d'un district énergétique. Or, la Ville ne peut assumer cette dépense à même le coût de ses propres infrastructures souterraines (principalement des conduites d'aqueduc et d'égout) sur le site d'un écoquartier.

Cet investissement doit être financé et amorti par l'opérateur du district énergétique, qui va récupérer ces coûts par des contrats de vente de chaleur ou de froid à long terme aux bâtiments desservis. La réglementation d'urbanisme et différentes mesures réglementaires ou législatives doivent alors contraindre les bâtiments à se brancher physiquement au réseau, en échange d'un contrat leur permettant d'avoir accès, à des coûts fixés au préalable, à l'énergie fournie par le réseau.<sup>40</sup> En contrepartie, ces bâtiments peuvent faire l'économie de l'investissement dans de coûteux équipements de chauffage (des locaux ou de l'eau), des dépenses d'entretien associées à ces systèmes et de la gestion conséquente des risques.

Lors de l'aménagement de tels écoquartiers carboneutres, la Ville peut donc partager avec l'opérateur du district énergétique une partie des investissements nécessaires à l'aménagement de ses infrastructures souterraines, dans le cadre d'une entente de partenariat appropriée. De telles ententes pourraient donc être négociées et conclues avec de tels partenaires avant de finaliser les plans particuliers d'urbanisme, les programmes de financement appropriés, ainsi que les conventions de cession de terrains et l'émission des permis de construction avec les promoteurs immobiliers intéressés. À condition de réunir les partenaires appropriés, il est ainsi possible de constituer de tels réseaux de distribution thermique en ayant recours à la *Commission des services électriques de Montréal*.

---

<sup>39</sup> Il existe un tel district énergétique dans le centre-ville de Montréal, auquel sont reliés plusieurs des immeubles institutionnels les plus importants du quartier des affaires et quelques immeubles résidentiels récents. Ce réseau est opéré par la société *CCUM*, une filiale à part entière d'*Énergir*, dont la centrale thermique alimentée au gaz naturel est localisée à l'angle de la rue Wellington et du boulevard Robert-Bourassa. Cette centrale, la deuxième en importance au Canada, date de 1947 et n'appartient donc pas à la dernière génération, beaucoup plus performante, de réseaux de chaleur.

<sup>40</sup> Tel est notamment le cas du district énergétique de Vancouver, géré par la firme *Creative Energy*, qui dessert le centre-ville. En outre, la Ville de Vancouver s'est dotée d'une stratégie (la *Neighbourhood Energy Strategy*) permettant d'appuyer la création de districts énergétiques carboneutres dans ses différents quartiers. (Voir : [Neighbourhood Energy Strategy | City of Vancouver](#))

Il existe en fait un certain nombre de partenaires déjà présents à Montréal avec lesquels de telles ententes pourraient être conclues.

- Dans son plan stratégique 2022-2026, Hydro-Québec prévoit notamment de « *travailler en collaboration avec différents partenaires pour aménager les quartiers écoresponsables de l'avenir* » (Plan stratégique 2022-2026, page 21).
- Pour sa part, la société Énergir – dont les deux seuls actionnaires sont la Caisse de dépôt et placement du Québec (80 %) et le Fonds de solidarité (20 %) – possède et gère déjà le réseau de chaleur de la CCUM et dispose de l'expertise nécessaire pour la conception et l'aménagement d'un district énergétique de nouvelle génération qui soit à zéro émission de gaz à effet de serre.
- D'autres sociétés privées pourraient souhaiter s'associer à une telle démarche (telles que *Veolia*, qui a conçu le réseau de chaleur du CHUM, et *Enwave*, qui gère l'imposant district énergétique du centre-ville de Toronto, ainsi que *Creative Energy*, qui gère le district énergétique de Vancouver).

De telles ententes de partenariat peuvent ainsi non seulement animer la nécessaire transition énergétique de Montréal, mais alléger la pression financière associée à la mise en place des infrastructures souterraines de Montréal en y associant un partenaire supplémentaire.

Par ailleurs, la Ville de Montréal pourrait s'inspirer des efforts qui ont été consentis par les partenaires du *Défi énergie en immobilier*<sup>41</sup> pour appuyer, avec des interventions coordonnées en matière de réglementation, de programmes subventionnaires et de R&D, l'intégration de mesures permettant à des bâtiments individuels de s'équiper de capacités de stockage thermique et d'efficacité énergétique. Par exemple, des stratégies d'évaluation foncière intégrées dans les rôles fonciers triennaux pourraient contribuer à encourager les investissements conséquents à la transition énergétique du patrimoine immobilier montréalais en évitant qu'ils ne se traduisent par un accroissement indu des taxes foncières.

Ces exemples permettant de créer, par des ententes de partenariat, des synergies entre les stratégies de transition énergétique et les politiques fiscales et financières de la Ville de Montréal [ou d'autres villes de l'agglomération, de la CMM ou d'ailleurs au Québec] pourraient être envisagés dans d'autres domaines et faire l'objet de discussions avec les partenaires appropriés.

---

<sup>41</sup> Voir : [Défi énergie en immobilier – BOMA \(defienergie.ca\)](https://www.defienergie.ca/)

## Vers un PDI Climat

De telles interventions visant la transition énergétique à Montréal vont devoir être accompagnées d'une série d'autres investissements visant, d'une part, à lutter contre les changements climatiques en réduisant l'empreinte carbone de la municipalité et des autres acteurs urbains, et, d'autre part, à prévoir l'adaptation du cadre urbain montréalaise aux changements climatiques à venir. Le tout devra se réaliser dans un contexte d'urgence climatique croissante, où les cibles adoptées lors des grandes conférences internationales, auxquelles le Canada et le Québec ont souscrit, approchent à grands pas.

En fait, la Ville de Montréal devrait à cet égard se doter d'un ensemble d'outils de planification et de programmation de ses investissements en matière climatique. La mise sur pied d'un *Plan décennal d'immobilisations – Climat (P.D.I. Climat)*, qui serait une composante intégrante du PDI de la Ville de Montréal, devrait ainsi fournir les outils suivants :

- Une **planification décennale** des investissements, incluant non seulement les interventions à prévoir sur un calendrier de 10 ans, mais aussi celles à planifier aux cibles et aux horizons pertinents en matière de lutte aux changements climatiques, comme établis par la Ville, les gouvernements du Québec et du Canada, les accords internationaux et les engagements de grandes villes (C-40, Metropolis, etc.).
- Cette planification devrait comporter **deux volets distincts et complémentaires** :
  - Les investissements consacrés à **la réduction des émissions de gaz à effet de serre** de la municipalité, de l'agglomération et de la collectivité de Montréal.
  - Les investissements à prévoir en matière **d'adaptation aux changements climatiques** de la municipalité, de l'agglomération et de la collectivité de Montréal.
- Une **programmation détaillée**, triennale ou quinquennale, des investissements à entreprendre ou à réaliser à plus court terme.
- Les objectifs précis d'une **stratégie de partenariats** avec le monde municipal québécois et le gouvernement du Québec en matière de partage du financement de ce plan et de ce programme d'investissements climatiques.
- La mise en place d'une **structure permanente de coordination des investissements climatiques** de la municipalité et de grands partenaires privés ou publics œuvrant sur le territoire de Montréal (Hydro-Québec, Énergir,

entreprises de communication, certaines grandes entreprises privées, associations commerciales ou industrielles, partenaires immobiliers, etc.), incluant le cofinancement de projets majeurs comme l'aménagement de districts énergétiques de dernière génération.

- Le **cadre financier triennal, décennal et à plus long terme** (horizons du C40, de l'accord de Paris, des cibles de la Ville de Montréal, etc.) prévoyant :
  - Le partage des sources de financement entre la Ville, le monde municipal québécois, les gouvernements du Québec et du Canada, les autres partenaires publics ou privés, etc.
  - Le cadre financier de la contribution spécifique de la Ville de Montréal aux investissements prévus dans ces cadres de planification, de programmation et de partenariats.
- Au besoin, l'ajout d'une nouvelle taxe spéciale, la **taxe relative à la stratégie climatique**, pour contribuer au financement d'un **Fonds Climat**, à l'image de la *taxe relative à l'eau* et du *Fonds de l'eau* du Budget de 2023.
- Le cas échéant, l'adoption de **politiques sectorielles d'accompagnement** permettant l'encadrement administratif de ce PDI Climat, incluant en matière d'éthique, de gestion contractuelle, de gestion et de couverture des risques financiers et climatiques, de codes et d'inspection de bâtiments, de planification d'urbanisme, etc.
- La création d'un **Bureau de projets climatiques** (ou l'attribution d'un mandat spécifique à une instance existante), relevant de la direction générale ou d'une direction générale associée de la Ville, et capable d'assurer une reddition de comptes régulière au Comité exécutif. Cette instance pourrait facilement être mise en place en ajustant au besoin le mandat et les ressources d'équipes existantes à la Ville. Ce bureau aurait un rôle majeur d'accompagnement et de soutien du service des Finances, responsable de coordonner avec la direction générale l'ensemble du cycle annuel de préparation et de vérification financière de ce PDI Climat.

Il est clair que, quels que soient les mécanismes retenus pour un tel PDI Climat, et que, même si la Ville de Montréal choisissait de ne pas se doter d'un mécanisme de ce genre, les réalités environnementales, climatiques et urbaines qui vont se manifester dans un contexte d'urgence climatique vont de toute manière forcer les choses. Dans le cas de Montréal, soumise depuis un demi-siècle à d'importantes pressions financières comme l'ont rappelé les sections précédentes, l'accumulation de ruptures dans les réseaux d'infrastructures, la fréquence croissante d'incidents météorologiques de plus en plus sévères, les effets

sociosanitaires cumulatifs des îlots de chaleur et d'un parc immobilier privé et public mal adapté aux nouvelles conditions climatiques vont de toute manière imposer des décisions d'investissements d'autant plus coûteuses qu'elles n'auraient pas été planifiées et programmées correctement.

Ce constat en amène un second : ***même si les gouvernements du Québec et du Canada acceptaient les revendications montréalaises et municipales québécoises, la Ville de Montréal ne pourrait pas disposer de la marge de manœuvre financière minimale pour, à la fois, maintenir ses orientations actuelles en matière de rattrapage des retards dans l'entretien de ses infrastructures (incluant ses bâtiments) et financer un PDI Climat minimalement acceptable. Pour ce faire, la Ville pourrait choisir de ralentir la réalisation de son PDI dans des secteurs comme les infrastructures souterraines ou la voirie pour faire graduellement de la place aux investissements du PDI Climat***, tant sur le plan des calendriers de réalisation que sur celui de la planification de l'effort financier.

Comme les échos de choix difficiles que la Ville de Montréal a dû faire à la fin des années 1980 pour amorcer le nécessaire rattrapage des retards dans l'entretien de ses réseaux d'infrastructures, des choix tout aussi difficiles s'imposent aujourd'hui pour faire face, solidairement avec la communauté internationale des grandes villes, aux urgences climatiques qui vont marquer les prochaines décennies.

Il va s'agir là du grand défi générationnel auquel les décideurs vont devoir s'attaquer, au moment même où les ensembles urbains doivent par ailleurs s'adapter à de nouvelles réalités et à des pressions sociales et économiques grandissantes.