

# Commission sur l'eau, l'environnement et le développement durable de la Ville de Montréal

Mémoire déposé dans le cadre  
de la consultation publique  
sur l'avenir de l'eau de Montréal

par

Pierre Prévost, professeur associé  
Département de Science politique de  
l'Université du Québec à Montréal (UQAM)

Septembre 2023

## Résumé exécutif

Ce mémoire propose de régler le problème structurel de financement des investissements du « système eau » de la Ville de Montréal en permettant à ce dernier d'échapper, grâce à une gouvernance particulière au sein de l'Administration municipale, au sous-financement chronique auquel le condamne le processus budgétaire actuel.

Cette gouvernance particulière maintiendrait le service de l'Eau dans l'orbite administrative de la Ville mais permettrait au niveau des investissements d'être déterminé par un jugement expert exercé par un panel de spécialistes indépendants nommés par le conseil municipal, s'inspirant ainsi du traitement réservé aux autres services d'utilité publique tels que l'énergie et les télécommunications.

Le financement de cet effort d'investissement reposerait essentiellement sur les épaules des contribuables montréalais, sur la base d'un rehaussement de la taxe foncière dédiée à l'eau, qui doublerait sur un horizon de trois à quatre ans.

Le schéma 2 de la page 17 présente l'arbre de décision suggéré et identifie le scénario privilégié par l'auteur (« statu quo amélioré ») qui engendre le minimum de changements et d'ajustements aux plans politique et administratif. L'auteur considère en effet que la gouvernance et la gestion de la Ville sont déjà très complexes et qu'il faut éviter d'alourdir les processus.

Enfin, l'annexe de ce mémoire propose des réponses aux différentes questions du cahier de consultation préparé par la Ville dans le cadre de la présente consultation.

## Table des matières

Résumé exécutif .....	2
1. Présentation de l'intervenant .....	4
2. Portée de la contribution et précisions méthodologiques.....	5
3. Quelques observations contextuelles .....	5
4. Les réponses aux questions posées par la Ville dans le cadre de sa consultation .....	10
5. La réforme proposée de la gouvernance et de la gestion du « système eau ».....	10
<b>5.1 - Sortir l'eau du « goulot » budgétaire</b> .....	10
<b>5.2 – Relativiser l'accroc au pouvoir discrétionnaire des élu.e.s</b> .....	12
<b>5.3 – Approfondissement de la proposition</b> .....	14
<b>5.4 – Les modalités du financement</b> .....	18
6. Conclusion .....	21
ANNEXE 1 - RÉPONSES FOURNIES AUX QUESTIONS DE LA CONSULTATION .....	22

## 1. Présentation de l'intervenant

Professeur associé au département de Science politique de l'UQAM<sup>1</sup>, je suis économiste de formation et je me suis spécialisé dans les questions de fiscalité et de finances publiques ainsi que de gouvernance municipale. J'ai notamment publié trois livres sur le système municipal québécois<sup>2</sup>. J'ai été consultant entre 2003 et 2022, ayant réalisé plus de deux cent mandats pour une soixantaine de clients, dont 24 mandats pour différents services et instances de la Ville de Montréal.

La gestion de l'eau par les municipalités est un dossier qui m'intéresse depuis longtemps; déjà, en 1988, mon mémoire de maîtrise portait sur la tarification de l'eau. J'ai aussi été reconnu comme analyste par la Régie de l'énergie du Québec pendant dix ans (2013-2022), ce qui m'a permis de bien développer ma compréhension des enjeux de financement des actifs et de détermination des prix des services d'utilité publique.

Il est également utile de préciser que j'étais l'adjoint du mandataire gouvernemental, M. Louis Bernard, au moment de recommander le regroupement des villes de l'île de Montréal et de la CUM (2000) et que j'ai été directeur du secteur Finances, fiscalité et services pour le second Comité de transition (2004-2005), visant à donner suite à la reconstitution de certaines municipalités dans l'agglomération de Montréal. À ces deux occasions, il avait beaucoup été question de la gestion de l'eau sur l'île de Montréal, de sa gouvernance et de sa gestion.

Montréalais de naissance, j'ai vécu quarante ans dans cette belle grande ville et je suis heureux de constater l'intérêt des élu.e.s du conseil envers l'avenir de l'eau.

---

<sup>1</sup> Où j'enseigne notamment le cours « Système politique montréalais ».

<sup>2</sup> « La gestion municipale au Québec : perspectives nouvelles » (1999, G. Morin, éd.); « Le gouvernement municipal en questions » (2017) et « Être un élu municipal, ça peut être génial » (2020), JFD éd.

## 2. Portée de la contribution et précisions méthodologiques

Ce mémoire s'inscrit dans le cadre de la consultation publique initiée par la Ville de Montréal et menée par sa Commission sur l'eau, l'environnement, le développement durable et les grands parcs. J'ai voulu répondre au moins partiellement à l'invitation qui était faite aux citoyens de :

*« (...) se prononcer sur ce qui est important et à proposer des idées novatrices pour atténuer les défis à venir »<sup>3</sup>.*

J'insisterai surtout sur des modalités nouvelles de gouvernance de la responsabilité « eau » de la Ville de Montréal, afin de relever le défi financier qui se pose pour assurer la pérennité de ce système.

Pour alléger le texte, et à moins que le contexte n'appelle une précision, je référerai dans ce texte au « système eau » en désignant l'ensemble des infrastructures, équipements, systèmes et opérations lié au cycle de l'eau en milieu urbain, présenté en annexe dans le document de consultation<sup>4</sup>.

## 3. Quelques observations contextuelles

Avant d'aborder directement ma proposition relative à la gouvernance et à la bonne gestion du « système eau », un certain nombre d'observations sont requises au préalable.

---

<sup>3</sup> Document de consultation de la Commission, mot de l'élue responsable, p.3.

<sup>4</sup> Idem, p. 36.

- a. Le document de consultation rappelle à juste titre « *(l) a gestion de l'eau est régie (...). C'est pourquoi la Ville doit se doter de priorités en matière de gestion de l'eau* »<sup>5</sup>.  
(notre souligné)

Il est important de mentionner que le cadre légal et réglementaire auquel on fait très brièvement référence dans le document laisse beaucoup de marge de manœuvre quant à la gouvernance de l'eau, ce qui se constate par des arrangements administratifs très diversifiés dans les municipalités québécoises (régies, ententes intermunicipales, fourniture par un tiers, etc.).

Mais au-delà du cadre légal et réglementaire, c'est davantage le cadre de gestion fourni par les nombreux plans (« stratégique », « climat », etc.) et politiques (« dette », etc.) que s'est donnés la Ville qui peut inciter à la réflexion et mener éventuellement à ajuster la gouvernance du « système eau ». Si la Ville souhaite démontrer de la cohérence, sa prochaine Stratégie de l'eau sera assurément un bon test à cet effet.

- b. La prochaine Stratégie de l'eau devrait être intitulée « Ça passe ou ça casse! » (sans vouloir faire de jeu de mot facile). Vu le vieillissement rapide d'une partie des infrastructures du « système eau » qui arrive à la fin de sa durée de vie utile (notamment une forte proportion des canalisations de distribution d'eau), vu également la rapidité des impacts du réchauffement climatique qui mettent à mal le « système eau » au complet, et vu l'augmentation du « déficit caché » lié au retard d'entretien des infrastructures et équipements au cours de la précédente décennie, il n'est pas exagéré de dire que la Ville a épuisé toute marge de manœuvre en cette matière. Le fait d'y consacrer le travail d'une Commission permanente du conseil est un bon indicateur du sérieux des élu.e.s actuel.le.s à cet égard et c'est tout à leur

---

<sup>5</sup> Document de consultation, p. 4.

---

honneur. Mais c'est aussi une lourde responsabilité qui leur échoit; ils n'ont pas droit à l'erreur.

- c. L'estimation plus ou moins précise de la valeur des actifs engagés dans le « système eau » fait état de plus de 39 MM \$<sup>6</sup>, ce qui représenterait 60 % de la totalité des actifs de la Ville. Cela démontre à quel point le « système eau » est un service hautement capitalistique. Normalement, une telle caractéristique devrait amener le budget du « système eau » vers une proportion plus importante de gestion des investissements (au comptant et par emprunts) que de frais d'opérations. À Montréal, selon les données du Fonds de l'eau pour 2023<sup>7</sup>, ce n'est pas le cas : seul le tiers (34 %) des dépenses de ce Fonds sert à financer des investissements, ce qui est une illustration du retard qui doit encore être comblé.
- d. À l'heure actuelle, la Ville de Montréal performe bien à trois niveaux en matière de financement du « système eau » (il est important de le souligner car on ne part pas de zéro). D'abord, le fait de gérer les revenus et dépenses sur la base d'un fonds distinct, ce qui fournit de la précision et de la transparence au cadre de gestion. Ensuite, le fait d'avoir institué depuis vingt ans une taxe foncière dédiée pour financer les dépenses liées à l'eau; elle est encore largement insuffisante, mais elle existe. Enfin, le fait de consacrer aux dépenses d'investissements pour l'eau une part importante de la cagnotte des paiements au comptant dans le cadre du budget<sup>8</sup>.
- e. Bien qu'une telle affirmation soit contre-intuitive en général (et même choquante), chercher à diminuer la consommation d'eau potable à Montréal ne fait pas partie des enjeux les plus urgents car les coûts marginaux d'opération sont faibles et la capacité

---

<sup>6</sup> Budget 2020 de la Ville de Montréal, tableau 147, p. 239.

<sup>7</sup> Budget 2023 de la Ville de Montréal, tableau 172, p. 356.

<sup>8</sup> Selon les données budgétaires de 2022 des grandes villes québécoises, après les villes de Gatineau et de Québec, c'est Montréal qui consacrait la plus grande part de son budget annuel au paiement comptant des investissements.

---

de production installée est encore plus que suffisante. Cela n'interdit cependant pas de respecter la ressource et d'être en phase avec l'évolution de la société dans laquelle on vit<sup>9</sup>. C'est pourquoi je suggérerai en annexe des initiatives relatives à l'économie d'eau.

f. Il faut souligner la constance et la vision dont ont fait preuve les récentes administrations pour relever graduellement le niveau des investissements sur le « système eau ». Dans le contexte actuel, on peut dire que presque la moitié du chemin a été parcourue, mais on partait de très loin<sup>10</sup>. Il convient toutefois de tempérer cet enthousiasme en rappelant que la dernière décennie a fourni un contexte favorable à la concrétisation de cet effort : de l'espace budgétaire s'est ouvert du fait de la baisse tendancielle des taux d'intérêt (diminuant les besoins du service de la dette<sup>11</sup>) et de la baisse des contributions d'employeurs de la Ville pour respecter ses obligations envers les régimes de retraite de ses employé.e.s (suite à un changement législatif intervenu en 2015)<sup>12</sup>. Néanmoins, il faut admettre que d'autres administrations auraient simplement choisi de geler les taxes plutôt que de hausser les investissements. Je ne crois pas qu'une telle conjoncture favorable au plan budgétaire se représentera dans un avenir prévisible. C'est pourquoi il faut désormais regarder davantage vers une hausse nette de l'effort fiscal dédié au financement du « système eau » pour écrire la suite de l'histoire.

g. Eu égard à la situation du financement du « système eau » à Montréal et particulièrement du point de vue de l'équité, j'affirme ici un fait incontournable et qui en fera sursauter certain.e.s. Parce qu'on n'a pas suffisamment investi dans l'entretien des actifs composant ce système, on se trouve collectivement placés dans

---

<sup>9</sup> « Une crise de l'eau sans précédent affecte déjà 4 milliards de personnes », journal Le Monde du 16 août 2023.

<sup>10</sup> Document de consultation, p. 9.

<sup>11</sup> Budget 2020 de la Ville de Montréal, graphique 23, p. 285.

<sup>12</sup> Budget 2023 de la Ville de Montréal, graphique 9, p. 232.



---

une situation où des générations de contribuables ont reçu un « congé » de taxes qu'il n'est malheureusement pas possible de récupérer auprès de ces mêmes contribuables. Traduit autrement, les contribuables montréalais d'aujourd'hui sont encore sous-taxés eu égard au « système eau »<sup>13</sup> puisqu'ils n'en assument pas encore le coût complet<sup>14</sup>. C'est à cette situation qu'il faut remédier en priorité. Il faut donc mettre en place les outils de gouvernance qui permettront d'atteindre cet objectif.

- h. Enfin, dans ce mémoire, je ne ferai pas de commentaires particuliers sur la part de l'effort financier qui devrait être assumée par le gouvernement du Québec au cours des prochaines années<sup>15</sup>. À ce sujet, je rappellerai seulement que le « système eau » est une responsabilité traditionnelle des municipalités et qu'elles devraient normalement pouvoir le financer sans attendre un soutien gouvernemental, sauf pour certains projets particuliers (par exemple, s'il y a une difficulté soudaine avec la disponibilité de la ressource, ou si un traitement d'épuration engendrant de fortes externalités positives peut être installé, ce qui bénéficie à toute la société). Donc, dans ce mémoire, j'éviterai soigneusement de conditionner la hausse des investissements liés au « système eau » à d'éventuelles nouvelles subventions gouvernementales qui ont d'ailleurs souvent le mauvais effet de changer les priorités de la Ville pour satisfaire à des critères qui n'ont pas été pensés pour le cas spécifique de Montréal. Cela ne veut pas dire que les paliers supérieurs ne peuvent pas concourir à l'effort, mais la Ville ne devrait pas en faire une condition avant de régler le problème.

---

<sup>13</sup> Ce commentaire ne doit pas être interprété comme une validation du niveau global des charges fiscales actuelles, différentes autres dépenses de la Ville pouvant être plus ou moins pertinentes ou optimisées. Cela relève du débat politique à l'échelle municipale.

<sup>14</sup> Coût complet : coût requis pour assurer le maintien en bon état, le renouvellement et l'adaptation du système.

<sup>15</sup> Il y a beaucoup de domaines de dépenses de la Ville qui offrent un justificatif plus convaincant que celui de l'eau pour établir un partage plus équitable des dépenses avec l'État: adaptation aux changements climatiques, logement social, transport collectif, culture, développement social, itinérance, etc.

## 4. Les réponses aux questions posées par la Ville dans le cadre de sa consultation

Je me suis prêté à l'exercice de répondre au meilleur de ma connaissance à la majorité des questions posées dans le document de consultation, même si certaines s'éloignent de la gestion proprement dite du « système eau ». Mes réponses sont reportées à l'annexe du présent mémoire, à l'exception de la réponse à la dernière question du document de consultation, plus centrale quant aux suggestions concrètes d'amélioration de la gouvernance et de la gestion du « système eau ».

## 5. La réforme proposée de la gouvernance et de la gestion du « système eau »

La question à laquelle je tenterai de répondre plus en profondeur se lit comme suit :

***« Selon vous, que devrait-on faire collectivement pour réduire le déficit de maintien des infrastructures de l'eau? »***

La réponse courte à cette question est qu'il faudrait désormais offrir au « système eau » des modalités de fixation de ses besoins (essentiellement en investissements) qui diffèrent de celles offertes aux autres services municipaux.

### 5.1 - Sortir l'eau du « goulot » budgétaire

Plus fondamentalement<sup>16</sup>, il s'agit d'exclure les décisions portant sur le choix, l'ordonnancement, l'échéancier et le niveau des investissements relatifs à l'entretien des

---

<sup>16</sup> Une partie des commentaires fournis dans cette section s'inspirent des pistes de réflexion fournies dans mon livre de 2017 (« Le gouvernement municipal en questions »...pp. 148-149), lesquelles ont déjà été

---

actifs du « système eau » de tout le processus budgétaire dans lequel elles se retrouvent coincées actuellement et de les remplacer par des modalités différentes, basées sur un jugement expert offert par des spécialistes indépendants.

En effet, ce que j'appelle le « goulot » budgétaire est le processus par lequel la Ville approche et résout l'ensemble de ses problèmes d'équilibre budgétaire en respectant au mieux des critères globaux d'augmentation des charges fiscales ou des contraintes spécifiques comme le niveau de la dette. Dans le cadre de ce processus, il arrive souvent que des « coupures » (parfois appelées pudiquement des « reports ») s'effectuent de façon transversale entre les différents services de la Ville. Il serait pratiquement impossible de trouver une conclusion à l'exercice budgétaire annuel d'une organisation de la taille de la Ville de Montréal sans le recours à ce type d'expédient. Comment imaginer que, sans une obligation inscrite dans les politiques de la Ville (ou même dans sa Charte), la Direction générale ou le service des Finances accorde sans broncher la totalité des demandes d'un service alors qu'il est demandé aux autres services de la Ville de se serrer la ceinture et de prioriser parmi les projets à retenir. Ce serait une situation intenable au plan administratif.

Malheureusement, le fonctionnement budgétaire actuel gomme souvent les priorités et privilégie les urgences. De plus, il défavorise les investissements qui ne présentent pas un aspect de nouveauté (nouvel équipement, nouveaux services). Enfin, il défavorise encore plus les investissements sur des actifs souterrains, qui sont à la fois invisibles et générateurs de problèmes (ex : bruit et poussière des chantiers, détours, etc.). Comme on le constate, ce qui relève du « système eau » entre la plupart du temps dans ces trois cas de figure.

---

brièvement discutées de façon informelle avec certains intervenants du service de l'Eau dans le cadre de mandats portant sur le financement de l'eau entre 2018 et 2020. À ma connaissance, aucun suivi n'a découlé de ces discussions.

Une bonne part de ce processus budgétaire, parce qu'il est complexe et intensif, échappe à l'examen précis et à la bonne compréhension des élu.e.s. Et c'est ainsi qu'on se retrouve dans une situation de non-sens où, année après année, les élu.e.s doivent admettre (si on les questionne à cet effet) que le minimum requis pour assurer la préservation des actifs (investissements dans le « système eau », par exemple) n'est toujours pas assuré alors qu'on réussit à trouver des fonds pour financer nombre de nouvelles activités sympathiques mais plus ou moins essentielles.

Pour assurer l'avenir, il faut donc innover en confiant les décisions concernant le « système eau » à un arbitrage externe, plus efficace car il serait basé sur un jugement expert, pour ensuite les intégrer automatiquement dans l'équation budgétaire et politique<sup>17</sup>.

### *5.2 – Relativiser l'accroc au pouvoir discrétionnaire des élu.e.s*

Soulignons d'abord que le processus politique, même s'il serait légèrement « rogné » par l'effet fiscal de décisions d'investissements confiées à des tiers experts, serait soulagé par ailleurs d'une très lourde responsabilité pour laquelle des élu.e.s (et, par extension, les gestionnaires généralistes responsables du processus budgétaire) ne sont pas bien préparé.e.s, surtout dans le contexte du débat municipal permanent sur le niveau des taxes. On éviterait à l'avenir que le processus politique ne soit pris en otage par des décisions techniques de la nature de celles posées par les investissements dans le « système eau »; inversement, on éviterait que la pérennité du « système eau » ne soit aussi prise en otage par des débats de politique partisane.

---

<sup>17</sup> On pourrait évidemment objecter que cette approche « optimale » devrait dès le départ s'appliquer à d'autres dépenses d'investissements pour l'entretien des actifs, mais d'une part aucun autre actif n'a le caractère vital du « système eau » (que ce soit des chalets de parcs, des trottoirs, des bâtiments, des véhicules, des systèmes informatiques, etc.) et d'autre part, le « système eau » forme à lui seul 60 % des actifs en valeur, ce qui est suffisant pour se donner des balises qu'il serait par la suite facile d'étendre aux autres types d'actifs si la Ville apprécie le nouveau modèle appliqué à l'eau.

---

Pour relativiser la situation, j'ajoute qu'il ne s'agit nullement d'une première en ce qui concerne la limitation de l'autonomie dont disposent les élu.e.s quant au niveau des charges fiscales qu'il.elle.s doivent imposer: déjà, les conseils municipaux doivent composer avec les effets financiers et organisationnels de décisions prises par des tiers dans des domaines variés comme la sécurité publique (audits de conformité; normes de service), l'environnement (relèvement de normes; conformité à des politiques gouvernementales) ou encore les relations de travail (en cas d'arbitrage de différends) pour ne donner que ces exemples.

Le « détour » suggéré ici par un jugement externe qui serait posé par des personnes expertes et indépendantes, qui pourraient d'ailleurs être choisies par la Ville<sup>18</sup>, s'inspire beaucoup (tout en demeurant plus léger) du traitement de type « régulation économique » qui a été mis en place depuis longtemps pour assurer la pérennité des investissements dans les autres services d'utilité publique. C'est le cas des réseaux d'énergie (compétence partagée exercée par les Régies de l'énergie du Québec et du Canada) et de télécommunications (compétence fédérale exercée par le CRTC). L'étendue de ce qui peut être décidé par le processus « expert » qui serait mis en place pour le « système eau » dépend des objectifs que la Ville poursuit et de son évaluation de la situation; on peut par exemple y inclure les dépenses d'opérations. Pour ma part, j'ai volontairement maintenu ce processus au minimum requis (niveau des investissements).

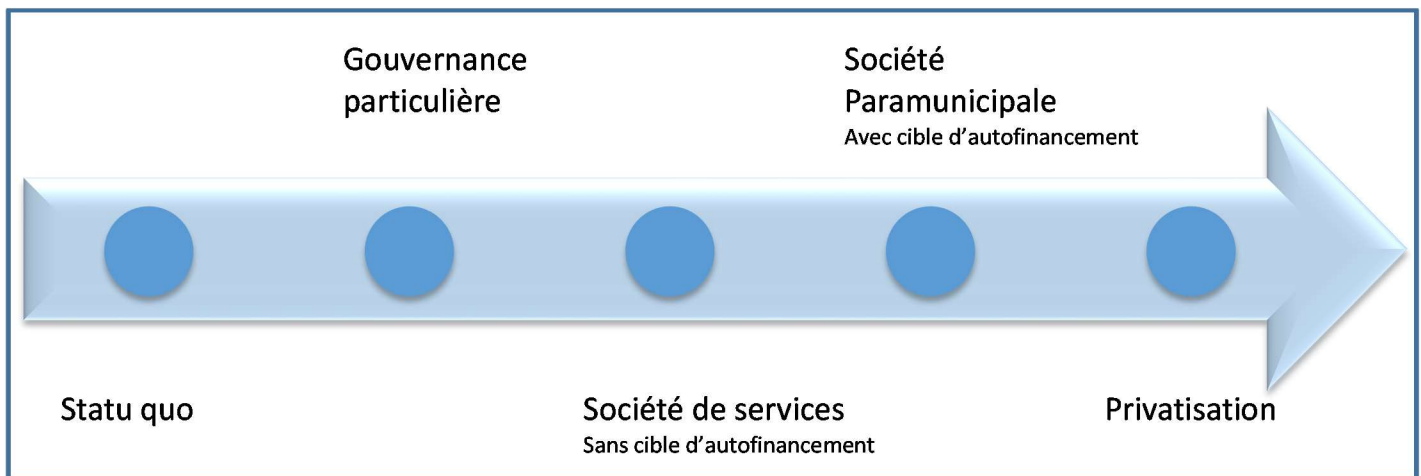
---

<sup>18</sup> On peut imaginer un mécanisme léger comme un panel de trois personnes nommées par la Ville sur recommandation d'un organisme professionnel externe, disposant chacun d'un mandat non-renouvelable de cinq ans, et capables de contre-expertiser les différentes planifications produites par le service de l'Eau, au besoin en ayant recours à des audiences et à des témoignages d'experts sur des sujets pointus.

### 5.3 – Approfondissement de la proposition

Pour éviter de se perdre dans un dédale de concepts flous, le schéma 1 ci-après présente un continuum qui résume assez bien les différents cas de figure pouvant exister dans la recherche d'une gouvernance plus efficace du « système eau » pour Montréal.

**Schéma 1 – Continuum de gouvernance du « système eau »**



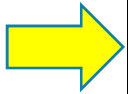
Le tableau 1 suivant reprend ces cinq cas de figure et décrit plus précisément les caractéristiques essentielles de ces différentes options de gouvernance et de gestion.

À mon avis, le premier mode de gouvernance présenté dans ce continuum (**statu quo**, arrière fond en bleu dans le tableau) est disqualifié par des décennies de décisions sous-optimales. Il faudrait avoir la foi du charbonnier pour croire que les choses vont changer d'elles-mêmes, sans modifier la gouvernance de ces décisions.

À l'autre extrême, la **privatisation** du « système eau » (arrière fond en bleu dans le tableau) est un mode de gestion et de gouvernance relativement étendu ailleurs dans le monde, mais qui n'est absolument pas requis dans le contexte montréalais, parce que la ressource est ici abondante (peu d'investissements sont requis pour l'amener) et que la gestion au quotidien par la Ville offre toutes les garanties de transparence et d'imputabilité qui font souvent défaut dans d'autres juridictions.

**TABLEAU 1 – Description des caractéristiques des options**

Type d'entité	Description	Gouvernance du financement	Propriété des actifs	Perception des revenus	Conséquences
Service municipal (statu quo)	Service administratif rattaché à la Ville	Décision politique prise sur une base annuelle dans le cadre de l'exercice budgétaire	Effectif : Ville Propriété des actifs : Ville	Taxe spéciale relative à l'eau intégrée au compte de taxe municipale	Financement complet de l'eau = hausse du budget de la Ville.
Gouvernance particulière	Service administratif rattaché à la Ville	Décision prise sur une base annuelle par recommandations d'experts indépendants	Effectif : Ville Propriété des actifs : Ville	Taxe spéciale relative à l'eau en hausse mais demeure intégrée au compte de taxes municipales	Financement complet de l'eau = hausse du budget de la Ville.  Plus de prévisibilité dans la planification et plus d'efficacité
Société de service (de type STM)	Société ayant son propre mode de gestion mais relevant du Conseil d'agglomération	Décision indépendante de la Ville (conseil formé des délégués d'agglomération).  Possibilité d'un conseil formé d'élus seulement ou également d'experts	Effectif : Organisme Propriété des actifs : Ville	Taxe spéciale relative à l'eau intégrée au compte de taxes municipales et quotes-parts aux villes  OU : Gestion de la facturation (= hors du périmètre fiscal de la Ville).	Financement complet de l'eau = en dehors du budget de la Ville.  Plus de prévisibilité et d'autonomie.  Coordination à prévoir avec la Ville (calendrier de travaux, etc.)
Société paramunicipale (du type de la Commission des services électriques)	Société mandatée par la Ville pour approvisionner, distribuer et assainir l'eau.	Décision indépendante de la Ville et prise un organe indépendant de la Ville	Effectif : Organisme Propriété des actifs : Ville ou organisme  Propriété des actifs : Ville ou Société	Gestion de la facturation (= hors du périmètre fiscal de la Ville).	Financement complet de l'eau.  Autonomie complète sur le financement de l'eau.  Coordination à prévoir avec la Ville (calendrier de travaux, etc.)
Société privée (privatisation)	Société privée offrant des services (bail à long terme) en fonction d'un cahier de charges prédéfini	Décision prise en fonction des objectifs de rendement financier	Effectif : Privé Propriété des actifs : Ville ou Société	Gestion de la facturation (= hors du périmètre fiscal de la Ville).	Financement complet de l'eau = en dehors du budget de la Ville. Plus de prévisibilité et d'autonomie. Rendement de l'actif sous gestion intégrée aux tarifs/taxes (équivalent à cet égard au REM)



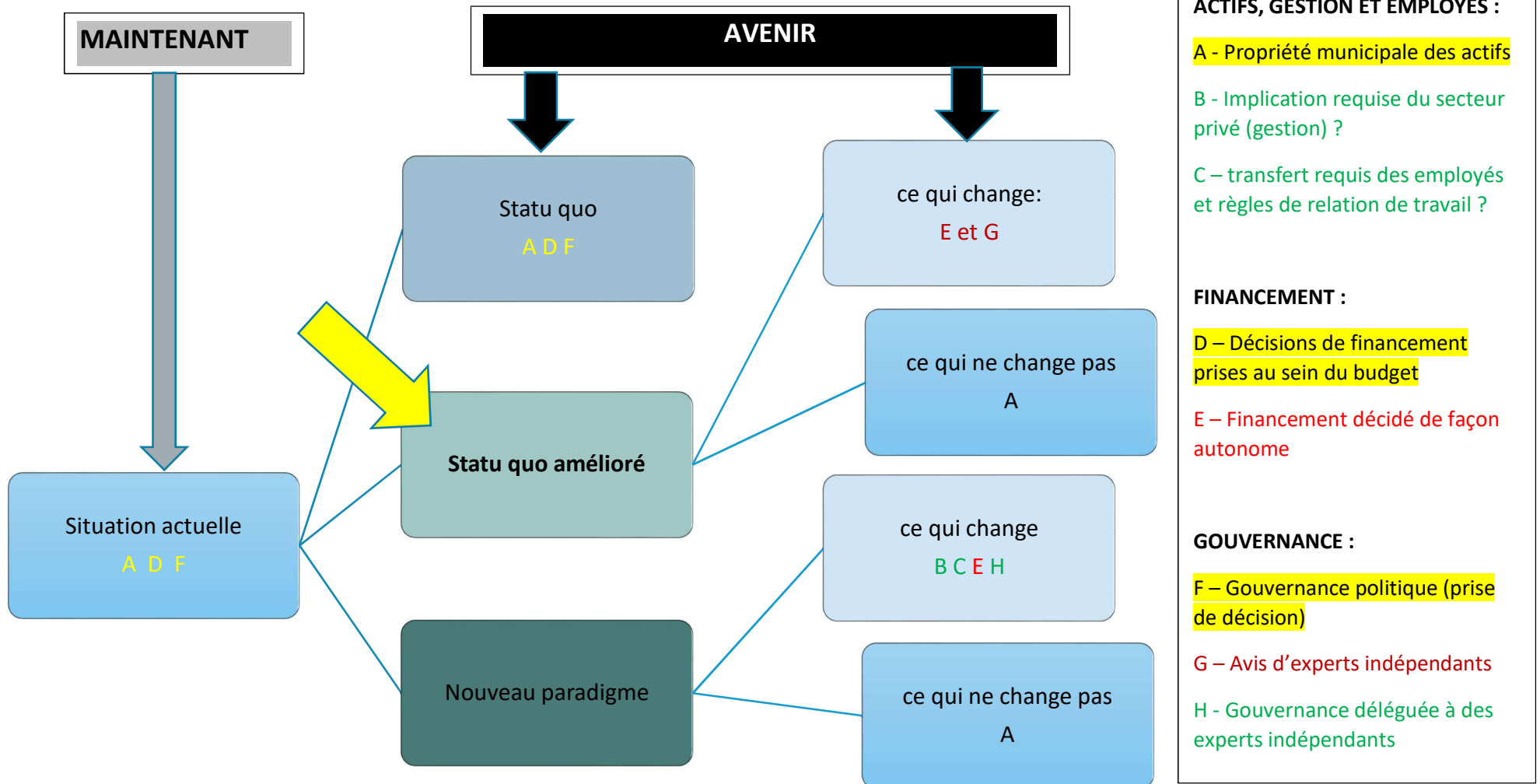
Entre ces deux extrêmes, il existe trois variations (arrière-fond en vert dans le tableau) sur le thème de l'autonomie accrue souhaitable au « système eau » pour qu'il tende vers l'optimisation. Chacun diffère en fonction du degré d'autonomie accordé à la prise de décision et aux modalités de gestion et de financement du « système eau ». On y retrouve notamment l'équivalent d'une « régie de l'eau », modèle qui a déjà fait l'objet de discussions (sans suite) entre Montréal et les autres villes liées de l'agglomération. Mais pour chaque modèle de gouvernance envisagé, il y a forcément des conséquences en matière de gestion des actifs, des effectifs et de modalités de financement. Par exemple, séparer le financement de l'eau du compte de taxes de la Ville ferait diminuer ce dernier, mais imposerait un nouvel avis d'imposition (pour l'eau). Au total, cela engendrerait plus de travail administratif pour un même résultat.

On dit que le mieux est souvent l'ennemi du bien. Pour des raisons pratiques qui tiennent compte de l'histoire récente de la Ville et du contexte actuel de gestion, je revendique une préférence pour un régime qui offre davantage d'autonomie au « système eau » sans toutefois séparer le « système eau » de l'orbite administrative de la Ville, ce qui correspond à l'option précédée d'une flèche jaune à gauche dans le tableau. Une telle évolution serait déjà, à mon avis, une grosse bouchée à prendre pour la Ville et permettrait d'atteindre le principal objectif qui est de hausser le financement des actifs, sans qu'on ait besoin de tomber dans des difficultés accrues de coordination, de relations de travail, de facturation, etc.

Une autre façon d'illustrer les différents choix pour optimiser la gouvernance et la gestion du « système eau » de Montréal est fournie dans le schéma 2 suivant. Dans chaque cas de figure, les lettres renvoient à la légende de droite. La préférence identifiée plus haut correspond au « statu quo amélioré » (flèche jaune) dans ce schéma.



Schéma 2 – Arbre de décision de la gouvernance de l'eau



#### *5.4 – Les modalités du financement*

Un point n'a pas encore été abordé dans ce mémoire, et il est fondamental. Il s'agit des sources de revenus requises pour financer le « système eau ». En général, c'est sur ce point qu'on concentre (trop) rapidement les discussions et que le courage politique s'estompe, comme une vague se brise sur un rocher. Prenons le temps de nous y arrêter.

Actuellement, le Fonds de l'eau<sup>19</sup> reçoit plus de 90 % de ses revenus des taxes foncières (taxe dédiée à Montréal et une majorité des quote-parts des autres villes liées) et un peu moins de 4 % au total pour la tarification au secteur non-résidentiel (incluant les eaux usées). Le reste (autour de 6 %) est constitué de subventions et autres revenus mineurs.

Malgré le plaisir intellectuel qui consiste à tenter d'apparier les coûts et les revenus d'un service municipal (et le « système eau » se prête théoriquement très bien à ce type d'exercice), dans le cas présent je préconise plutôt (encore une fois) la sobriété et la simplicité en matière de relèvement du niveau de financement du « système eau ».

J'ai déjà mentionné plus haut dans ce texte que le « système eau » est une responsabilité de base d'une municipalité. J'ajoute qu'il est amplement justifié de demeurer dans le champ foncier pour la très grande partie du défi de financement évoqué dans le cadre de cette consultation<sup>20</sup> (on l'estime à 525 M \$ annuellement) puisque le « système eau » est par essence un service à la propriété.

Malgré tout, une redevance de développement instaurée par la Ville pour certaines nouvelles infrastructures serait une mesure tout-à-fait justifiée, ce qui permettrait d'assurer une partie (non-couverte actuellement) des besoins liés au développement (surdimensionnements, modifications à la conception des ouvrages, etc.). Le même raisonnement s'applique si on veut modifier la base de calcul de la taxe dédiée sur l'eau

---

<sup>19</sup> Budget de la Ville de Montréal 2023, p. 428.

<sup>20</sup> Document de consultation, p. 31.

---

pour en faire correspondre une partie à des caractéristiques physiques des propriétés (façade ou superficie, par exemple) plutôt que sur la valeur foncière uniquement; il y aurait là un lien évident et facile à faire avec les coûts de certains volet du « système eau » (longueur des canalisations, par exemple).

Toutefois, avant d'envisager d'autres nouveaux revenus qui pourraient être ajoutés à ceux qui existent déjà<sup>21</sup>, dans l'intention notamment d'influencer le comportement des personnes ou de récompenser/punir certaines caractéristiques liées à la forme d'urbanisation (sur les piscines ou sur le ruissellement, par exemple), il faudrait à mon avis bien tenir compte des points suivants.

Au plan politique, imposer une ou plusieurs nouvelles taxes pour générer des sommes peu significatives comporterait un coût politique et médiatique important. C'est surtout le cas des écotaxes, dont l'objectif à long terme n'est pas de générer un revenu mais de faire cesser des comportements nuisibles.

Au plan administratif, il faudrait également mesurer le rendement de toute nouvelle taxe/redevance/droit qui serait imaginé pour financer une partie du « système eau » à l'aune de son impact sur les objectifs visés (diminuer la consommation inutile, faire payer la juste part à chacun, etc.) et de son coût de gestion. Il faudrait à cet effet prendre en considération le fait que les services des finances des villes québécoises (et il serait surprenant que Montréal échappe à cette réalité) ont de plus en plus de mal à gérer l'ensemble de leurs attributions, qui se sont complexifiées au fil des ans, parce qu'une pénurie de personnel y sévit comme partout ailleurs.

Il n'y a pas de pensée magique en matière de financement d'investissements. Si on exclut d'alourdir davantage la dette de la Ville<sup>22</sup>, il faudra augmenter la taxe dédiée à l'eau de l'ordre de 0,12 \$/100 \$ de richesse foncière (secteur résidentiel), pour la faire passer à

---

<sup>21</sup> Le meilleur de ces moyens demeurera toujours le signal de prix transmis via la tarification, mais il est exclu du débat montréalais (dans le secteur résidentiel) pour les raisons évoquées ailleurs dans ce texte.

<sup>22</sup> La dette de la Ville excède déjà le plafond permis par sa politique de la dette et en période de taux d'intérêt plus élevés, il n'est pas approprié d'alourdir davantage cette dernière.

---

environ 0,22 \$/100 \$<sup>23</sup>. D'un seul tenant, cela représenterait une hausse moyenne du fardeau fiscal des contribuables montréalais d'environ 11 %<sup>24</sup>; l'atteinte graduelle en trois ou quatre ans permettrait cependant de lisser la croissance des charges fiscales et donnerait le temps d'ajuster la capacité de réalisation de travaux de l'appareil administratif.

Lorsque le point d'équilibre aura enfin été atteint, on pourra enfin prétendre que l'équité intergénérationnelle sera protégée d'une part, et que le plein financement aura été assuré pour le « système eau », libérant la Ville d'un risque qui pourrait à court ou moyen terme devenir ingérable. Et si de nouvelles subventions gouvernementales pouvaient être sécurisées dans le cours de ce processus, alors l'effort des contribuables montréalais serait moindre.

---

<sup>23</sup> Selon un calcul rapide de l'auteur, 1 cent de taxe dédiée est ici estimée à 40 M \$ de revenus. Ce calcul mériterait toutefois d'être précisé.

<sup>24</sup> 525 M \$/4663 MM\$ (revenus de taxes et quote-parts des villes liées en 2023).

## 6. Conclusion

Dans ce mémoire, j'ai délibérément centré mon argumentation autour du niveau des investissements à rehausser de façon urgente et de la mécanique particulière de gouvernance qui permettrait d'atteindre cet objectif en sortant le « système eau » des remises en cause annuelles de l'équilibre budgétaire global de la Ville.

Je termine en soulignant que toutes les réflexions autour des différents types de taxes, écotaxes ou redevances qui pourraient être mises en œuvre parce qu'elles sont plus en lien avec le type de développement urbain ou avec les impacts de ce dernier sur le « système eau » ne sont pas inutiles; je pense toutefois que ces réflexions pourront se développer en aval des gestes urgents à poser pour accroître le niveau de financement du « système eau » par le biais de la taxe dédiée. Quand la maison brûle, il faut éteindre le feu d'abord et se questionner ensuite sur le plan de rénovation, et non l'inverse.

J'espère que ces quelques éléments de réflexion contribueront à l'atteinte des objectifs que se fixent les membres de la Commission, à qui je souhaite des travaux fructueux.

### **Recommandation**

**QUE la Ville de Montréal adopte sans délai une nouvelle gouvernance du « système eau » sur la base de la proposition faite dans ce mémoire.**

## ANNEXE 1 - RÉPONSES FOURNIES AUX QUESTIONS DE LA CONSULTATION

### ENJEU 1

**Quelles mesures de réduction du gaspillage devraient être mises en place pour les ICIs?  
Les industries? Les citoyens et les citoyennes?**

Il faut toujours se rappeler que le principal problème du « système eau » à Montréal n'est pas le coût ou la disponibilité de la ressource elle-même, mais bien le retard d'entretien des actifs et leur mise à niveau dans la perspective des changements climatiques; c'est un problème de capitalisation. De plus, les administrations municipales qui se sont succédé à l'hôtel-de-ville depuis douze ans ont toutes refusé d'envisager l'installation de compteurs d'eau pour le secteur résidentiel, ce qui serait un préalable efficace à une gestion de la demande par la tarification.

Ceci étant dit, toute mesure de réduction du gaspillage mérite considération dans la mesure où elle n'entraîne pas de coût trop important de mise en œuvre.

- a. L'inclusion de nouvelles normes de construction/rénovation devrait être privilégiée pour diminuer les besoins domestiques liés à la douche et à la chasse d'eau des toilettes.
- b. Pour les ICIs, une tarification au coût complet est maintenant possible grâce à l'installation de compteurs. Il faudrait tendre à accroître graduellement la part de financement représentée par la tarification au fil des ans.

- 
- c. Pour les fuites (besoins municipaux), la Ville doit intensifier son travail de détection et de correction. De plus, normalement, les fuites diminueront graduellement en parallèle au rajeunissement de l'âge moyen des actifs, si on augmente les investissements de réfection.

### **Quelle forme de réglementation la Ville devrait mettre en place concernant les usages de l'eau?**

Voir le point « a » en réponse à la question ci-dessus. En complément sur ce point, il me semble que la Ville devrait par une réglementation simple (et surtout uniformément appliquée sur le territoire) « serrer la vis » à certains usages de l'eau qui peuvent donner l'impression qu'il s'agit encore d'une ressource de peu de valeur (arrosage excessif, nettoyage extérieur des propriétés et des voitures; vidage/remplissage multiple des piscines). Cette approche serait basée davantage sur des considérations sociétales visant à entraîner des changements de perception de la part des usagers que pour épargner la ressource elle-même<sup>25</sup>. Cela préparerait aussi les contribuables à une hausse de la taxe dédiée à l'eau. Le temps n'est donc plus à la sensibilisation douce (patrouille bleue) mais aux conséquences financières pour les fautifs avec des « amendes salées » pour toute infraction à la réglementation.

### **Quelles autres mesures la Ville devrait-elle prendre pour encourager une utilisation responsable de l'eau?**

Un programme de détection sur les branchements privés (sur un mode échantillonnal) devrait être poursuivi, dont la conséquence pour les propriétaires aux prises avec un tel

---

<sup>25</sup> À noter que d'autres villes québécoises commencent à interdire l'arrosage des pelouses avec de l'eau potable (Shawinigan, 2023). <https://www.shawinigan.ca/affaires-municipales/2023/06/13/la-ville-de-shawinigan-adopte-son-reglement-pour-interdire-larrosage-de-la-pelouse-avec-de-leau-potable/#:~:text=Rappelons%20que%20cette%20mesure%20n,partielle%20en%202020%20et%202022>).

problème serait de se voir imposer une pénalité ou une taxe spéciale annuelle (après un délai suffisant pour corriger la situation) qui se renouvelerait jusqu'à correction du problème.

## **ENJEU 2**

**Qu'est-ce que la Ville devrait faire de plus pour protéger les cours d'eau et le fleuve Saint-Laurent?**

La diminution du nombre d'épisodes de surverses et l'augmentation des corrections aux branchements inversés devrait graduellement permettre d'atteindre les objectifs à cet égard. Ces interventions dépendent toutefois de l'augmentation des budgets d'investissements...

**Qu'est-ce que la Ville devrait faire pour aider les citoyens et les citoyennes à protéger les cours d'eau et le fleuve Saint-Laurent?**

**Qu'est-ce que la Ville de Montréal devrait faire de plus en matière de qualité des cours d'eau?**

**Quels efforts devraient être mis en place par les citoyens et citoyennes, les industries, les commerces et la Ville de Montréal pour protéger les sources d'eau potable?**

Je n'ai pas de commentaire particulier à fournir en réponse à ces trois questions car cela dépasse le champ de mes connaissances.

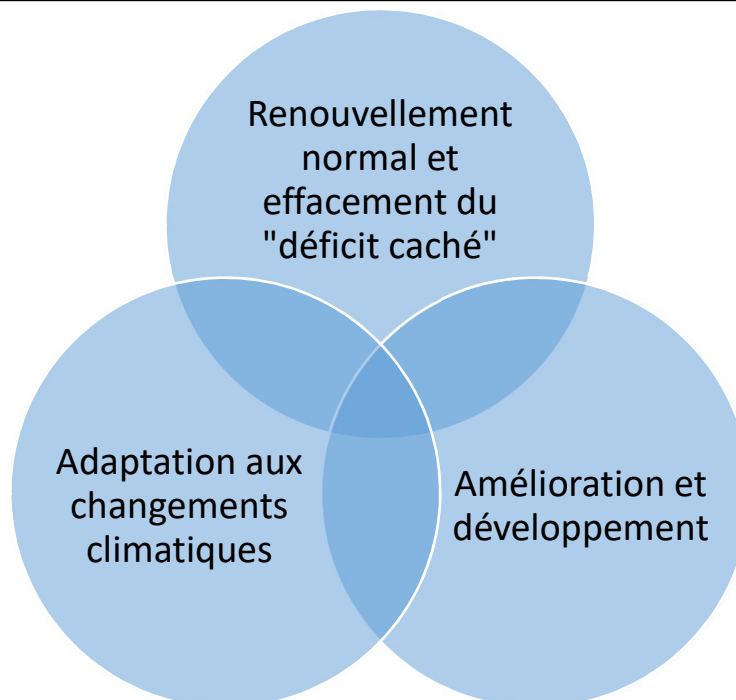


### ENJEU 3

**Parmi tous les enjeux de l'eau, quelle proportion des efforts et des budgets devrait être consacrée à l'adaptation aux conséquences des changements climatiques?**

Il est impossible de répondre correctement à cette question car le document ne fournit pas de matériel de réflexion adéquat. Dans un monde idéal, il faudrait investir pour s'adapter rapidement aux changements climatiques, mais bien malin qui peut préciser dans quelle proportion de tels investissements interfèrent avec d'autres investissements destinés à corriger des erreurs du passé (branchements inversés; réseaux unitaires) ou la négligence collective à l'égard du maintien des actifs (fuites). La seule chose qui est certaine, c'est qu'il existe une intersection, difficile à mesurer, entre les différents objectifs poursuivis par les investissements requis, comme l'illustre le schéma 3 suivant.

**Schéma 3 – Objectifs des investissements réalisés dans le « système eau »**



---

**Quelles mesures devraient être mises en place par la Ville pour aider la population citoyenne à se protéger des conséquences des changements climatiques?**

Il y a ici deux volets à couvrir. D'abord, la Ville a une responsabilité de repenser les milieux bâtis afin que ces derniers jouent un rôle d'accueil, d'intégration et de soutien à la population qu'ils abritent. Des équipements ludiques, des aménagements légers pour contrer les canicules peuvent aussi engendrer une certaine sociabilité et de la solidarité au plan communautaire, une denrée qui vaut son pesant d'or dans une grande ville.

Ensuite, dans son effort pour corriger certains effets des épisodes climatiques extrêmes, la Ville doit saisir toutes les occasions de mieux penser les milieux urbains et d'encourager leur redéveloppement aux conditions qui prévaudront en 2050 (ce qui est justement le terme du plan d'urbanisme actuellement en préparation...bel exemple de cohérence!). C'est un travail de long terme qui touche autant aux immobilisations qu'aux opérations et à la réglementation de la Ville. La tâche est grande mais il ne faut pas oublier qu'une ville se redéveloppe sur elle-même à un rythme qui tourne en moyenne sur une quarantaine d'années. De nombreuses occasions de s'adapter s'offrent d'elles-mêmes si on est prêts à les saisir.

**Comment les propriétaires peuvent-ils contribuer aux efforts de la Ville pour s'adapter à l'augmentation des inondations et des pluies intenses?**

Il leur reviendra d'assumer la facture de ces changements requis à divers titres, à travers les charges fiscales générales (taxe dédiée à l'eau) et à travers les nouvelles exigences réglementaires (toits verts, jardins de pluie, etc.). Il est assez difficile pour le moment de tenter de faire la part entre chaque cas de figure quant aux effets appréhendés des changements climatiques; c'est pourquoi l'ensemble des propriétaires devraient contribuer via la taxe foncière dédiée à l'eau. En contrepartie, leur investissement

immobilier prendra de la valeur avec le temps et tant le milieu urbain que la gestion des services seront à la hauteur des attentes les plus élevées. Il n'est pas interdit de penser, dans un second temps, à des mesures plus ciblées.

## **ENJEU 4**

**Seriez-vous prêt à assumer financièrement une part plus importante des coûts de la gestion de l'eau dans les prochaines années afin de limiter l'impact sur les générations futures?**

OUI - Il serait souhaitable qu'une telle question ne se pose plus de nos jours. On parle ici de la résolution d'un problème qui se traduirait en une hausse de quelques points de pourcentage du fardeau fiscal, ce qui est toujours désagréable à décider mais qui rendrait de grands services aux actuelles et futures générations de citoyens montréalais. On sortirait aussi collectivement d'un carcan financier un peu artificiel (ou « auto-infligé ») qui nous empêche de nous concentrer pleinement sur les besoins d'avenir de notre milieu urbain.

**Pensez-vous que la Ville de Montréal accorde assez d'importance aux enjeux de l'eau et pourquoi?**

La réponse courte est « NON » car jusqu'à maintenant, il faut conclure que malgré les récentes avancées dont nous avons fait part plus haut dans ce texte, la Ville a constamment sous-estimé les besoins quant à la pérennité du « système eau ». En conséquence, les présentes générations de contribuables font face à un défi de mise à niveau et de rattrapage...

Si le problème était attribuable à une administration en particulier, ou encore à une situation ponctuelle, on pourrait continuer à avoir confiance que l'avenir sera plus brillant

que le passé. Malheureusement, le sous-investissement (et plus largement, le sous-financement) du « système eau » est un phénomène systémique, qui dépasse les individus et les époques. C'est pourquoi il faut en changer la gouvernance.

**Êtes-vous d'accord avec l'introduction progressive de nouvelles mesures fiscales pour limiter l'impact financier des investissements de l'eau sur les générations futures?**

Faire reposer l'essentiel de l'effort requis sur l'endettement ferait exploser la dette de la Ville, d'autant plus qu'en termes d'équité intergénérationnelle, ce n'est pas la meilleure voie à suivre. En conséquence, il faudra introduire une hausse de la taxe foncière dédiée à l'eau pour financer une plus grande part d'investissements au comptant.

- **Si oui : est-ce que ces mesures devraient être de la même ampleur pour les propriétaires non résidentiels que pour les propriétaires résidentiels?**

C'est une question intéressante mais difficile à trancher. Il existe des principes de tarification relatifs aux services d'utilité publique qui appellent à faire assumer les coûts selon les différentes catégories de consommateurs. Or, dans le cas présent, le document de consultation ne fait pas état d'une telle gymnastique d'attribution de coûts par catégories, et je ne crois pas que la Ville de Montréal souhaite se lancer dans une telle voie. À défaut, il appartiendra aux élu.e.s de décider du partage des charges fiscales. Quant à moi, il m'apparaît souhaitable qu'une hausse des charges fiscales identique pour l'ensemble des catégories de contribuables (R et NR) soit décidée; cela ne correspond pas à la mécanique actuelle de la taxe dédiée à l'eau, mais il ne faudrait que de légers ajustements pour introduire cette variation. Cela contribuerait à l'atteinte de la stratégie poursuivie par la Ville visant à diminuer l'écart de charges fiscales entre les secteurs R et NR (ici aussi, il y a eu continuité sous différentes administrations, ce qui est tout au mérite des élu.e.s).

- **Est-ce que la Ville de Montréal devrait revoir sa stratégie de tarification pour les bâtiments non résidentiels?**

Actuellement, seuls 3,3 % des revenus actuels de l'eau découlent des tarifs imposés à la consommation, ce qui est une très petite part des besoins. Comme mentionné plus haut, il serait sain de hausser le tarif NR pour y faire figurer par exemple certains coûts de gestion et d'opérations, par exemple ceux relatifs à la présence de compteurs (lecture, entretien, etc.), l'idée étant de ne pas surcharger la taxe foncière dédiée à l'eau, qui sera très sollicitée. Et cela se justifierait d'autant plus aisément si la hausse de la taxe foncière dédiée à l'eau se faisait à un taux unique (R et NR).

**Quelles devraient être les priorités de financement en matière de gestion de l'eau à Montréal pour les années à venir?**

Il s'agit d'une question théorique car on se situe en-deça du niveau requis d'investissements. La Ville sera toujours condamnée à aller au plus pressant, ne réussissant pas à diminuer le « déficit caché » d'entretien des actifs actuels, qui se briseront plus souvent à l'avenir parce qu'ils vieillissent et seront davantage mis à l'épreuve par les changements climatiques. À mon avis, la seule priorité claire consisterait à accélérer au maximum (dans les dépenses d'opération) les activités liées à la détection de fuites et à l'entretien préventif d'actifs faisant partie du « système eau ».

**Voyez-vous des résultats concrets en lien avec les investissements dans les infrastructures de l'eau qui ont été réalisés au cours de la dernière décennie?**

Intuitivement, cela devrait être le cas, mais c'est impossible à démontrer à moins de le mesurer par des études de cas sur le terrain (sur des tronçons ayant fait l'objet de travaux, par une diminution des bris, des dégâts causés, etc.). Je n'ai pas connaissance de telles études de cas.